

La Réforme de la Réglementation en Irlande

Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la
réforme de la réglementation



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).

Also available in English under the title:
Enhancing Market Openness through Regulatory Reform

© OCDE 2001. Tous droits réservés.

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, ou 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.

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenu un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en oeuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport *Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en Irlande. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en Irlande* publié en 2001. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 18 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire - c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tel que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Ce rapport a été préparé par Denis Audet, de la Direction des échanges de l'OCDE, avec la participation de Didier Campion. Il a bénéficié des nombreux commentaires par d'autres membres du Secrétariat de l'OCDE, du gouvernement de l'Irlande. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

1. OUVERTURE ET RÉGLEMENTATION DU MARCHÉ : ENVIRONNEMENT POLITIQUE EN IRLANDE.....	6
2. CADRE GÉNÉRAL D'UNE POLITIQUE D'OUVERTURE DES MARCHÉS : LES SIX « PRINCIPES DE LA RÉGLEMENTATION EFFICACE ».....	12
2.1. Transparence et ouverture du processus décisionnel.....	12
2.2. Mesures destinées à assurer la non-discrimination.....	21
2.3. Mesure pour éviter les restrictions inutiles aux échanges.....	24
2.4. Recours à des mesures ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale.....	28
2.5. Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays.....	32
2.6. Application des principes de la concurrence dans une optique internationale	35
3. ÉVALUATION DES RÉSULTATS DANS CERTAINS SECTEURS	37
3.1. Services de télécommunications.....	38
3.2. Équipements de télécommunications.....	40
3.3. Automobiles et composants.....	41
3.4. Électricité.....	43
4. CONCLUSIONS ET OPTIONS DE POLITIQUE POUR LA RÉFORME.....	45
4.1. Évaluation générale des points forts et des points faibles actuels	45
4.2. L'optique dynamique : le rythme et l'orientation des changements.....	46
4.3. Options de politique à envisager.....	47

Résumé exécutif – Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation

Les performances de croissance éblouissantes de l'Irlande ces dernières années traduisent un ensemble de réformes de politique et notamment les engagements de l'Irlande dans le cadre de l'intégration en cours au sein de l'Union européenne par le biais du programme pour le Marché unique européen et de l'Union économique et monétaire. Son succès économique est dû pour une grande part aux efforts importants et soutenus d'investissement dans les secteurs à forte concentration de main d'œuvre, tournés vers l'exportation, qui ont transformé les capacités de production irlandaises et élargi ses intérêts commerciaux au-delà du marché de l'UE. Malgré l'ampleur et l'importance du processus d'intégration dans l'Union européenne, l'Irlande commerce de plus en plus avec des États non membres de l'Union européenne, profitant de la compétitivité des approvisionnements sur le marché mondial et du renforcement de la compétitivité des capacités de production irlandaises.

Des efforts ont été récemment faits pour améliorer le processus d'élaboration des lois et règlements intérieurs au moyen de procédures davantage inspirés de règles favorisant la transparence, de consultations publiques et du recours à une liste de contrôle de qualité de la réglementation (LCQR). Malgré les changements positifs, on observe plusieurs carences du système d'exécution. L'approche réglementaire ne repose que sur des critères qualitatifs et ignore les critères quantitatifs, comme l'analyse des coûts et des avantages. Les ministères ont un pouvoir discrétionnaire considérable au plan de la durée de la consultation et du choix des personnes consultées pour engager le processus de consultation publique. Il manque un organisme indépendant qui vérifie la conformité de la liste complétée aux critères requis et il manque aussi des lignes directrices et la formation pour les décideurs afin de les aider à remplir les exigences nécessaires.

Les parties intéressées n'ont pas accès à la liste de contrôle de qualité de la réglementation. L'amélioration de la mise à la disposition du public de cet outil réglementaire ajoutera à la transparence du processus, constituera un moyen puissant de formalisation de la consultation publique et améliorera simultanément la qualité de la liste. Ces lacunes d'exécution suscitent des doutes considérables à propos de l'uniformité de l'application entre les ministères et de l'efficacité de la liste comme outil réglementaire visant à aider les décideurs à faire les meilleurs choix de politique et de réglementation.

Des efforts sont faits pour réduire le rôle de l'état dans les activités économiques en soumettant au jeu de la concurrence les secteurs auparavant protégés. De même, on observe pour certains secteurs d'infrastructure publique des changements systémiques de la fonction réglementaire par le biais du transfert des responsabilités de réglementation des ministères vers des organes sectoriels indépendants de réglementation, récemment établis. Bien que le gouvernement irlandais soit engagé dans une voie libérale et axée sur le marché, les entreprises commerciales d'état existantes occupent toujours une position dominante dans les secteurs des télécommunications et de l'énergie. Par conséquent, il reste une inquiétude quant au risque d'abus de leurs positions dominantes.

Les succès économiques actuels entraînent des contraintes de capacité et menacent la durabilité des performances économiques futures. Il convient d'équilibrer les objectifs de croissance avec des conditions saines de concurrence pour assurer une exploitation efficace des ressources, notamment de la main d'œuvre. La poursuite des efforts sur l'ouverture du marché par le biais de la concurrence des importations contribuera à réduire la pression inflationniste des salaires et des coûts des matières premières et des services. La concurrence des importations peut jouer un rôle capital dans les activités relatives aux marchés publics en facilitant la réalisation des projets à temps et en maintenant à un niveau réduit la pression des coûts sur les biens et les services achetés. Le fait de favoriser la mobilité de la main d'œuvre au sein de l'UE et depuis l'étranger par la reconnaissance des qualifications professionnelles contribuera à améliorer la disponibilité des compétences requises et à assouplir la pression inflationniste, notamment dans les secteurs touchant aux services.

L'Irlande a tiré des avantages commensurables en poursuivant la libéralisation de ses échanges, en accueillant les entreprises à capitaux étrangers et en intégrant l'économie mondiale. Néanmoins, l'expansion économique récente a occulté le besoin de mettre en place un régime réglementaire davantage inspiré de règles qui favorisent l'efficacité économique, réduisent les obstacles à la croissance et suscitent des conditions de concurrence saines. L'Irlande serait mieux à même de faire face aux éventuels chocs extérieurs et à un environnement économique mondial moins favorable si elle renforçait son arsenal réglementaire. L'Irlande majorerait le bénéfice de l'ouverture de son marché en fournissant des efforts supplémentaires pour appliquer une série de principes de réglementation efficaces comme on l'a vu dans cet article.

1. OUVERTURE ET RÉGLEMENTATION DU MARCHÉ : ENVIRONNEMENT POLITIQUE EN IRLANDE

L'Irlande a connu une croissance spectaculaire entre 1994 et 1999, avec un taux de croissance annuel moyen du PIB de 8.5 %, très loin devant la moyenne de 2.9 % atteinte par l'OCDE, la croissance cumulée s'élevant à plus de 50 % pendant cette même période¹. Un ensemble de facteurs a concouru à cette expansion économique, notamment les engagements de l'Irlande dans le cadre de l'intégration en cours au sein de l'Union européenne (UE), par le biais du programme pour le Marché unique européen et l'Union économique et monétaire. Une évolution démographique favorable, consécutive à un « baby boom » tardif, constituée d'éléments qualitatifs par accumulation du capital humain, a également contribué à ses résultats économiques – 66 % de la population appartenant à la tranche d'âge de 25 à 34 ans a terminé au moins le cycle supérieur à l'enseignement du second degré en 1996. Les investisseurs étrangers, partiellement leurrés par les incitations généreuses, ont reconnu les attraits de l'Irlande et fait des investissements significatifs dans les secteurs à forte concentration de main-d'œuvre spécialisée et tournés vers l'exportation qui ont transformé les capacités de production et élargi les intérêts commerciaux de l'Irlande au-delà du marché de l'UE.

L'Irlande est entrée dans la Communauté économique européenne (CEE) en 1973, soit 10 ans après le retrait de sa première candidature à l'entrée à la suite du rejet de la candidature simultanée du Royaume-Uni. Le contrecoup et la recherche d'autres accords commerciaux ont abouti à un ensemble de réductions tarifaires unilatérales en 1963 et 1964 et à l'accord commercial anglo-irlandais de décembre 1965, qui prévoyait une phase progressive de protection tarifaire réciproque sur une dizaine d'années. On a considéré qu'une intégration économique resserrée avec ses principaux partenaires commerciaux, par ouverture du marché, était une politique nécessaire pour améliorer sa prospérité économique et freiner une tendance à l'émigration à long terme ; dans les années 50, environ 1.5 % de la population partait chaque année².

Depuis qu'elle est membre de l'UE, l'Irlande renonce au droit de suivre une politique commerciale indépendante. En retour, elle a acquis un meilleur accès aux autres marchés de l'UE et une voix dans le processus d'élaboration de la politique commerciale extérieure commune de l'UE. Accession signifie qu'elle devait assumer tous les droits et devoirs effectifs de l'UE, « l'acquis communautaire », certains immédiatement dès l'accession et le reste lors d'une phase de transition. Ces réformes ont rapidement porté leurs fruits avec une croissance économique plus forte et moins de chômage.

Toutefois, la progression économique s'est effritée et l'Irlande a presque fait faillite en poursuivant une politique de déficit budgétaire pendant que les taux d'intérêt étaient élevés, de la fin des années 70 et au début des années 80. La croissance économique a repris en 1987 à la suite d'un plus large consensus social pour un programme de stabilité macro-économique fondé sur la réduction des déficits de l'état.

Étant donné que les pays Membre de l'UE ont accepté d'approfondir leur processus d'intégration, l'Irlande était tenue d'assurer la liberté de circulation dans le domaine des biens, des services, des capitaux et des personnes – les 4 libertés – aux autres États membres de l'UE en contrepartie d'engagements de même type. Le programme pour le Marché unique européen (MUE), destiné à éliminer les obstacles internes aux échanges au sein de l'UE, a servi de point d'ancrage politique ferme et a contribué à la réussite de l'Irlande à attirer des projets d'investissement étranger, destinés à couvrir le marché à l'échelle européenne et au-delà. Les directives MUE ont eu de larges effets car elles exerçaient des pressions à la baisse sur les coûts et les prix et incitaient à la rationalisation dans plusieurs secteurs. On estime que l'Irlande a eu un taux de croissance plus rapide d'un point de pourcentage par an par rapport à ce qu'elle aurait eu autrement³.

Depuis 1989, l'Irlande a largement bénéficié des fonds de cohésion et structurels visant à réduire les disparités économiques et sociales entre les États membres de l'UE. On estime à 2.8 % du PIB les transferts annuels de Fonds structurels européens vers l'Irlande entre 1989 et 1993 ; le pourcentage diminue ensuite, mais s'élève toujours à 2.25 % en 1997 et 1998 (Barry *et al.*, 1997). Plus de la moitié de ces transferts sont affectés au développement des ressources humaines et aux projets d'infrastructure matérielle qui améliorent les capacités de production sans ajouter de pression budgétaire. Bien que la réussite de l'Irlande ait porté son PIB par habitant à un niveau supérieur à la moyenne de l'UE, son admissibilité au titre du Cadre de soutien communautaire de l'UE se prolongera pendant la période 2000 à 2006 sur des bases différentes de celles qui prévalaient antérieurement, en vertu des critères d'éligibilité qui dépendent désormais de la localisation régionale des projets.

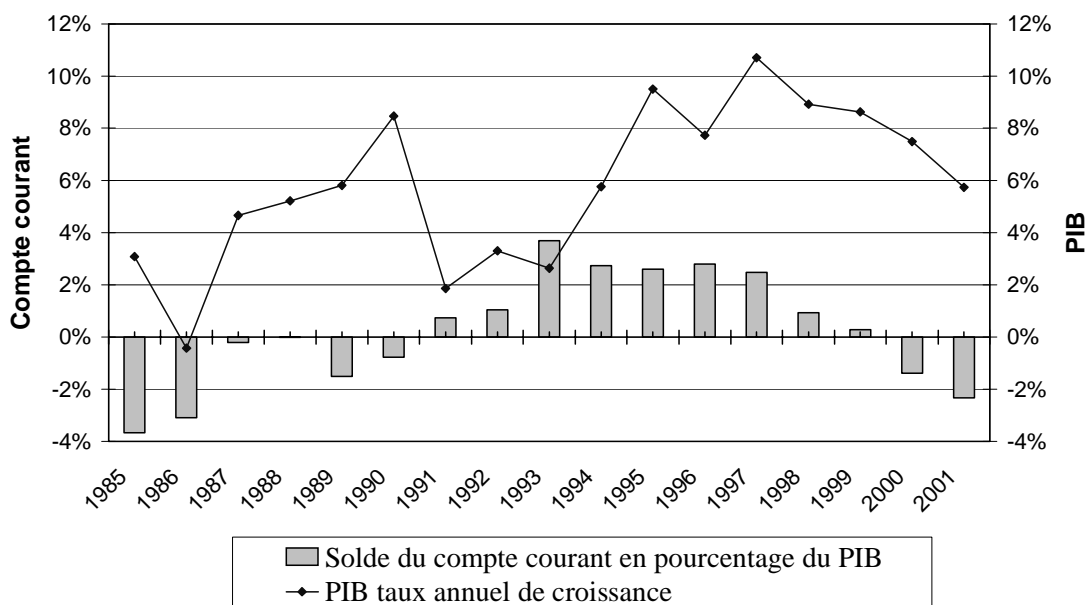
Avec une population d'environ 3.7 millions d'habitants, la plus faible parmi les pays de l'OCDE après l'Islande et le Luxembourg, les échanges commerciaux prennent de plus en plus d'importance dans l'économie irlandaise, le total des échanges de marchandises s'élevant à 125.1 % du PIB en 1999 et de 102.4 % en 1993 (tableau 1). Ce chiffre représente à peu près le double du pourcentage correspondant des pays de l'OCDE dont la population est réduite – la Nouvelle-Zélande (44.1 %), la Norvège (54.8 %), le Portugal (58.2 %), la Finlande (60.2 %) et la Suède (65.2 %). Ce pourcentage élevé reflète la forte et croissante intégration de l'Irlande dans l'économie mondiale, avec une part accrue du total de ses échanges réalisée avec les pays non membres de l'UE (tableau 4). En matière de protection tarifaire, le taux moyen des droits de douane est estimé à 25 % en 1966 et tombe à 5 % en 1976 à la suite de différentes initiatives d'ouverture du marché (O'Malley)⁴. En 2001, une fois complètement mis en œuvre tous les engagements de réduction tarifaire de l'UE, pris lors du cycle d'Uruguay, le taux tarifaire moyen non pondéré sur les produits industriels est estimé à 3.7 % (3.0 % compte tenu des engagements d'élimination tarifaire de l'accord de l'OMC portant sur l'information et la technologie)⁵. Un autre indicateur d'ouverture du marché est le pourcentage des recettes douanières sur les importations de marchandises, estimé à 20 % en 1960, 13 % en 1970 et 0.9 % en 1990 (Ó Grada)⁶.

Tableau 1. **Échanges de marchandises en Irlande**

Échanges (% du PIB)	1993	1995	1999
Exportations	58.5 %	67.2 %	75.4 %
Importations	43.9 %	49.8 %	49.7 %
Export. + Import.	102.4 %	117.0 %	125.1 %

Source : Ireland's Central Statistics Office.

Graphique 1. Taux de croissance réel du PIB en Irlande et balances des opérations courantes



Source : *Perspectives économiques de l'OCDE*, décembre 1999. (Les données sont estimées pour 1999 et exprimées sous forme de projection pour la période 2000-2001).

L'Irlande fait des efforts depuis longtemps pour améliorer son image de pays d'accueil des investissements directs étrangers (IDE) : plusieurs restrictions portant sur la propriété étrangère ont été levées dès 1958 et différents programmes ont été mis en place pour encourager les investissements directs étrangers. Plus récemment, plusieurs facteurs ont permis à l'Irlande d'attirer les investissements sur place dans les secteurs à forte concentration de main d'œuvre, tournés vers l'exportation, comme les technologies de l'information et de la communication, les services financiers, la santé et l'industrie pharmaceutique. Parmi les facteurs expliquant son succès, on retrouve les suivants : accès au marché de l'UE, main d'œuvre très spécialisée à un coût raisonnable, système fiscal privilégié, regroupement industriel en électronique et dans le domaine pharmaceutique et affinité linguistique et culturelle avec les investisseurs américains. Les programmes irlandais pour attirer les investissements étrangers ont suscité certaines controverses et les États membres de l'UE se sont plaints des effets anticoncurrentiels du système fiscal privilégié de l'Irlande. Avant 1995, les IDE émanant des États-Unis représentaient environ la moitié du total des IDE et cette proportion dépasse les trois quarts dans la période de 1995 à 1998 (tableau 2). Reflétant l'attrait relatif de l'Irlande parmi les pays de l'OCDE, la part de l'Irlande dans les entrées totales d'investissement direct étranger au sein de l'OCDE s'est multipliée par six dans la période 1988 à 1998 (tableau 2).

Tableau 2. Investissement direct étranger, entrées

IDE (millions de Livres)	1988	1990	1995	1996	1997	1998
Investissement direct	169	125	235	360	383	415
Origine (% du total)						
Europe	41%	36%	12%	13%	13%	21%
USA	51%	52%	78%	83%	84%	78%
Autres	6%	12%	10%	3%	1%	1%
Irlande/Total OCDE	0.07%	0.14%	0.27%	0.78%	0.58%	0.48%

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

Les entreprises à capitaux étrangers ont profondément modifié la structure de l'économie irlandaise et sont responsables de deux tiers des emplois dans le domaine de la fabrication et de plus de trois quarts de ses importations et exportations en 1996 (tableau 3). Sur l'ensemble des pays de l'OCDE, l'Irlande et la Hongrie ont les pourcentages les plus élevés en matière de production et d'échanges, représentés par les filiales d'entreprises étrangères. La présence de filiales étrangères a entraîné des liens tangibles et des retombées pour l'économie irlandaise en ce qui concerne l'amélioration des qualifications dans les secteurs d'activité à forte valeur ajoutée, amélioré l'accès aux réseaux de commercialisation mondiaux de ces entreprises et diversifié la destination des importations (tableau 4).

Tableau 3. Exploitation des filiales étrangères en Irlande

(% du total)	1992	1993	1994	1995	1996
Employés	44,0%	44,4%	46,6%	47,1%	47,0%
Fabrication	55,0%	58,3%	61,6%	65,2%	66,4%
Exportations	76,7%	77,3%	80,0%	82,3%	83,9%
Importations	69,2%	72,8%	74,1%	77,8%	75,4%

Source : OCDE, Mesurer la mondialisation, Le poids des multinationales dans les économies de l'OCDE en 1999.

Malgré l'étendue et la profondeur du processus d'intégration dans l'UE, la part des importations et des exportations irlandaises dans l'UE a baissé entre 1988 et 1998, donnant lieu à une augmentation correspondante des exportations vers les États-Unis et à des importations plus importantes en provenance de Singapour et du reste du monde (tableau 4). L'évolution du commerce en Irlande laisse entendre que le processus d'intégration de l'Irlande au sein de l'UE ne s'est pas fait au détriment des partenaires commerciaux non-membres de l'UE. Cela souligne aussi le fait que l'Irlande a tiré des avantages comparables en poursuivant son intégration au sein de l'économie mondiale à l'échelle de la planète.

Tableau 4. Répartition régionale des échanges irlandais
(millions de dollars américains et pourcentages)

Année	1985	1990	1995	1999
Exportations totales	10 383	23 713	43 763	69 823
OCDE (29)	89.7%	93.1%	89.5%	89.5%
Union Européenne (15)	72.0%	78.0%	72.3%	64.3%
Royaume Uni	33.0%	33.7%	25.4%	21.5%
Etats-Unis	9.8%	8.2%	8.3%	15.6%
Japon	1.6%	1.8%	3.0%	2.9%
Reste du monde	10.3%	6.9%	10.5%	10.5%
Importations totales	10 050	20 624	32 312	45 645
OCDE (29)	93.3%	93.2%	83.6%	82.2%
Union Européenne (15)	69.1%	69.4%	56.1%	54.1%
Royaume Uni	42.7%	42.2%	35.6%	32.2%
Etats-Unis	17.0%	14.6%	17.7%	16.8%
Japon	3.5%	5.6%	5.3%	5.8%
Singapour	0.3%	0.5%	4.8%	4.9%
Reste du monde	6.4%	6.3%	11.6%	12.9%

Source : OCDE, Statistiques du commerce extérieur.

L'évolution de la répartition des produits dans le commerce extérieur donne en général des indications potentiellement intéressantes sur la compétitivité relative des secteurs du pays concerné. En ce qui concerne l'Irlande, la part des biens manufacturés dans les exportations totales s'est accrue entre 1988 et 1998, passant de 18.3 à 34.1 %, les autres catégories accusant une baisse correspondante : agriculture et alimentation, huile et produits minéraux, textiles, habillement et chaussures. Parmi les biens semi-manufacturés, les exportations de produits chimiques organiques et de produits pharmaceutiques représentent presque un quart des exportations totales en 1998.

Tableau 5. Répartition des produits dans le commerce irlandais

Répartition des produits (% du total)	Importations		Exportations	
	1988	1998	1988	1998
Agriculture et alimentation	12.6%	7.4%	26.3%	10.4%
Produits minéraux	6.4%	3.1%	1.6%	0.4%
Textiles, habillement et chaussures	9.8%	5.0%	6.1%	2.1%
Bien semi-manufacturés	21.6%	16.7%	18.3%	34.1%
Biens manufacturés	49.6%	67.8%	47.8%	53.0%

Source : OCDE, Statistiques du commerce extérieur.

Avec la croissance économique, l'Irlande a connu, entre 1994 et 1999, un taux moyen de création d'emplois de 5.1 % par an, supérieur à la moyenne de 1.16 % de l'OCDE, abaissant ainsi son taux de chômage à 3.7 % en octobre 2000 – en baisse d'un taux de 15.7 % en 1993. L'emploi a progressé de 10.2 % en 1998, soutenu par un flux migratoire de 22 800 personnes dans l'année jusqu'à avril 1998 et de 18 500 nouvelles personnes jusqu'à avril 1999. Une grande partie des émigrants est constituée de nationaux irlandais qui ont vécu à l'étranger et d'autres personnes d'origine irlandaise. Les immigrés sont fortement concentrés dans la tranche d'âge de 15 à 44 ans. Pour faire face à la pénurie de main d'œuvre, les entreprises recrutent à l'échelle mondiale, faisant usage des dispositions relatives à la mobilité interne du travail dans l'UE et d'un nouveau visa de travail destiné à faciliter les conditions d'accès au travail en Irlande des personnes originaires des autres pays de la Zone économique européenne. Comme la pénurie de main d'œuvre s'étend à tous les secteurs de l'économie, la pression salariale et des frais de résidence monte et ronge progressivement certains des avantages comparatifs perçus de l'Irlande. L'indice des prix à la consommation atteint 6.2 % dans l'année jusqu'à juillet 2000, dépassant la moyenne de 2.2 % dans l'UE.

Conjointement à la politique d'ouverture du marché qui a placé les entreprises à capitaux étrangers en position dominante dans l'économie, le gouvernement irlandais maintient ce qu'il est convenu d'appeler une optique « plus pragmatique que théorique » en ce qui concerne la privatisation des entreprises commerciales d'état. Les entreprises commerciales d'état engagées dans les opérations essentiellement commerciales comme le transport, l'énergie, les communications, la banque, les assurances, les hôtels et les tourbières, occupent environ 5.4 % du total des emplois en 1995. Les principales initiatives de privatisation qui sont intervenues depuis lors ont été réalisées dans le secteur des télécommunications.

L'Irlande dispose d'importants excédents budgétaires ; par conséquent, le débat en cours au sujet de la privatisation des entreprises commerciales d'état n'est pas influencé par des considérations fiscales. Le débat sur la privatisation est en sourdine et occulté par la réforme en cours dans les grands secteurs d'infrastructure publique, avec la mise en place de responsable sectoriel de la réglementation dont l'indépendance est équilibrée par la nécessité de rendre des comptes. Les objectifs du gouvernement au regard des entreprises commerciales d'état sont de grande envergure et il convient d'évaluer leurs activités en fonction de références économiques claires et astreintes à la nécessité de rendre des comptes appropriés pour garantir une saine répartition des ressources.

Différentes études et mesures ont été lancées en 1999 pour compléter les politiques visant à améliorer la réglementation et la concurrence en Irlande. Celles-ci comprennent un programme d'action de réforme réglementaire, un bilan de la concurrence et de la politique des fusions, une consultation publique sur la bonne gestion et la responsabilité dans le processus réglementaire et l'adoption d'une optique de partenariat public-privé pour le financement de certains projets à capitaux publics. Le gouvernement a aussi rendu public le Plan de développement national pour la période 2000-2006, qui vise à élever la qualité des infrastructures sociales, éducatives et matérielles au niveau des normes européennes continentales.

L'Irlande a tiré des avantages commensurables en poursuivant la libéralisation de ses échanges, en accueillant les entreprises à capitaux étrangers et en intégrant l'économie mondiale. Néanmoins, l'expansion économique récente a occulté le besoin de mettre en place un régime réglementaire reposant sur des règles qui favorisent l'expansion économique, minimisent les obstacles à la croissance et encouragent des conditions saines de concurrence. L'Irlande ferait plus facilement face à d'éventuels chocs extérieurs et à un environnement économique global moins favorable si elle renforçait son approche réglementaire. En tant que petite économie ouverte, l'Irlande est plus vulnérable aux chocs externes que les grandes économies.

2. CADRE GÉNÉRAL D'UNE POLITIQUE D'OUVERTURE DES MARCHÉS : LES SIX « PRINCIPES DE LA RÉGLEMENTATION EFFICACE »

Pour s'assurer que la réglementation ne réduit pas inutilement l'ouverture du marché, une étape importante est d'établir les « principes de la réglementation efficace » dans le processus réglementaire national pour la réglementation sociale et économique ainsi que pour les pratiques administratives. « Ouverture du marché » renvoie ici à la possibilité offerte aux fournisseurs étrangers de rivaliser sur un marché national sans rencontrer de conditions discriminatoires, trop pénibles ou restrictives. Ces principes, qui ont été décrits dans le *Rapport sur la réforme de la réglementation* de l'OCDE en 1997 et approfondis par le Comité des échanges, sont les suivants :

- Transparence et ouverture du processus décisionnel ;
- La non-discrimination ;
- La volonté d'éviter les restrictions qui pénalisent inutilement les échanges ;
- Recours à des mesures ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale ;
- Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays et,
- Application des principes de la concurrence dans une perspective internationale.

Les décideurs de la politique commerciale les identifient comme des points capitaux au regard de la réglementation axée sur le marché, favorisant les échanges et l'investissement. Ils reflètent les principes fondamentaux sous-jacents au système d'échanges multilatéraux à propos duquel certains pays ont contracté des obligations dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et d'autres contextes. L'intention du bilan de la réforme réglementaire des pays de l'OCDE n'est pas de juger dans quelle mesure un pays ou un autre peut avoir contracté et respecté des engagements internationaux touchant directement ou indirectement à ces principes, mais plutôt de savoir dans quelle mesure des dispositions, procédures et pratiques nationales permettent aux principes d'entrer en vigueur et contribuent ainsi à la réussite de l'ouverture du marché. De même, les bilans des pays de l'OCDE ne comportent pas l'évaluation des politiques et pratiques commerciales des pays Membre.

En définitive, le présent chapitre envisage dans quelles conditions les procédures réglementaires et leur teneur influencent la qualité de l'accès et de la présence sur le marché en Irlande. Bien qu'important, le scénario inverse consistant à vérifier les conditions dans lesquelles les échanges et l'investissement influencent la réalisation des objectifs politiques légitimes qui se reflètent dans la réglementation sociale est hors du propos de la présente discussion. Cette dernière question a longuement été débattue au sein et en dehors de l'OCDE en fonction de diverses perspectives politiques. À ce jour, les délibérations de l'OCDE n'ont rien mis en évidence qui permette de penser que les échanges et l'investissement proprement dits produisent un effet négatif sur la poursuite et l'atteinte des objectifs de politique nationale par le biais de la réglementation ou par tout autre moyen⁷.

2.1. Transparence et ouverture du processus décisionnel

Pour assurer l'ouverture du marché international, les entreprises étrangères et les individus souhaitant accéder à un marché (ou développant des activités dans un marché donné) doivent avoir les informations suffisantes sur les réglementations nouvelles ou réactualisées afin de pouvoir asseoir leur décision sur une estimation précise des éventuels coûts, risques et opportunités du marché. Il est indispensable que la réglementation soit transparente pour les négociants et les investisseurs étrangers. La transparence de la réglementation à l'échelle nationale et internationale peut être obtenue de différentes manières, notamment par la publication systématique des projets réglementaires avant leur entrée en

vigueur, par l'emploi de moyens électroniques pour partager les informations (comme l'Internet), par des occasions opportunes de discussion publique et par des mécanismes rigoureux destinés à vérifier que ces discussions ont bien reçu toute l'attention nécessaire avant l'adoption d'une réglementation définitive⁸. Les protagonistes du marché souhaitant exprimer leur inquiétude quant à l'application de la réglementation en cours doivent avoir un accès approprié aux procédures de recours. Ce sous-paragraphe aborde la transparence dont il est question plus haut et les questions touchant à la transparence en Irlande et les moyens d'y répondre.

2.1.1. *La transparence dans l'élaboration de la réglementation irlandaise*

Un aspect important de la transparence réside dans les procédures administratives mises en place pour l'élaboration et l'adoption de la réglementation nationale. Il est donc essentiel de revoir certaines des étapes clés qui interviennent afin d'apprécier la propension à la transparence de ces procédures. Le chapitre 2 propose une discussion approfondie du processus irlandais d'élaboration des nouvelles réglementations et présente des recommandations en détail pour améliorer la transparence du processus et du cadre institutionnel.

2.1.1.1. Réformes institutionnelles récentes

Les procédures administratives de l'Irlande ont été réformées ces dernières années conformément à l'*Initiative de gestion stratégique* (IGS) prise en 1994 pour revoir l'infrastructure décisionnelle du gouvernement et faire des propositions pour moderniser les systèmes et les pratiques. De nombreux objectifs de l'IGS se sont matérialisés par une législation officielle comme la *loi sur la gestion du service public en 1997*, la *loi sur la liberté de l'information en 1997* et la *loi sur le Comité des Chambres des Oireachtas* (Compellability, Privilege and Immunity of Witnesses Act) de 1997.

Le travail du *Groupe de travail sur la réforme de la réglementation*, mis en place en 1996, a abouti à des recommandations pour un programme d'action adopté par le gouvernement en juillet 1999 et intitulé « *Réduire les lourdeurs administratives – un programme d'action de réforme de la réglementation en Irlande* ». Il définit de nouvelles exigences pour améliorer la consultation publique avec les clients des ministères et les autres parties intéressées. Il modifie aussi le processus d'élaboration des nouvelles législations et réglementations en demandant d'établir une *Liste de contrôle de la qualité de la réglementation*.

La loi sur la liberté de l'information est entrée en vigueur en avril 1998 pour promouvoir la transparence des informations du gouvernement concernant les individus. Elle affirme le droit du public à accéder aux informations officielles dans la mesure la plus large possible compatible avec l'intérêt du public et le droit à la protection de la vie privée des individus. Dans son domaine de compétence, chaque individu a le droit d'accéder aux archives administratives pour rectifier ses informations personnelles, lorsqu'elles sont inexactes, incomplètes ou trompeuses et de connaître les motifs des décisions prises à son égard. La loi énonce une série d'exceptions pour protéger les informations sensibles lorsque leur divulgation est susceptible de compromettre les intérêts essentiels de l'état ou de tiers. La loi prévoit aussi des procédures de recours par le biais d'un avis indépendant du commissaire de l'information.

On observe aussi des modifications systémiques de la fonction réglementaire par le processus actuellement en cours de transfert des responsabilités réglementaires relatives aux secteurs d'infrastructure publique des ministères vers des organismes indépendants récemment constitués. En juin 1997, la fonction réglementaire du secteur des télécommunications a été transférée au Bureau du directeur de la réglementation des télécommunications (BDRT). En juillet 1999, la Commission de la réglementation de

l'électricité (CRE) a été mise en place. En fin d'année 1999, un commissaire intérimaire a été nommé pour réglementer le secteur de l'aviation dans l'attente d'une confirmation législative à cet effet. En mars 2000, le ministre des Entreprises publiques a publié un énoncé de politiques intitulé 'La bonne gestion et la responsabilité dans le processus réglementaire ; propositions de politiques'. Ces propositions sont désormais reflétées dans divers documents légaux que le ministre a récemment mis de l'avant pour réglementer des secteurs individuels. En septembre 2000, la réglementation des services postaux a été assignée au régulateur du secteur des télécommunications. Un cadre réglementaire des secteurs du gaz et des transports est actuellement à l'étude.

2.1.1.2. Processus d'élaboration de la réglementation

Le processus d'élaboration d'une nouvelle législation commence par une note demandant aux autorités de procéder aux propositions de loi particulières. La note établie par le ministère instigateur définit les principaux objectifs et les résultats attendus de la proposition de loi appelée « *the Heads of the Bill* ». Ceux-ci sont transmis au garde des sceaux (OAG) pour vérification de la conformité à la Constitution et aux principes généraux de la loi. Les autres ministères directement concernés par la proposition sont aussi consultés. La décision définitive de procéder à la préparation de la proposition de loi est prise par le gouvernement. Le ministère instigateur établit une note de cabinet contenant le projet de loi définitif et « le cas échéant » la liste de contrôle de qualité de la réglementation (LCQR) (encadré 3), ainsi que 6 déclarations d'étude d'impact portant sur les relations et la coopération entre l'Irlande et la Grande-Bretagne, l'emploi, les femmes, les personnes sans ressources, les charges industrielles et des petites entreprises, les charges financières et les implications sur le recrutement. La promulgation définitive suit un processus en plusieurs étapes comprenant la publication du projet de loi et ensuite celle du texte définitif au Journal officiel irlandais (*Iris Oifigiúil*).

L'Irlande, à la différence de la plupart des pays de l'OCDE, n'a pas de législation particulière définissant les modalités du processus de présentation d'un projet de loi. Ce n'est que depuis 1998 que les services du Premier ministre ont publié un Manuel du cabinet qui décrit en détail la marche à suivre pour présenter les propositions de loi pour approbation du gouvernement. Le Manuel du cabinet est régulièrement mis à jour pour refléter les rectifications récentes apportées aux procédures administratives. Le Manuel du cabinet est désormais disponible sur Internet (www.irlgov.ie/taoiseach/publication/cabinethandbook).

L'établissement des règlements, ordonnances, règles et arrêtés, généralement désignés par l'expression législation secondaire, suit les principes énoncés dans le Manuel du cabinet. Les ministres ont la responsabilité de les préparer conformément à la loi concernée et font généralement intervenir le ministère de la Justice dans le processus. Mention est faite au Journal officiel irlandais de l'élaboration des règlements et, dans de nombreux cas, il en est aussi fait mention dans les journaux nationaux. Tous les projets de réglementation ne sont pas examinés par le Parlement mais, lorsqu'ils le sont, des résolutions peuvent être prises pour les annuler dans les 21 jours suivant leur présentation.

2.1.1.3. Consultations publiques

Les ministères irlandais sont désormais tenus de procéder à des consultations publiques avec les parties intéressées conformément à l'item concerné de la liste de contrôle de qualité de la réglementation qui définit une série de considérations pour justifier les propositions de loi. Les consultations publiques sur des points de réglementation n'étaient pas expressément codifiées par la loi avant les récentes réformes institutionnelles, mais ont néanmoins été mises en place avec les partenaires sociaux à titre officieux. En tant que petite économie, la simplicité du processus était perçue par beaucoup comme un moyen souple pour faciliter l'émergence du consensus social. La simplicité d'accès aux informations gouvernementales, cadres dirigeants et ministres irlandais ayant contribué à cette absence de formalité, est une caractéristique

qui risque moins de se produire dans les grandes économies. Bien que cette absence de formalité assure souplesse et réactivité, celle-ci est fréquemment relayée par des procédures manquant de transparence, comportant des risques inévitables de capture réglementaire.

La liste de contrôle de qualité de la réglementation formalise d'une certaine manière le processus de consultation publique en exigeant la consultation des intéressées et en exposant leur point de vue dans la note du cabinet. Toutefois, il est laissé à la libre appréciation de chaque ministère de voir si la consultation des personnes/organismes extérieurs est nécessaire, les modalités du processus de consultation sur le plan de la durée et du moment, le choix des intéressés et les informations qui leur sont délivrées. Les intéressées n'ont pas accès à la liste de contrôle de qualité de la réglementation. Il n'existe aucun critère courant permettant d'apprécier la qualité de la consultation ou des décisions prises par les responsables de la réglementation sur le mécanisme de consultation choisi. Il n'y a pas non plus de disposition particulière prévoyant de solliciter et de prendre en considération l'avis de personnes/organismes étrangers durant le processus. Dans un cas particulier, des représentants de l'industrie ont exprimé leur préoccupation qu'une période de consultation trop courte ait été assignée à la mise aux enchères des « contrats de production d'électricité en quasi-indépendance ».

Bien que les ministères comptent sur un ensemble d'organismes consultatifs, notamment sur le Comité de liaison de l'administration fiscale et sur le Forum Petites Entreprises et Services (aboli en juillet 2000), ces organismes officiels et *ad hoc* peuvent ne pas être suffisants pour faire face à une société qui évolue rapidement. Une attitude favorable à la concurrence devrait prôner le rééquilibrage des pouvoirs entre le point de vue des producteurs et celui des consommateurs, ou plus largement celui de la société civile. L'évolution économique et sociale signifie aussi que de nouveaux groupes d'intérêt deviennent de plus en plus efficaces et qu'il faut donc de nouvelles mesures de transparence et d'obligation de rendre des comptes pour éviter les éventuels risques de capture réglementaire.

2.1.2. *Transparence lors de l'élaboration des règlements techniques*

La transparence dans le domaine des règlements techniques, par exemple, les spécifications de produits établies par des règlements dont le respect est obligatoire, et des normes techniques, par exemple, les spécifications de produits établies par des agences de normalisation dont le respect est volontaire, a été renforcée par la discipline dictée par les régimes régionaux et internationaux. Comme les différences de réglementations nationales pour les produits sont considérées comme des obstacles de taille à l'accès aux marchés intérieurs, les entreprises ont absolument besoin d'information dans ce domaine pour connaître précisément les prescriptions applicables et de manière générale mieux comprendre les conditions du marché. Dans le cadre des obligations de notification que lui imposent la Commission européenne et l'OMC, l'Irlande communique des informations à ses partenaires commerciaux sur le processus d'élaboration des normes et règlements techniques et leur donne la possibilité de présenter leurs observations.

Dans tous les États membres de l'UE, il faut impérativement déclarer à la Commission européenne les projets de règlement technique lorsqu'il ne s'agit pas de pures transpositions des directives d'harmonisation⁹. Cette obligation donne à la Commission européenne et aux autres États membres de l'UE la possibilité de faire des observations dans un délai de 3 mois, prorogeable trois mois supplémentaires, voire 12 mois selon les circonstances, sur les nouveaux textes ou les textes modifiés de la réglementation nationale. Par exemple, on peut soulever la question de l'interprétation, demander de nouveaux détails ou mettre en cause la conformité des règlements prospectifs à la législation communautaire, alors qu'elles sont toujours au stade de l'ébauche. La non-déclaration ou le refus de répondre à des observations peut aboutir à l'ouverture par la Commission d'une procédure pour infraction. L'institut national de normalisation d'Irlande (NSAI) est l'organisme irlandais de déclaration en vertu des directives de l'UE.

Encadré 1. Obligations de déclaration à l'UE – déclaration d'informations dans le domaine de la réglementation technique dans l'union européenne

Afin d'éviter d'ériger de nouveaux obstacles à la libre circulation des biens, qui pourraient découler de l'adoption de règles techniques à l'échelle nationale, les États membres de l'UE sont tenus, en vertu de la directive 98/34 (codification de la directive 83/189), de déclarer tous les projets de règlement technique sur les produits dans la mesure où il ne s'agit pas de la transposition de directives européennes harmonisées. Cette obligation de déclaration touche toutes les réglementations, au niveau national ou régional, qui intègrent des spécifications techniques dont le respect est obligatoire pour la commercialisation ou l'exploitation, mais aussi les mesures fiscales ou financières destinées à favoriser le respect de ces spécifications et les accords volontaires dont une administration publique est partie prenante. La directive 98/48 a récemment étendu le champ de l'obligation de déclaration aux règles applicables aux services de la société de l'information. Les textes déclarés sont communiqués par la Commission aux autres États membres et ne sont en principe pas considérés comme confidentiels sauf indication contraire explicite.

Après déclaration, l'État membre concerné doit s'abstenir d'adopter les projets de réglementation pendant un délai de 3 mois au cours duquel les effets de ces règlements sur le Marché unique sont examinés par la Commission et les autres États membres. Si la Commission ou un autre État membre émet un avis circonstancié, indiquant que la réglementation envisagée constitue un obstacle aux échanges, la période de *statu quo* est prorogée de 3 mois supplémentaires. Par ailleurs, si l'on entreprend d'élaborer à l'échelle européenne une nouvelle législation dans le même domaine, la Commission peut prolonger la période de *statu quo* de 12 mois supplémentaires. Une procédure pour infraction peut être engagée en cas de non-déclaration ou si l'État membre concerné ignore délibérément un avis circonstancié.

De même, en ce qui concerne les normes, la directive 94/34 prévoit un échange d'informations au sujet des initiatives des organismes de normalisation nationaux (NSO) et, sur demande, à propos des programmes de travail, favorisant ainsi la transparence et la coopération entre organismes. Les bénéficiaires directs de l'obligation de déclaration des projets de normes sont les États membres, leurs organismes de normalisation nationaux et les organismes européens de normalisation (CEN, CENELEC et ETSI). Les structures privées peuvent prendre indirectement part aux procédures de normalisation dans les pays autres que le leur, par l'intermédiaire des organismes de normalisation de leur pays qui se voient offrir la possibilité de jouer un rôle actif ou passif dans les activités de normalisation des autres organismes.

Bien que destinées au premier chef aux États membres, les procédures bénéficient au secteur privé dans l'UE en ouvrant une fenêtre sur les activités de réglementation nationale. La Commission européenne publie régulièrement les titres des projets de réglementation technique nationale au Journal officiel des Communautés européennes et depuis 1999, ces informations sont disponibles sur Internet. Toute personne ou entreprise intéressée par une déclaration de projet peut obtenir de plus amples informations en s'adressant à la Commission ou à l'interlocuteur concerné dans tout État membre. Ce mécanisme favorise l'information de tous les intéressés, européens ou non, au regard des activités de réglementation nationale au sein de l'UE.

La procédure de déclaration a amélioré la transparence du processus décisionnel de réglementation dans toute l'EU, réduisant ainsi le risque de capture réglementaire. Depuis son avènement en 1985, la procédure contribue à instaurer le principe de transparence dans les pratiques réglementaires des pays européens en ce qui concerne les aspects techniques. L'encouragement des pays à déclarer et, par conséquent, l'efficacité du système, ont été considérablement renforcés par la décision « Sécuretel » de 1996 par la Cour européenne de Justice¹⁰. La décision pose le principe selon lequel le refus de se conformer à l'obligation de déclaration se traduit par l'inapplicabilité de la réglementation technique concernée de sorte qu'elle ne puisse pas s'appliquer à l'encontre des individus.

Dans l'UE, la procédure de déclaration a récemment été complétée d'une procédure demandant aux États membres d'avertir la Commission des mesures nationales dérogeant au principe de la libre circulation des marchandises au sein de l'UE¹¹. Cette procédure a été établie au vu des obstacles persistants à la liberté de circulation de marchandises au sein du Marché unique. Les États membres doivent déclarer toute mesure, autre qu'une décision judiciaire, qui empêche la libre circulation des produits légalement fabriqués ou commercialisés dans un autre État membre pour des motifs touchant notamment à la sécurité,

à la santé ou à la protection de l'environnement. Par exemple, les États membres doivent déclarer toute mesure qui impose une interdiction générale, ou qui exige de modifier ou de retirer un produit du marché. Alors que la procédure de déclaration des projets de règlement technique mentionnée plus haut s'applique à la période précédant l'adoption de la réglementation technique, cette procédure traite des mesures prises après l'adoption de règlement technique. Jusqu'à présent, la nouvelle procédure a produit des résultats limités. Le nombre total des déclarations reste très bas (33 en 1997, 69 en 1998 et 26 en 1999) ce qui pourrait signifier, selon la Commission européenne que le mécanisme est sous-utilisé¹².

Dans la mesure où les déclarations de réglementation prospective ne reposent pas sur des normes internationales pertinentes, la Commission européenne transmet l'information au secrétariat de l'OMC et aux autres membres de l'OMC conformément à l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC). De même, la déclaration demandée en vertu d'autres dispositions de l'OMC, comme l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), ou les déclarations régulières dans le cadre des Accords sur l'agriculture, les règles d'origine, les licences d'importation, etc., sont faites à l'OMC par la Commission européenne au nom des États membres. Les membres de l'OMC peuvent faire des observations sur les projets et le pays notificateur doit réagir. Si tel n'est pas le cas, la question peut être soulevée par le Comité OTC dans le système OMC et si cela n'aboutit pas à une solution acceptable, par le biais de la procédure de règlement des différends. Suivant les accords OTC et SPS, un point d'information sur les normes et les règlements techniques a été établi en Irlande.

2.1.3. Transparence lors de l'élaboration des normes

L'Autorité nationale de normalisation d'Irlande (NSAI) est responsable de la transposition sous forme de normes irlandaises de toutes les normes publiées par les organismes européens de normalisation ainsi que de leur diffusion, promotion et commercialisation. Elle est aussi responsable de la gestion du processus de consultation publique en Irlande et de l'établissement de normes indigènes conformes aux exigences de l'UE en vertu du programme pour le Marché unique européen.

La NSAI est tenue d'élaborer des normes irlandaises avec la participation ouverte de tous les intéressés, sans discrimination fondée sur la nationalité. Elle est membre du Comité européen de normalisation (CEN), de l'Institut européen des normes de télécommunication (ETSI) et de l'Organisation internationale de normalisation (ISO). Par l'entremise du Conseil irlandais des techniques de l'électronique, avec qui la NSAI travaille en étroite collaboration, elle est membre de la Commission électrotechnique internationale (CEI) et du Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC). Elle a adopté le code de bonnes pratiques OTC de l'OMC pour la préparation, l'adoption et l'application de normes.

L'établissement de normes irlandaises ou de normes purement nationales désignées « normes indigènes » a lieu dans l'un des 15 Comités consultatifs de la NSAI, chargés de mettre au point des normes dans des domaines d'activité précis. Les Comités rassemblent les producteurs, les associations de consommateurs, les représentants du gouvernement, les laboratoires de contrôle, les organismes de certification et autres entités qui peuvent être concernées par la mise au point de normes. Lorsqu'un projet est en cours d'élaboration, les entreprises ou d'autres intéressés, qui sont jugés les plus concernés par le projet sont informés et invités à participer aux réunions. Les Comités doivent envisager la participation d'autres organismes de normalisation qui sont membres du CEN/CENELEC. Plus largement, la participation des étrangers, même extérieurs à l'UE, n'est pas restreinte. Toute entreprise ou organisation professionnelle, tout producteur ou individu, peut appeler à la création d'une norme sur des spécifications techniques concrètes. La NSAI a l'obligation de transposer les normes européennes dans les délais prévus par CEN, CENELEC ou ETSI, habituellement le délai est de 6 mois, et de retirer les normes nationales conflictuelles.

Une fois qu'un projet de norme est homologué par le comité concerné, le processus de consultation publique commence et toute personne ou entité juridique est invitée à faire ses observations. La période de consultation publique est fixée au cas par cas, habituellement 2 mois. Les publications, *Bulletin et Catalogue de normes*, de la NSAI fournissent des informations régulières sur les projets de règlement technique déclarés par tous les États membres de l'UE et de l'ALEE et sur les programmes de travail en cours d'organismes comme le CEN, le CENELEC, l'ETSI, l'ISO et la CEI. Après avoir examiné les observations, le comité élabore une proposition définitive qui doit être approuvée par les organismes administrateurs de la NSAI. Enfin, la norme définitive est publiée dans le Journal officiel et intégrée au catalogue des normes de la NSAI. La NSAI publie tous les deux mois un *Bulletin de normes* et une *fiche de normes*, qui sont mis à la disposition des abonnés sur son site Internet (www.nsai.ie).

La Commission européenne a également pris de nouvelles initiatives pour améliorer la transparence et faciliter la compréhension par les protagonistes du marché des règles régissant le marché unique européen et certains points capitaux comme les normes ou les marchés publics. Elle a créé un guichet Internet pour les entreprises « Dialogue avec les entreprises »¹³. Le site est relié aux « Centres Euro Info », qui sont en place dans toute l'UE et sont spécialisés dans les normes. Ceux-ci peuvent fournir aux entreprises des informations sur l'application des normes, les procédures d'évaluation de la conformité, le label CE ou les initiatives de qualité en Europe. La Commission européenne exploite aussi un site Internet, en collaboration avec les organismes européens de normalisation, qui donne des informations sur les directives de la nouvelle approche européenne et l'harmonisation des normes¹⁴.

Globalement, le processus d'élaboration des normes irlandaises et des normes de l'UE fait l'objet d'un ensemble de contrôles et d'équilibrages qui réduisent l'émergence d'obstacles à la libre circulation des marchandises au sein de l'UE. La communauté internationale bénéficie directement de l'application de la transparence et des procédures de non-discrimination et bénéficie aussi indirectement du risque moindre de capture réglementaire.

2.1.4. *Marchés publics*

Dans les pays de l'OCDE, bien que les procédures de passation des marchés publics se veulent transparentes, les frais de recherche des informations concernées peuvent être importants pour les petites et moyennes entreprises et les entreprises étrangères. Il est perceptible que des spécifications sans rapport évident avec la nature du contrat en question peuvent être utilisées pour disqualifier les candidats aux appels d'offre. Il est possible que les procédures de recours ne soient pas clairement établies ou qu'elles paraissent si lourdes que les entrepreneurs ne songent même pas à y recourir en cas de suspicion d'infraction à la procédure. Sous ce rapport, les soumissionnaires étrangers et nationaux ont des attentes légitimes quant au degré de transparence que devraient prévoir les procédures nationales de passation des marchés publics.

Le cadre légal irlandais relatif aux procédures de passation des marchés publics transpose les principes directeurs prévus dans le Cadre général relatif aux marchés publics dans l'UE qui repose sur 6 directives substantielles¹⁵. Les directives substantielles s'appliquent aux procédures de passation des marchés publics dans tous les États membres et leurs administrations régionales et locales. Elles prévoient les principes de transparence, de non-discrimination et d'égalité de traitement, qui favorisent ensemble les conditions de la concurrence et sont mutuellement bénéfiques aux intéressés.

En mai 2000, la Commission européenne a adopté une série de modifications pour simplifier et moderniser les directives en matière de marchés publics. Le nouveau cadre juridique propose, entre autres, de réunir 3 directives actuelles dans un seul texte plus cohérent, d'assouplir certaines des procédures d'adjudication jugées trop rigides pour parvenir à l'objectif de la solution la plus avantageuse et

d'encourager les administrations publiques à faire un plus large usage des moyens électroniques. Celui-ci prévoit aussi l'exclusion des premiers secteurs réglementés, télécommunications, électricité et eau, du champ d'application des directives car ces secteurs sont en cours de libéralisation effective et ouverts à la véritable concurrence. La Commission recommande aux États membres d'appliquer le nouveau cadre d'ici 2002.

Encadré 2. Cadre général des marchés publics dans l'UE

Le principe de transparence est appliqué concrètement par le biais d'exigences diverses. Les administrations contractantes doivent établir une note annuelle indiquant le total du marché public, par domaine de produit et dépassant un seuil minimum annuel, qu'elles envisagent de soumettre à une adjudication dans les 12 mois suivants. La liste annuelle et tout contrat dont la valeur estimée dépasse certains seuils doivent être inscrits au Journal officiel des Communautés européennes. Les contrats doivent impérativement indiquer quelle est, parmi les procédures d'adjudication possibles, celle retenue (ouverte, restreinte ou négociée) et doivent utiliser des critères objectifs pour choisir les candidats et les appels d'offre, lesquels critères doivent être connus d'avance. Les administrations contractantes doivent aussi faire connaître le résultat des procédures contractuelles par un avis au Journal officiel de la CEE.

Les États membres ont aussi l'obligation de prévoir des procédures appropriées de recours judiciaire des décisions prises par les administrations contractantes qui enfreignent les lois communautaires et les lois nationales qui les mettent à exécution. Celles-ci doivent prévoir la possibilité de mettre en œuvre des mesures intérimaires, en particulier la suspension des procédures d'adjudication du contrat pour casser les décisions prises illégalement et pour allouer des dommages et intérêts aux personnes lésées par une infraction. Les directives de l'UE exigent que ces procédures s'appliquent efficacement et rapidement. L'appréciation de ces critères qualitatifs risque d'être une tâche difficile en pratique en raison de la grande diversité des cultures et des systèmes judiciaires dans les États membres de l'UE.

En ce qui concerne le double principe de non-discrimination et d'égalité de traitement, les principales exigences portent sur les aspects suivants : respect de délai minimum pour le processus d'appel d'offre, respect de normes techniques reconnues, les normes européennes prenant la priorité sur les normes nationales et interdiction de discrimination conformément aux dispositions prévues par le Traité de Rome. Ce dernier interdit toute discrimination ou restriction dans l'adjudication des contrats pour des raisons de nationalité et interdit les mesures de restriction quantitative à l'importation ou toute mesure d'effet équivalent. Il prévoit aussi la liberté pour les nationaux d'un État membre de s'établir dans le territoire d'un autre État membre et la liberté d'offrir ses services à partir de tout État membre. Les directives de l'UE relatives à la reconnaissance mutuelle des services en profession libérale et la nouvelle approche des normes techniques (cf. Encadré 5 en 2.4) contribuent en outre à réduire les éventuels cas de discrimination.

Les administrations publiques irlandaises ont promptement mis en œuvre les directives concernées de l'UE comme l'illustre la quasi-absence de procédure d'infraction engagée à l'encontre de l'Irlande pour application incorrecte de ces directives. La dernière procédure d'infraction date de 1996 et concerne des irrégularités remontant à 1994 au sujet de la directive relative à la passation de marchés publics par la direction irlandaise des Eaux et forêts. Une chartre des meilleures pratiques pour accorder un entretien explicatif aux fournisseurs a été approuvée en 1999 par le Forum sur les Marchés Publics en Irlande¹⁶. Celle-ci prévoit un accès en commun à l'information et une politique d'entretiens explicatifs en commun tout en garantissant le total respect de la confidentialité des informations mises à la disposition des entités contractantes par les fournisseurs.

Dans une étude commanditée par le ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi, la proportion des marchés publics passés à partir d'importations est estimée à 43.4 % en 1998¹⁷. L'estimation de la part des importations sur le total des marchés publics est une tâche complexe par définition et qui repose sur un certain nombre d'hypothèses. Pour une petite économie ouverte comme l'Irlande, il est prévisible d'avoir une part élevée d'importations sur le total des marchés publics, notamment dans la période actuelle de restriction des capacités. L'absence d'études comparables pour d'autres pays ne permet pas d'établir de comparaisons fiables entre pays.

En vertu des principes de transparence et de non-discrimination, les entreprises et les individus issus des États membres de l'UE bénéficient de la possibilité de rivaliser sur les marchés publics faisant l'objet d'une adjudication par les autorités irlandaises. Les entreprises et les individus non-membres de l'UE profitent aussi de la transparence générale des règles d'attribution des marchés publics dans l'UE et indirectement de l'amélioration des conditions de la concurrence conférées par l'ouverture de la réglementation irlandaise sur l'investissement et du principe de non-discrimination. La Commission européenne a pris aussi des engagements spécifiques dans le cadre de l'Accord sur les marchés publics (AMP) de l'OMC, qui recense les administrations contractantes de chaque pays membre de l'UE, dont celles de l'Irlande, qui sont soumises à l'accord.

2.1.5. *Les régions de l'Irlande*

Dans tout pays, des conflits ou divergences de réglementation peuvent survenir entre l'administration centrale et les instances de réglementation décentralisées, ce qui est susceptible d'entraver la libre circulation des marchandises et des services à l'intérieur du pays. L'Irlande est un pays très centralisé et ses 114 administrations locales, dont 29 conseils de comté, ont un éventail de pouvoir relativement limité en comparaison aux entités similaires dans les autres pays européens. Sous la surveillance du ministère de l'Environnement et des administrations locales, les autorités locales assurent le service public comme le logement social, la distribution de l'eau, l'enlèvement et le traitement des ordures, la voirie, les services de lutte contre l'incendie et les loisirs pour les collectivités locales. Ces dernières années, un certain nombre de responsabilités réglementaires ont été décentralisées dans le domaine de l'environnement, de la rénovation urbaine, du logement et du développement général, alors que d'autres responsabilités ont été transférées vers des organismes spécialisés comme les activités de santé et la protection principale de l'environnement. Les administrations locales n'ont aucun pouvoir dans le domaine de l'enseignement, de la police, de la santé, des transports publics, sauf pour les taxis. Leur engagement dans les programmes sociaux est en croissance. En matière de pouvoir de réglementation, la compétence des administrations locales se matérialise surtout par la délivrance des autorisations, notamment pour les terrains, la circulation, le stationnement, les nuisances et les ordures.

Un certain nombre d'organisations non gouvernementales quasi autonomes opèrent dans le domaine de la santé, de la promotion touristique et des pêcheries, complétant le rôle des administrations locales. Au cours de la dernière décennie, l'administration a fait d'importants efforts pour améliorer les capacités de gestion des administrations locales. D'après le SMI, le programme *Meilleure administration locale* a créé de nouveaux organes consultatifs cherchant à améliorer la coordination et à réduire le morcellement de la politique et des prestations de service à l'échelon local. Au sein de l'UE, les directives relatives au marché économique unique s'appliquent aux organismes décentralisés et aux grandes villes irlandaises et contribuent à réduire le risque potentiel de règlement conflictuel qui empêche la libre circulation des marchandises et des services à l'intérieur du pays. Le jugement de l'application des principes de réglementation efficace par les instances locales et régionales nécessite des ressources qui dépassent le cadre de celles actuellement utilisables pour la présente analyse. L'administration centrale devrait continuer à promouvoir l'information et encourager le respect des principes de réglementation efficace par le biais des institutions de coopération entre elle-même et les collectivités locales et régionales. Le chapitre 2 donne de plus amples informations sur la coordination entre les différents échelons de l'administration.

2.2. *Mesures destinées à assurer la non-discrimination*

L'application des principes de non-discrimination vise à proposer une égalité effective d'occasions de concurrence entre produits et services semblables quel que soit le pays d'origine. Par conséquent, l'importance de la promotion active à l'égard du respect de deux principes centraux du système d'échange multilatéral – la nation la plus favorisée (NPF) et le traitement national (NT) – en élaborant et en appliquant les règlements est un indicateur utile des efforts généraux d'un pays pour promouvoir le commerce et les règlements favorables à l'investissement.

La constitution irlandaise ne comporte pas d'interdiction générale vis-à-vis de ce genre de discrimination. Par son adhésion à l'OMC et à l'UE, l'Irlande souscrit aux principes de la nation la plus favorisée et du traitement national. Il incombe à la Division d'accès au marché du DETE de servir d'agence de surveillance pour vérifier la mise en œuvre effective des dispositions relatives à la non-discrimination et au traitement national, émanant de l'OMC et d'autres accords d'échanges ou d'investissement lié aux échanges. Dans le cadre du processus de règlement des différends de l'OMC, les partenaires commerciaux ont la possibilité de demander à consulter l'Irlande et/ou la Commission européenne, selon leur domaine de compétence, pour une présomption d'infraction à toute obligation de l'OMC y compris les obligations de la nation la plus favorisée ou le traitement national. Si la consultation n'aboutit pas à un résultat mutuellement satisfaisant, les partenaires commerciaux ont le droit de solliciter l'intervention d'experts qui examinent l'affaire et établissent un rapport portant sur la compatibilité des mesures en cause avec les obligations de l'OMC.

2.2.1. *Consultations et règlement des différends de l'OMC*

À la mi-2000, il n'y avait ni instance de consultation ni délibération d'experts visant directement les politiques irlandaises. Les États-Unis ont sollicité des consultations de l'OMC avec l'Irlande sur deux points depuis la mi-97, au sujet d'un programme de taxes spéciales sur les revenus commerciaux tirés des ventes à l'exportation de biens manufacturés en Irlande (Special Trading Houses Scheme) et du refus présumé d'accorder certains droits d'auteur et droits de voisinage en vertu des lois régissant la protection de la propriété intellectuelle – obligations découlant de l'Accord de l'OMC sur les ADPIC. La question de fiscalité a été résolue en 1998 par la décision d'abolir le Special Trading Houses Scheme. En ce qui concerne la question des droits de propriété intellectuelle, l'Irlande a entrepris un long réexamen de sa législation afin de moderniser ses dispositions ; par ailleurs, elle a adopté en juillet 2000 un ensemble de mesures législatives en vue de se mettre en conformité avec ses obligations au titre de l'OMC. Ces nouvelles mesures sont entrées en vigueur le 1er janvier 2001.

Eu égard à la compétence de la Commission européenne sur les questions de commerce, il y a eu plusieurs procédures de règlement des différends en instance au cours desquels les partenaires commerciaux dénoncent une infraction aux obligations de l'OMC par l'UE. Depuis que la Commission européenne agit au nom de ses États membres pour les questions de politique commerciale, il n'est plus possible de dissocier un État membre ou un autre, notamment l'Irlande, de la politique commerciale de l'UE. La plupart des plaintes concernent la politique agricole de l'UE et son régime d'importation pour les produits agricoles.

2.2.2. *Régime d'imposition du revenu des sociétés*

L'existence des dispositions favorables concernant l'impôt sur le revenu des sociétés alliées à des dispositifs d'incitation attrayants a encouragé les investisseurs étrangers à se fixer en Irlande mais la Commission européenne et les États membres de l'UE se sont plaints de l'effet anticoncurrentiel du

système fiscal préférentiel de l'Irlande. En juillet 1998, un accord est trouvé entre la Commission européenne et l'Irlande, lequel écarte les dispositions discriminatoires et aborde les préoccupations touchant aux aspects incitateurs du régime fiscal des sociétés irlandaises. Était en question la différence entre le taux d'imposition normal des sociétés, égal à 32 %, sur les bénéfices des activités nationales, comparativement au taux préférentiel de 10 % d'imposition des sociétés sur les bénéfices des activités commerciales. Une taxe unique de 12.5 % sur les sociétés sera appliquée dès janvier 2003. Des accords transitoires ont également été trouvés pour réguler le nombre de nouveaux projets d'investissement qui accéderont au taux d'imposition de 10 % appliqué jusqu'alors. L'administration irlandaise déclare que la nouvelle taxe de 12.5 % sur les bénéfices des sociétés sera compatible avec le Code de conduite sur la taxation des entreprises de l'UE, lequel est destiné à modérer les mesures fiscales préjudiciables dans les États membres de l'UE.

2.2.3. *Accords d'échange préférentiels*

Si les accords préférentiels privilégient certains pays et constituent donc des écarts par nature aux principes de la nation la plus favorisée et du traitement national, l'importance de la participation d'un pays à des accords préférentiels n'est pas en soi révélatrice du non-respect du principe de non-discrimination. En analysant ces engagements, il est judicieux d'observer l'attitude des pays participants à l'égard des non-membres sur le plan de la transparence et du risque d'effet discriminatoire. Les pays tiers ont besoin d'accéder aux informations relatives à la teneur et à l'exécution des accords préférentiels afin de d'avoir une analyse éclairée de toute retentissement sur leurs intérêts commerciaux. En outre, l'approche substantielle des points réglementaires comme l'analyse des normes et de leur conformité peut introduire le risque de traitement discriminatoire des pays tiers si, par exemple, les normes reconnues par les partenaires dans un accord préférentiel sont difficiles à respecter par les pays tiers.

Depuis son accession à la Communauté économique européenne en 1973, l'Irlande a, de droit, participé à tous les accords d'échange préférentiels contractés par l'UE. Les plus importants sont les accords de libre échange (ALE) avec la zone économique européenne (ZEE), plusieurs accords européens avec les pays de l'Europe centrale et orientale (CEEC), le Mexique et plusieurs accords euro-méditerranéens¹⁸. L'UE a passé des accords préférentiels non réciproques avec plusieurs pays méditerranéens, dans le contexte de la Convention de Lomé et le système général des préférences (SGP) de l'UE en faveur des pays en voie de développement.

Dans la mesure où les divers accords de libre échange ont un champ d'application exhaustif, il est probable que ceux-ci occasionnent un processus de création commerciale plus important que la diversion commerciale inhérente à tout accord de libre échange. Compte tenu du nombre croissant d'accords de libre échange contractés par l'UE, l'Irlande a progressivement subi une compétition croissante par paliers successifs et accédé préférentiellement à des nouveaux marchés.

L'attitude des pays participants à l'égard des non-membres peut être jugée en fonction de leur volonté d'élargir sur un plan multilatéral les avantages de leurs accords préférentiels. À cet égard, l'Irlande soutient la position de la Commission européenne pour associer l'élan de la libéralisation des échanges au cycle complet des négociations commerciales multilatérales au sein de l'OMC. En particulier, la Commission européenne favorise une approche globale des négociations OMC qui vise à améliorer l'accès au marché des biens industriels, des produits agricoles, des services et des règlements multilatéraux dans le domaine de la facilitation des échanges, des marchés publics, de l'investissement et de la concurrence.

2.2.4 Commerce des services

Dans le cadre de l'accord général sur le commerce des services de l'OMC (GATS), l'Irlande a contracté des engagements internationaux dans le domaine des services, y compris dans les annexes sectorielles du GATS et, plus récemment, les Accords sur les services financiers et les télécommunications de base conclus en 1997. Dans le cadre du GATS, les engagements particuliers et la liste des exemptions du principe de la nation la plus favorisée sont établis selon quatre modalités d'offre pour chaque secteur de service concerné (offre transfrontière, consommation étrangère, présence commerciale et présence des personnes physiques). Pour les 12 États membres de l'UE d'alors, un programme unique d'engagements précis a été arrêté à l'échelle de l'UE et soumis à l'OMC au nom de l'UE. Ces engagements précis sont constitués d'engagements à l'échelle de l'UE et d'exemptions, qualifiées par les restrictions supplémentaires fixées individuellement par les États membres.

Pour apprécier les modalités selon lesquelles les producteurs étrangers ont effectivement des conditions égales de concurrence en Irlande pour les services, il est nécessaire d'examiner l'étendue des activités proposées dans chaque secteur de service, les limitations d'accès au marché et le traitement national relatif aux différents modes d'offre, y compris toute limitation supplémentaire particulière imposée par l'Irlande. En outre, puisque l'UE a établi une liste des exemptions du principe de la nation la plus favorisée, il faut l'examiner pour juger la façon dont la Commission accorde le traitement préférentiel ou oppose une discrimination à l'égard d'un ou plusieurs partenaires commerciaux.

Bien qu'il soit hors du champ de cette étude d'examiner en détail l'étendue des engagements irlandais et de l'UE ainsi que les exemptions prévues en vertu du GATS, les éléments qui suivent donnent quelques exemples. Le programme de l'UE montre que celle-ci a contracté des engagements sectoriels spécifiques dans un grand nombre de secteurs. Toutefois, elle ne propose pas d'engagement dans les secteurs suivants : services postaux, coursiers, services audiovisuels, autres services éducatifs, bibliothèques, archives, musée et autres services culturels, transport maritime, transport fluvial, aérien et par oléoduc.

Par principe, les limitations de l'UE s'expriment essentiellement au niveau des États membres pour l'offre transfrontière (secteur des services financiers et des affaires), alors que la consommation étrangère n'est tenue par aucune restriction. Les principales limitations à la présence commerciale découlent des exigences portant sur la forme juridique du prestataire de service au niveau aussi bien européen qu'individuel des États membres. Il s'agit pour certaines de celles-ci de limitations portant sur le traitement national, étant donné qu'elles ne s'appliquent qu'aux prestataires des pays tiers. La circulation des personnes physiques est sujette aux limitations générales s'appliquant à tous les secteurs, avec certaines autres limitations des États membres au niveau sectoriel (services éducatifs, services en profession libérale). La liste des exemptions du principe de la nation la plus favorisée élaborée par l'UE présente un certain nombre d'exemptions sectorielles qui s'appliquent en Irlande : services audiovisuels, services de transport routier (passagers et fret), commercialisation de services de transport aériens et assurance non-vie directe.

L'Irlande conserve quelques limitations supplémentaires, relatives à certains services proposés en profession libérale, ayant essentiellement trait à la présence commerciale. L'accès au marché est limité au partenariat pour les services d'audit. En ce qui concerne les services médicaux, dentaires et vétérinaires, l'accès au marché est limité aux partenariats ou aux personnes physiques. Quant à l'offre transfrontière, les services d'agents immobiliers sont libres. Pour les services financiers, le droit de s'établir en Irlande n'inclut pas la création de bureau de représentation pour les sociétés d'assurance.

2.3. *Mesure pour éviter les restrictions inutiles aux échanges*

Parmi les options qui s'offrent pour atteindre un objectif particulier, il convient de favoriser les mesures réglementaires qui ont le moins d'effet restrictif possible sur le commerce étant donné les risques qu'entraîne sa non-réalisation. Par exemple, cette approche consisterait à utiliser des normes reposant sur des performances plutôt que sur des spécifications de conception comme base de réglementation technique, d'utiliser des tarifs au lieu de restrictions quantitatives nécessitant l'attribution d'autorisations d'importation, ou d'envisager des taxes ou des autorisations négociables au lieu de règlements pour parvenir au même objectif légitime de politique. Au niveau de la procédure, l'adhésion effective à ce principe comporte l'examen des modalités selon lesquelles certaines dispositions amènent ou encouragent les responsables de la réglementation à éviter les restrictions inutiles aux échanges et à justifier d'éventuelles exceptions, la manière d'évaluer le retentissement des nouveaux règlements sur le commerce et l'investissement international, la manière de consulter les organismes de la politique commerciale ainsi que les négociants et investisseurs étrangers dans le processus réglementaire et les moyens de garantir aux parties étrangères l'accès au règlement des litiges.

2.3.1. *Étude de l'impact de la réglementation*

En Irlande, les principaux outils pour apprécier les effets potentiels des propositions de loi et des règlements qui leur sont subordonnés sont *La liste de contrôle de qualité de la réglementation* (LCQR) et les six points de l'étude d'impact (§ 2.1.1.2). L'établissement de cette liste procure une approche structurée aux décideurs irlandais afin d'améliorer la qualité des informations sur lesquelles reposent les décisions et d'intégrer des principes réglementaires efficaces dans le processus décisionnel des questions réglementaires. La LCQR irlandaise intègre de nombreux aspects de la liste de référence de l'OCDE pour la prise de décision réglementaire afin de produire des règlements efficaces, souples et transparents (OCDE 1995)¹⁹. Les nouvelles exigences ne sont requises que depuis juillet 1999, ce qui est tard comparativement aux mêmes dispositions mises en place dans la plupart des autres pays de l'OCDE.

Encadré 3. **Liste de contrôle de qualité de la réglementation**

1. La législation et/ou la réglementation envisagée sont-elles absolument nécessaires ? Le problème est-il correctement défini et l'objectif peut-il être atteint par d'autres moyens (amélioration de l'information, dispositifs volontaires, code de bonnes pratiques, auto-réglementation, instructions de procédure) ?
2. La législation influera-t-elle sur l'accès au marché, entraînera-t-elle des restrictions en matière de concurrence ou augmentera-t-elle des lourdeurs administratives ?
3. La nouvelle législation est-elle compatible avec le développement de la société de l'information, notamment en ce qui concerne l'administration et le commerce électronique ?
4. Décrivez la justification qui a été donnée aux exemptions ou aux simplifications de procédure pour les secteurs économiques ou sociaux particuliers qui peuvent être disproportionnellement alourdis par la proposition, y compris le secteur des petites entreprises.
5. Décrivez la justification qui a été donnée à l'application des principes suivants :
 - (a) Reconduction, ici définir une date à l'issue de laquelle la mesure expire si elle n'est pas reconduite ;
 - (b) Date de révision, date prédéterminée à laquelle l'efficacité et l'impact de la nouvelle mesure envisagée seront reconduits ;
 - (c) Principe de « remplacement », lorsque l'organisme de réglementation/législation dans un domaine particulier ne sera pas ajouté sans une réduction correspondante par le biais du rappel d'une mesure existante.
 - (d) Décrivez la manière dont les parties intéressées ou concernées ont été consultées, groupes d'intérêt ou organes représentatifs compris s'il y a lieu. Un résumé du point de vue de ces parties devra être présenté.

L'établissement de la liste de contrôle de qualité de la réglementation et des six points de l'étude d'impact peut être assimilé à une analyse de l'impact réglementaire (AIR) dans le sens des meilleures pratiques de l'OCDE²⁰. Toutefois, l'approche réglementaire ne repose que sur des critères qualitatifs et ignore donc complètement les critères quantitatifs comme l'analyse des coûts et des avantages qui peut être un instrument utile pour comparer les bénéfices au regard de groupes d'intérêt particuliers en fonction des coûts supportés par la société entière. Il existe un élément discrétionnaire à propos de la liste LCQR, qui est demandée « le cas échéant » et suscite bien des doutes quant à savoir si elle est systématiquement et uniformément appliquée dans toute l'administration. Les carences de la stratégie de mise en application sont les plus visibles par l'absence d'organisme ou de structure de contrôle indépendant qui vérifie la conformité de la liste complétée aux critères requis et par l'absence de ligne directrice et de formation pour remplir les exigences nécessaires. La mauvaise infrastructure de mise en application suscite des doutes considérables quant à l'efficacité de la liste de contrôle de qualité de la réglementation comme instrument utile aux responsables de la réglementation pour vérifier qu'ils ont fait le meilleur choix possible.

En principe, la liste fait appel à une étude d'impact sur la concurrence des règlements envisagés. Les critères de concurrence peuvent recevoir une large interprétation en considérant le moindre impact des règlements sur les restrictions des échanges et pour encourager les responsables de la réglementation à choisir des instruments réglementaires qui minimisent l'impact négatif sur les conditions de la concurrence. En pratique, certaines décisions réglementaires concernant la concession de licences aux taxis à Dublin et aux bars laissent entendre que le critère de concurrence n'a pas été interprété dans le sens de réduire les obstacles à l'entrée (*cf.* point 2.6)²¹. Bien que, dans ces cas, l'implication commerciale soit assez lointaine, elle illustre néanmoins comment l'un des critères clé de la liste est détourné dans la pratique. Ces cas soulèvent en outre une question plus large touchant au critère de la concurrence ; en effet, les responsables de la réglementation ne sont pas incités à lui donner une interprétation large incluant l'impact le moins restrictif sur les échanges des règlements envisagés, surtout lorsque ceux-ci ont une implication commerciale plus explicite.

L'Irlande devra envisager de réunir la liste de contrôle de qualité de la réglementation aux 6 points de l'étude d'impact et d'y ajouter des critères quantitatifs comme pour une analyse des coûts et des avantages. Les critères fusionnés sous une liste remaniée fourniraient un outil de réglementation plus cohérent. Fait important, un organe indépendant devra examiner la conformité de la liste remplie aux critères d'orientation. Cela constituera une incitation majeure pour que les responsables de la réglementation prennent au sérieux l'établissement de la liste et utilisent mieux les critères comme outils efficaces pour guider leur choix réglementaire. Les critères quantitatifs devront compléter les critères qualitatifs de la liste. Bien qu'il soit connu que la réalisation d'une analyse des coûts et des avantages des propositions de loi et de règlement envisagées est une entreprise exigeante en ressources, la mise en place d'un seuil minimum *a priori* pourrait être envisagé pour éviter de rendre le processus réglementaire trop lourd.

Actuellement, il n'existe ni programme de formation officiel ni ligne directrice pour établir la liste de contrôle de qualité de la réglementation. La formation doit être une haute priorité pour assurer des pratiques plus uniformes et pour contribuer à mettre en place une culture d'évaluation de l'impact des propositions de loi et de règlement. L'Irlande doit envisager de rendre la liste encore plus largement accessible au public au cours du processus de consultation. Améliorer la mise à disposition de cet outil au public ajouterait à la transparence du processus. Comme on va acquérir de l'expérience pour l'établissement de la liste, il est probable que des pratiques plus uniformes émergent et contribuent à faire de la liste de contrôle de qualité de la réglementation un instrument pour mobiliser et diriger les actions réglementaires à l'échelle gouvernementale. L'expérience acquise avec l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) au sein de l'OCDE laisse entendre qu'un programme d'AIR efficace est à la fois une entreprise à long terme et d'une portée considérable qui peut être mis en œuvre par étape au fur et à mesure de l'amélioration des compétences et des outils d'analyse.

La prospérité économique récente a occulté d'une certaine façon la faiblesse actuelle des approches réglementaires. Les contraintes actuelles de capacité et l'émergence de goulots d'étranglement dans de nombreux secteurs sapent la durabilité de l'expansion économique et mettent en évidence la fragilité de la stratégie économique irlandaise, notamment de son régime réglementaire. En renforçant les approches réglementaires irlandaises fondées sur les recommandations ci-dessus, l'Irlande sera mieux armée pour faire face plus efficacement aux éventuels chocs externes et à l'environnement économique mondial moins favorable. Étant une petite économie, l'Irlande est plus vulnérable aux chocs externes que les économies plus grandes.

2.3.2. *Promotion du commerce*

La direction du commerce, de la concurrence et des droits d'accès au marché du ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi (MECE) supervise la mise en œuvre des dispositions sur la transparence concernant les obligations irlandaises prévues par l'OMC et par d'autres accords commerciaux. Cette supervision porte non seulement sur les exigences en matière de transparence, mais également sur celles qui sont relatives à la non-discrimination et au traitement national. La Commission européenne joue un rôle similaire au niveau de l'UE pour les questions relevant de sa compétence. Concernant l'élaboration d'une réglementation nationale, le MECE a accès à tous les projets de réglementation et peut préconiser des modifications ou la suppression de toute disposition allant à l'encontre des obligations de l'Irlande en matière de commerce et d'investissement.

Le MECE participe activement à la Coordination interministérielle pour les négociations de l'OMC qui remplit deux principales fonctions. La première consiste à jouer un rôle de coordination pour définir les positions irlandaises sur les négociations commerciales de l'OMC. La deuxième est un rôle de coordination pour encourager la prise de conscience et le respect, par tous les échelons du gouvernement, des obligations internationales relatives aux questions réglementaires nationales, comme l'article III de l'OMC/GATT (traitement national en matière de fiscalité et de réglementation internes), et des engagements réglementaires résultant d'autres accords de l'OMC, comme ceux qui portent sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). Les directions du MECE font office de points de contact pour les accords OTC et SPS.

En 1999 et en 2000, des consultations publiques ont été tenues avec des représentants du secteur privé, d'organisations non gouvernementales et de la société civile, afin de préciser la position de l'Irlande concernant un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales au sein de l'OMC. L'Irlande soutient le lancement d'un nouveau cycle assorti d'un programme de négociation élargi qui engloberait les réductions tarifaires, les questions relatives à l'investissement lié au commerce et à la concurrence, les mesures d'ouverture véritable des marchés pour les pays en développement et une meilleure prise en compte de leurs besoins.

2.3.3. *Initiatives de simplification de l'environnement des entreprises*

Dans le cadre du programme de l'Initiative de gestion stratégique (IGS) visant à simplifier l'environnement pour les entreprises, un processus de consolidation des législations affectant les sociétés est en cours, suite aux recommandations formulées en 1999 par le groupe de travail sur le respect et l'application du droit des sociétés. L'objectif est de consolider en une loi unique toutes les dispositions et réglementations correspondantes de la législation sur les sociétés adoptées depuis 1963, y compris les règlements sur les entreprises appliqués en vertu de la législation de l'UE. La loi consolidée sur les entreprises devrait favoriser plus de transparence et un meilleur respect. L'adoption du projet de consolidation de la loi sur les sociétés est prévue pour le début de l'an 2002.

Pour sa part, la Commission européenne poursuit différentes initiatives en vue de simplifier et d'améliorer les règles du marché intérieur afin de faciliter les transactions transfrontalières et d'améliorer la compétitivité. Au début de l'an 2000, la Commission estimait que les coûts de la réglementation et de la bureaucratie, imputables essentiellement à la réglementation nationale et régionale mise en œuvre en absence de directives communautaires, représentaient de 3 à 5 % du PIB de l'UE²². L'une de ces initiatives, le projet Simplifier la législation pour le marché intérieur (SLIM), réunit des experts nationaux de la réglementation et préconise des mesures de simplification. Des représentants gouvernementaux du MECE coordonneront la participation irlandaise aux travaux du nouveau groupe de spécialistes sur une « meilleure réglementation » qui œuvrera sous la férule du Comité consultatif sur le marché intérieur de l'UE.

2.3.4. *Facilitation du commerce par les procédures douanières*

Dans n'importe quel pays, les importateurs peuvent subir des surcoûts considérables si leurs expéditions restent bloquées dans des entrepôts sous douane à cause de procédures inefficaces. De plus, une législation qui accorde aux fonctionnaires douaniers des pouvoirs discrétionnaires trop étendus est une porte ouverte à la corruption. Dans les pays de l'OCDE, les tarifs douaniers étant généralement faibles, les tracasseries douanières sont perçues de plus en plus comme un obstacle majeur au commerce et sont souvent assimilées à des obstacles non tarifaires. Le manque de transparence ou l'application inconséquente des réglementations et des procédures douanières d'un port d'entrée à l'autre peut inciter les importateurs à tester les ports pour déterminer celui qui leur offre les meilleures conditions. L'incohérence et le manque de transparence sapent le cadre de la politique commerciale et donnent un avantage concurrentiel aux importateurs qui bénéficient d'un traitement plus favorable. Le flux des échanges commerciaux peut alors être détourné de certains ports d'entrée pour des raisons qui n'ont rien à voir avec l'efficacité du transport.

Encadré 4. **Les procédures douanières au sein de l'UE**

L'Union européenne compte plus de 3 000 ports d'entrée en douane répartis entre ses 15 États membres, qui sont le pendant des points de passage frontaliers terrestres, maritimes et aériens. Les procédures douanières de l'UE sont effectuées dans les onze langues officielles. Les fonctionnaires des douanes sont non seulement responsables de l'administration des mesures de politique commerciale, y compris des droits de douane, des règles d'origine et des contingents tarifaires, mais également de l'application des taxes sur la valeur ajoutée, des droits d'accises et de toute une gamme de réglementations nationales spécifiques portant sur la pornographie, les armes, les mesures sanitaires et la protection de la santé. Au total, les autorités douanières de l'UE estiment être responsables de l'application de plus de 400 mesures réglementaires différentes. Par conséquent, la gestion cohérente de ces mesures, pour assurer une application équitable des procédures douanières de l'UE dans les 15 administrations nationales, représente une tâche colossale, de quelque point de vue que l'on se place.

Au sein de l'UE, l'administration des procédures douanières est décentralisée parmi les États membres et la Commission joue un rôle de coordination. L'harmonisation des procédures douanières passe par l'application du code des douanes communautaire pour tous les États membres et plusieurs comités sont chargés d'assurer la cohésion. L'un d'eux est le comité du code des douanes de l'UE qui examine les amendements nécessaires au code des douanes. Ce dernier contient plus de 250 articles et quelque 900 amendements ont été approuvés depuis 1996. Des documents juridiques et des formulaires relatifs aux douanes peuvent être téléchargés sur l'Internet (www.europa.eu.int/eur-lix et www.revenue.ie).

Les amendements au code des douanes doivent être dûment notifiés dans le Journal officiel des Communautés européennes avant d'être appliqués. Se tenir informés de ces amendements est une obligation pour les courtiers en douane et leur ignorance peut entraîner des surcoûts et des lourdeurs administratives supplémentaires pour eux ou pour leurs clients.

La mise en œuvre du Marché unique en 1993, qui supprimait tous les contrôles douaniers aux frontières intérieures sur les mouvements de marchandises, a mis à rude épreuve les procédures de transit sous forme papier et mis en lumière leurs faiblesses²³. Un comité d'enquête temporaire a été mis en place en décembre 1995 par le Parlement européen afin d'examiner les problèmes présumés du régime de transit communautaire. Le rapport en quatre volumes du comité concluait que les procédures de transit étaient indispensables au fonctionnement du Marché unique et formulait une série de recommandations, notamment l'informatisation générale des procédures et la réforme du système de garantie²⁴.

La Commission européenne poursuit ses efforts pour garantir l'application uniforme de la législation douanière communautaire et d'une politique commerciale commune par le biais d'un programme d'action permanent : Douanes 2002. Ce programme de consolidation reconnaît que la suppression des frontières intérieures nécessite un contrôle efficace et de qualité aux frontières extérieures pour éviter des écarts dans les pratiques douanières au niveau national. Il prévoit des mesures supplémentaires pour lutter contre la fraude, le perfectionnement des programmes de formation communs et des procédures informatisées plus poussées à l'échelle de l'Union, notamment l'adoption d'un nouveau système de transit informatisé.

Les autorités douanières irlandaises supervisent 41 ports d'entrée en douane répartis sur tout le territoire irlandais. Un système informatisé basé sur l'échange électronique de données, déployé progressivement depuis 1991, est entièrement opérationnel depuis mai 1996²⁵. Le recours au Document administratif unique (DAU) de l'UE, comme formulaire de déclaration, et aux échanges électroniques a permis des gains de temps considérables dans le dédouanement des marchandises. Les déclarations permettent un dédouanement en quelques secondes, au lieu de six à huit heures par transaction avant 1991.

Le taux d'utilisation des formulaires électroniques de déclaration en Irlande est passé de 81 à 92 % du total des déclarations d'importation entre mai 1996 et fin 2000, et de 23 à 80 % du total des déclarations d'exportation sur la même période. Compte tenu de la situation géographique du pays, les deux tiers des déclarations d'importation et d'exportation se rapportent au trafic aérien, chiffre qui a augmenté de plus de trois points de pourcentage entre 1997 et 1999. Le volume total des déclarations en douane a plus que doublé entre 1993 et 1999, ce qui reflète l'essor de l'économie irlandaise.

2.4. *Recours à des mesures ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale*

Le respect de réglementations et de normes différentes pour des produits similaires sur différents marchés peut entraîner des coûts importants et parfois prohibitifs pour les entreprises qui souhaitent participer au commerce international. Lorsque cela est possible et approprié, le recours à des mesures ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale (par exemple, des normes internationales) comme base des règlements nationaux peut donc faciliter le flux des échanges commerciaux. Les efforts nationaux pour encourager l'adoption de règlements basés sur des mesures harmonisées, les procédures de suivi des progrès dans l'élaboration et l'adoption de normes internationales, et l'incitation des autorités réglementaires à rechercher et à appliquer des normes internationales adéquates sont donc des indicateurs importants de l'engagement d'un pays à mettre en œuvre une réglementation efficace.

En qualité de membre de l'UE, l'Irlande participe au processus d'harmonisation entamé dans le domaine des réglementations et des normes techniques afin de parvenir au Marché unique. Depuis 1985, l'harmonisation s'inspire de la « nouvelle approche » adoptée par le Conseil européen. Dans le cadre de cette nouvelle approche, les réglementations techniques de l'UE ne cherchent plus à établir des règles détaillées, mais se contentent de fixer les « exigences essentielles » que les produits commercialisés dans l'UE doivent respecter pour bénéficier de la libre circulation au sein de l'UE. Cette approche plus souple remplace la politique plus coercitive basée sur l'harmonisation des spécifications techniques détaillées des produits.

Dans le cadre de la nouvelle approche, les fabricants sont libres d'appliquer n'importe quelle spécification technique appropriée pour se conformer aux exigences essentielles fixées par les directives de l'UE. En vertu d'un mandat délivré par la Commission européenne, les organismes européens de normalisation sont chargés de rédiger les spécifications techniques répondant à ces exigences essentielles (ces spécifications sont appelées « normes harmonisées »). Le respect des normes harmonisées est volontaire mais les produits bénéficient alors d'une présomption de conformité avec les exigences essentielles. La nouvelle approche est bénéfique aux fabricants européens, mais également aux fabricants non européens, car ils ne sont pas tenus eux non plus d'appliquer des règles techniques spécifiques mais doivent simplement prouver que leurs produits sont conformes aux exigences fondamentales (pour plus de détails sur la nouvelle approche, voir l'encadré 5).

L'obligation de notification des projets nationaux de normes et de réglementations techniques prévue par la législation de l'UE vise à garantir la transparence des initiatives nationales, mais contribue également à promouvoir le processus d'harmonisation européen. La procédure de notification permet à la Commission de proposer un rapprochement des législations dans les domaines où des obstacles sont susceptibles de surgir et où une harmonisation s'impose. La Commission peut donc intervenir précocement et suggérer des mesures d'harmonisation avant que des obstacles ne soient effectivement érigés. Elle peut imposer un blocage du projet de règlement national pendant douze mois si la réglementation porte sur une question déjà couverte par une proposition de la Commission. La directive qui définit la procédure de notification donne également à la Commission la possibilité de confier aux organismes européens de normalisation la tâche d'élaborer des normes européennes dans un secteur donné. Dans ce cas, ces organismes doivent respecter une période de statu quo pendant laquelle ils ne peuvent pas engager de travaux sur le thème en question.

Encadré 5. La nouvelle approche et l'approche globale

L'opportunité d'harmoniser les réglementations techniques lorsque les règles divergentes des États membres nuisent au bon fonctionnement du marché commun a été reconnue dans le Traité de Rome aux articles 100-102 sur le rapprochement des législations. En 1985, il était devenu évident qu'il ne suffisait pas d'avoir recours aux méthodes traditionnelles d'harmonisation pour réaliser le Marché unique. En effet, ces méthodes étaient alourdies par des spécifications très détaillées qui étaient difficiles et fastidieuses à adopter au niveau politique, coûteuses à contrôler au niveau de l'application et souvent dépassées par les progrès techniques qui nécessitaient alors de fréquentes mises à jour. L'adoption d'une nouvelle politique d'harmonisation technique et de normalisation s'imposait donc pour assurer dans les faits la libre circulation des marchandises au sein du Marché unique.

Le moyen pour y arriver a été inspiré par une décision de la Cour européenne de justice qui, dans son célèbre arrêt concernant *Cassis de Dijon*²⁶, a interprété l'article 30 du Traité instituant la CEE comme une obligation des États membres d'admettre dans leur territoire les marchandises commercialisées légalement dans un autre État membre, à moins que leurs règles nationales, compte tenu d'un petit nombre d'objectifs primordiaux, n'exigent un degré supérieur de protection. Cette interprétation a donné l'idée d'une politique fondée sur la reconnaissance mutuelle des niveaux de protection accordés et d'une harmonisation fondée uniquement sur ces niveaux, plutôt que sur la solution technique adoptée pour les respecter.

En 1985, le Conseil a adopté la « nouvelle approche », selon laquelle l'harmonisation ne servirait plus à établir des règles techniques détaillées mais se limiterait à définir les exigences essentielles relatives à la santé, à la sécurité et à d'autres domaines²⁷ que les produits industriels devaient respecter avant de pouvoir être commercialisés. Cette « nouvelle approche » en matière d'harmonisation a été complétée en 1989 par l'« approche globale », qui établissait les procédures d'évaluation de la conformité, ainsi que les critères relatifs à l'indépendance et à la qualité des organismes d'homologation, à la reconnaissance mutuelle et à l'accréditation.

Comme la nouvelle approche requiert que les prescriptions essentielles soient harmonisées et rendues obligatoires par des directives, cette méthode n'est appropriée que s'il est objectivement possible de faire la distinction entre les exigences essentielles et les spécifications techniques, que si une vaste gamme de produits est suffisamment homogène, que si un risque horizontal bien réel justifie des exigences essentielles communes et que si la catégorie de produits ou le risque en question se prête à la normalisation. De plus, la nouvelle approche n'a pas été appliquée aux secteurs où la législation communautaire était déjà arrêtée avant 1985.

Sous le régime de la nouvelle approche, les fabricants ne sont assujettis qu'aux exigences essentielles, qui sont rédigées de façon générique, qui ne nécessitent pas de mises à jour et qui n'impliquent pas une solution technique unique. Les fabricants sont donc libres d'avoir recours aux spécifications techniques qu'ils jugent appropriées pour satisfaire aux exigences. Les produits conformes peuvent ainsi circuler librement sur le marché européen.

Selon la nouvelle approche, les normes harmonisées détaillées ne sont pas indispensables. Toutefois, ces normes n'en sont pas moins un moyen privilégié pour faire la preuve de la conformité d'un produit avec les exigences essentielles. L'élaboration à l'échelon européen de spécifications techniques respectant les prescriptions n'est plus la responsabilité des organismes de l'UE mais a été confiée à trois organismes de normalisation européens d'après un mandat d'orientation générale convenu entre eux et la Commission. Le CEN (Comité européen de normalisation), le CENELEC (Comité européen de normalisation électrotechnique) et l'ETSI (Institut européen des normes de télécommunication) sont tous trois signataires du Code de bonne pratique de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC.

Lorsque les normes harmonisées produites par le CEN, le CENELEC ou l'ETSI correspondent, de l'avis de la Commission, à un ensemble spécifique d'exigences essentielles, les références sont publiées dans le Journal officiel. Les exigences entrent en vigueur aussitôt qu'un État membre les a transposées à l'échelon national et a annulé les normes nationales divergentes. Ces normes n'ont pas force obligatoire. Toutefois, leur respect permet à un produit de bénéficier d'une présomption de conformité avec les exigences essentielles établies dans les directives de la nouvelle approche dans tous les États membres.

Le fabricant a toujours la possibilité de faire la preuve de la conformité avec les prescriptions essentielles par d'autres moyens. C'est forcément le cas lorsque les normes européennes harmonisées ne sont pas disponibles ou ne le sont pas encore. Chaque directive de la nouvelle approche précise les procédures d'évaluation de la conformité à utiliser. Ces procédures sont choisies dans la liste des procédures équivalentes établies pour la nouvelle approche (appelées « modules ») répondant aux divers besoins selon la situation. Il peut s'agir d'une simple déclaration de conformité du fournisseur, de l'examen par un tiers, ou d'un examen d'assurance de la qualité d'un produit.

Les pouvoirs publics nationaux ont la responsabilité de choisir et de notifier les organismes compétents autorisés à effectuer l'évaluation de la conformité, mais n'interviennent pas eux-mêmes dans cette évaluation. Lorsque l'intervention d'un tiers s'impose, les fournisseurs peuvent s'adresser à tout organisme de l'Union européenne qui a été notifié. Les produits qui obtiennent le feu vert après avoir fait l'objet d'une procédure d'évaluation appropriée reçoivent le marquage « CE » permettant leur libre circulation dans tous les États membres, mais obligeant aussi le producteur à assumer l'entière responsabilité du produit²⁸.

L'avantage de la nouvelle approche et de l'approche globale tient au fait que ces méthodes limitent les prescriptions légales aux éléments essentiels et qu'elles laissent aux producteurs le choix de la solution technique leur permettant de respecter ces prescriptions. Par la même occasion, en mettant en concurrence les organismes notifiés à l'échelle de l'UE et en favorisant la confiance à l'égard de leur compétence au moyen de l'accréditation, l'évaluation de la conformité demeure à l'écart du contrôle national. Le régime des normes, plutôt que d'imposer des exigences décrétées par les pouvoirs publics, est mis au service de l'industrie de façon à offrir des solutions viables à l'obligation de respecter les exigences essentielles qui, toutefois, n'ont pas force obligatoire, en principe.

L'aptitude de la nouvelle approche et de l'approche globale à créer un processus de normalisation harmonisé plus souple et efficace dans l'Union européenne dépend donc grandement de la fiabilité des organismes de normalisation et d'homologation européens de même que de l'efficacité réelle du contrôle des États membres. D'une part, les organismes de normalisation et d'homologation européens doivent se caractériser par un haut niveau de compétence technique, d'impartialité et d'indépendance par rapport à tout intérêt établi, de même qu'ils doivent avoir la capacité d'élaborer les normes nécessaires pour donner une expression concrète aux exigences essentielles dans des délais raisonnables. D'autre part, chaque État membre a la responsabilité de veiller à ce que le marquage « CE » soit respecté et que seuls les produits conformes aux exigences essentielles soient vendus sur son marché. Si les essais effectués par un organisme notifié font peser des doutes, les organes de contrôle de l'État membre concerné doivent alors intervenir.

En Irlande, les initiatives encourageant le recours à des mesures harmonisées au plan international se rattachent à l'appartenance du pays à l'Union européenne. L'intégration au Marché unique implique que l'Irlande adopte des directives européennes, participe à l'harmonisation des réglementations techniques et transpose les normes européennes dans ses propres normes. En encourageant la transparence et les processus de consultation, les procédures de notification européennes des règles techniques fournissent des garde-fous. Elles freinent l'élaboration de règles techniques spécifiques par les autorités nationales et empêchent l'émergence d'obstacles au commerce, du moins dans le Marché unique.

Reflète des efforts d'harmonisation au sein de l'UE, les normes spécifiquement irlandaises représentent moins de 3 % du total des normes appliquées et publiées dans le catalogue de la NSAI – sur les quelque 9 600 normes, 286 sont purement nationales et se concentrent dans les secteurs de la construction et de l'alimentation. L'adoption d'une norme nationale par la NSAI est aujourd'hui un événement rare qui se produit moins de quatre fois par an en moyenne. Ces normes sont approuvées uniquement s'il est clairement démontrable qu'elles répondent à un besoin national bien défini et que les normes européennes existantes ne sont pas adéquates. Les normes nationales nouvelles ou modifiées sont soumises aux obligations de notification établies par la directive de l'UE 98/34.

En outre, différentes initiatives ont été prises pour promouvoir la coopération dans la normalisation à l'échelon international. Les organismes de normalisation européens ont signé des accords de coopération avec des organismes de normalisation internationaux afin de parvenir au degré le plus élevé possible de convergence entre les normes européennes et internationales et d'éviter la duplication. En 1991, le CEN a conclu un accord avec l'Organisation internationale de normalisation (ISO), connu sous le nom de « Protocole de Vienne ». Le CENELEC et la Commission électrotechnique internationale (CEI) ont conclu un accord de coopération similaire (dit « Accord de Dresde »), et l'ETSI est partie à différents accords de coopération internationaux, notamment avec l'ISO, la CEI et l'Union internationale des télécommunications (UIT).

Le déclin dans la production de textes réglementaires particuliers se constate également dans le nombre de projets de réglementations techniques qui sont notifiés à la Commission européenne dans le cadre du transfert d'informations concernant les normes et les réglementations techniques (voir l'encadré 1 à la section 2.1.2). Depuis janvier 1993, l'Irlande a notifié 23 réglementations techniques à la Commission européenne, contre 4 653 pour l'ensemble des États membres durant la même période. Avec seulement trois réglementations techniques notifiées par l'Irlande en 1999, le processus d'harmonisation des normes et des réglementations techniques avec l'UE est presque total.

Dans l'ensemble, le processus d'harmonisation des normes et des réglementations techniques irlandaises avec l'UE est complet. Toutefois, le dernier tableau d'affichage du Marché unique publié par la Commission européenne en novembre 2000 montre que l'Irlande figure au bas de la liste des États membres pour ce qui est de la transposition des directives économiques du Marché unique, puisqu'elle arrive en 12^e position. Le nombre de directives non transposées durant les douze mois se terminant en novembre 2000 a légèrement diminué, tombant à 3,6 %, au lieu de 3,9 % en mai 2000 et de 5,4 % en novembre 1999. Cette diminution a été facilitée par l'adoption de la législation sur la propriété intellectuelle en juillet 2000, législation qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

2.5. Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays

Dans les cas où l'harmonisation des mesures réglementaires est jugée impossible ou superflue, les obstacles au commerce liés à des prescriptions réglementaires divergentes peuvent être réduits lorsque les partenaires commerciaux conviennent de considérer comme équivalentes leurs mesures réglementaires. Malgré l'élaboration de normes internationales, il existe encore de nombreuses règles nationales particulières qui empêchent les fabricants de vendre leurs produits dans des pays différents et de tirer pleinement parti d'économies d'échelle. En outre, les exportateurs sont de plus en plus tenus de faire la preuve de la conformité de leurs produits avec les règles nationales en se soumettant aux tests et procédures de certification indépendants du pays importateur, ce qui augmente les coûts. La réduction des obstacles commerciaux par la reconnaissance des mesures réglementaires des autres pays peut passer par l'acceptation de l'équivalence des normes et des exigences techniques applicables sur d'autres marchés, ainsi que des résultats des évaluations de conformité.

2.5.1. Reconnaissance mutuelle au sein de l'Union européenne

Au sein de l'Union européenne, le principe de la reconnaissance mutuelle s'applique parmi les États membres. Dans son décret sur *Cassis de Dijon*²⁹ de 1979, la Cour européenne de justice a confirmé le principe de libre circulation des marchandises établi dans le Traité de Rome en définissant les conditions de base d'une reconnaissance mutuelle. Il ressort du jugement que tous les produits fabriqués dans un État membre doivent être acceptés par les autres États membres, même si leur fabrication respecte une réglementation technique qui diffère de celles en vigueur dans la législation nationale, pourvu qu'ils soient conformes aux conditions de commercialisation de l'État membre d'origine. Cette mesure profite aux exportateurs, y compris à ceux des États non-membres de l'UE, du fait qu'un produit, même issu d'un pays tiers, vendu dans l'un des pays de l'UE peut circuler librement dans les autres États de la Communauté (pour plus de détails, voir l'encadré 5 sur l'approche nouvelle et l'approche globale).

Ces avantages, toutefois, dépendent de l'application effective du principe de reconnaissance mutuelle dans chaque État membre. Au cours de la période de 1996 à 1998, la Commission européenne a engagé une procédure d'infraction contre l'Irlande pour violation du principe de reconnaissance mutuelle dans le domaine des produits, comparativement à 228 procédures pour l'ensemble des 15 États membres. L'Irlande occupait la deuxième place parmi les États membres, derrière le Luxembourg, pour le nombre le plus faible d'infractions³⁰.

2.5.2. Accords de reconnaissance mutuelle (ARM) avec des États non-membres de l'UE

En tant que membre de l'UE, l'Irlande participe aux Accords de reconnaissance mutuelle (ARM) négociés par la Commission européenne avec des États non-membres de l'UE. Après l'adoption de l'approche globale, lorsque le Conseil estima nécessaire que la Communauté « assure la promotion du commerce international des produits réglementés, notamment en concluant des accords de reconnaissance »³¹, la Commission européenne engagea la négociation d'ARM dans le domaine des évaluations de conformité avec ses partenaires commerciaux. Ces accords visent à promouvoir des systèmes réglementaires efficaces, transparents et compatibles, à réduire les coûts et les délais associés à l'obtention d'autorisations de commercialisation de produits sur les marchés de pays tiers, et à éviter la duplication des procédures de test et le caractère imprévisible de l'octroi des autorisations.

Tableau 6. Accords de reconnaissance mutuelle conclus ou négociés par l'Union européenne

	Accords de reconnaissance mutuelle							PECA ^c			
	Australie	Nouvelle-Zélande	États-Unis	Canada	Israël	Japon	Suisse	République Tchèque	Hongrie	Estonie	Lettonie
Équipement et matériel de construction							✓				N
Produits chimiques, BPL ^a			✓	✓							
Produits pharmaceutiques, BPF ^b	✓	✓	✓	✓		✓	✓			N	N
Produits pharmaceutiques, BPL ^a					✓		✓			N	N
Appareils médicaux	✓	✓	✓	✓			✓		N		
Produits de médecine vétérinaire			✓								
Matériel électrique de faible tension	✓	✓	✓	✓			✓	N	N	N	N
Compatibilité électromagnétique	✓	✓	✓	✓		✓	✓	N	N	N	N
Équipements de terminal de télécommunications	✓	✓	✓	✓						N	
Équipements sous pression	✓	✓					✓	N			
Équipements et systèmes utilisés en atmosphère explosive							✓	N			
Attaches			✓								
Appareils à gaz et chaudières							✓	N			
Machines	✓	✓				✓	✓	N	N	N	N
Instruments de mesure							✓				
Aéronefs	N	N									
Tracteurs agricoles et forestiers							✓				
Véhicules à moteur	✓						✓				
Matériel de protection personnelle							✓	N	N		
Embarcations de loisirs			✓	✓							
Jouets							✓				
Produits alimentaires										N	N

✓ Conclu.

N En négociation.

a Bonnes pratiques de laboratoire.

b Bonnes pratiques de fabrication.

c Protocoles de l'accord européen sur l'évaluation de la conformité. En juillet 2000, la Commission européenne a signé des accords avec la Hongrie, la République tchèque et la Lettonie dans les domaines des procédures obligatoires d'approbation et de la reconnaissance mutuelle des résultats des procédures d'évaluation de la conformité. En février 1997, la Commission européenne a conclu un accord avec la Pologne concernant les étapes préparatoires à l'évaluation de la conformité, en prévision de l'adoption d'un véritable PECA.

Source : Commission européenne.

Encadré 6. Accords de reconnaissance mutuelle de l'UE

L'UE a conclu des ARM avec l'Australie, le Canada, Israël, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et les États-Unis. Tous ces accords sont entrés en vigueur récemment, à l'exception d'un ARM avec la Suisse qui est en voie de conclusion³². La Communauté a également entamé des négociations sur des « Protocoles de l'accord européen sur l'évaluation de la conformité » (PECA) avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) en prévision de leur adhésion à l'Union européenne. La principale différence entre ces PECA et d'autres ARM tient au fait que les PECA sont basés sur la mise en œuvre de l'*acquis communautaire* dans le domaine des règlements relatifs aux produits dans ces pays.

Chaque ARM est constitué d'un accord-cadre général et d'une série d'annexes sectorielles, qui comprennent des dispositions sur la facilitation du commerce et la reconnaissance mutuelle des procédures obligatoires d'évaluation de conformité (pour plus de détails sur la couverture sectorielle, voir le tableau 6). L'accord-cadre précise les conditions dans lesquelles chaque partie s'engage à accepter les résultats des évaluations de conformité faites par les organismes d'évaluation de la conformité de l'autre partie, conformément aux règles et aux réglementations de la partie importatrice. Les résultats comprennent des études et des données, des certificats et des marques de conformité. Les prescriptions visées par les accords sont définies à l'échelle sectorielle dans les annexes.

En vertu de ces ARM, il n'y a pas de reconnaissance entre les parties de l'équivalence de leurs obligations réglementaires respectives. Si toutefois un organisme d'évaluation de la conformité du pays exportateur certifie qu'un produit visé par un ARM respecte les prescriptions établies par le pays importateur, cette certification doit être acceptée par la partie importatrice. Dans le cas des Bonnes pratiques de fabrication et de laboratoire, les parties reconnaissent leurs pratiques industrielles et leurs pratiques de laboratoires respectives. Les accords futurs avec les PECO prévoient également l'alignement de leur législation sur la législation européenne pour permettre leur intégration économique à l'Union européenne.

2.5.3. Coopération internationale dans le domaine de l'accréditation

L'Office national d'accréditation de l'Irlande (NAB) est membre de deux organismes européens d'accréditation : le European Co-operation for Accreditation of Laboratories (EAL) et le European Accreditation of Certification (EAC). Ces deux organismes sont en train de fusionner dans le European Accreditation (EA). Cette nouvelle organisation a pour mission d'élaborer et de promouvoir des critères qui garantissent l'égalité des compétences des organismes d'accréditation nationaux dans tout l'Espace économique européen (EEE), afin de susciter la confiance dans les homologations, inspections et rapports de tests accrédités et leur acceptation. Cela permet de réduire ou même d'éliminer la nécessité de procéder à des évaluations multiples, car un fournisseur n'aura besoin que d'un certificat ou d'un rapport pour que ses produits soient homologués dans plusieurs pays. C'est ce que stipulent les Accords de reconnaissance mutuelle multilatéraux. Les ARM soutenus par l'EA incluent non seulement des pays de l'EEE, mais aussi des pays non européens, comme l'Australie, Hongkong (Chine), la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud.

Le NAB fait également partie de l'International Laboratory Accreditation Co-operation (ILAC) et de l'International Accreditation Forum (IAF). De nombreux pays du monde sont représentés dans ces organismes, notamment les États-Unis, le Canada, le Japon, la Chine, la Russie, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Ces forums s'emploient à bâtir la confiance dans les systèmes d'accréditation et à lutter contre les obstacles au commerce en soutenant l'élaboration et l'application de normes et de directives ISO/CEI, l'échange d'informations et la conclusion d'accords multilatéraux sur l'équivalence des programmes d'accréditation gérés par leurs membres.

2.6. *Application des principes de la concurrence dans une optique internationale*

Les avantages de l'accès au marché peuvent être réduits lorsque les mesures réglementaires tolèrent les agissements anticoncurrentiels ou ne corrigent pas les comportements anticoncurrentiels du secteur privé. Il importe donc que les organismes de réglementation permettent aux entreprises nationales et étrangères lésées par des pratiques anticoncurrentielles de défendre leur cause de façon efficace. L'existence de procédures d'instruction et de règlement des plaintes concernant les mesures réglementaires ou les agissements du secteur privé qui nuisent à l'accès au marché et à la libre concurrence, la nature des institutions chargées d'instruire les plaintes et le respect des échéances (si elles existent) sont ainsi des enjeux fondamentaux dans une optique d'ouverture des marchés internationaux.

En Irlande, les plaintes concernant les pratiques commerciales perçues comme restreignant la concurrence peuvent être soumises aux autorités de la concurrence (les Autorités). Cet organisme est né en 1991 lors de la promulgation d'une nouvelle loi sur la concurrence et représente un changement majeur de politique dans la mesure où la loi de 1991 sur la concurrence remplaçait les anciennes lois et ordonnances sur les pratiques restrictives faites dans le cadre de ces lois, la législation s'appuyant par analogie sur les articles 85 et 86 (d'alors) du Traité établissant la Communauté européenne. La nouvelle législation, interdit, entre autres, les accords restrictifs et les monopoles. Cependant, le pouvoir d'exécution reste de la seule responsabilité du ministre du Commerce et de l'Industrie (d'alors). Traduisant les inquiétudes croissantes relatives à l'incapacité des autorités de la concurrence de traiter efficacement de ces questions d'exécution, la loi sur la concurrence (amendement) de 1996 a placé le pouvoir d'exécution dans son ressort de compétence. Cette loi fait aussi, de toutes les violations de la loi, des délits potentiellement criminels et fixe des sanctions sous forme d'amendes et de peines d'emprisonnement. En outre, le gouvernement a conjointement nommé le « Groupe d'étude sur la concurrence et les fusions » (GECF) pour examiner les enjeux de la concurrence et des fusions ainsi que les procédures d'exécution. Le rapport définitif du GECF a été publié en mai 2000 et contient une série de recommandations en ce qui concerne l'exécution de la loi sur la concurrence et les relations entre la politique de la concurrence et les autres institutions réglementaires. Le gouvernement irlandais a maintenant décidé d'élaborer une législation renforcée sur la concurrence issue du rapport du GECF.

Le MECE est responsable des questions politiques relatives à la législation sur la concurrence, de la protection des consommateurs et de l'application des lois. Il joue un rôle de promotion des politiques lors de l'examen des initiatives législatives et administratives, par exemple, les mesures de privatisation et de déréglementation. La prise en compte de l'incidence de nouvelles lois et réglementations sur la concurrence incombe à tous les ministères, dans le contexte de l'Initiative de gestion stratégique (IGS). Chaque ministère est tenu de remplir la « liste de contrôle de qualité de la réglementation » pour chaque proposition de loi et de règlement, et d'évaluer si ses propositions « auront un impact sur l'accès au marché, entraîneront une restriction de la concurrence ou un alourdissement du fardeau administratif ». Malgré l'orientation favorable à la concurrence de ce cadre réglementaire, le MECE a provisoirement invoqué le Décret sur le prix des boissons pour une durée de six mois en vue de réglementer les prix des boissons dans les pubs irlandais, au lieu d'éliminer l'obligation anticoncurrentielle d'autorisation pour toutes les nouvelles boissons.

La loi irlandaise sur la concurrence suit étroitement les dispositions relatives à la concurrence du Traité de Rome (aujourd'hui Traité d'Amsterdam) et la législation européenne sur la concurrence porte sur les pratiques qui influent sur les échanges entre États membres. La Commission européenne peut donc prendre des sanctions en cas de pratiques qui limitent l'accès des sociétés étrangères aux marchés nationaux. Elle est intervenue par le passé dans plusieurs affaires impliquant des États membres, mais jamais l'Irlande. Bien que la politique sur la concurrence de l'UE s'applique en Irlande, l'Autorité est limitée dans ses possibilités de traiter des affaires internationales par les contraintes imposées pour le partage d'information avec les organismes d'exécution d'autres pays. La Commission européenne a

récemment proposé des transformations radicales dans les modalités d'application de sa politique sur la concurrence, qui pourraient nécessiter à terme de modifier les procédures irlandaises et celles d'autres États membres.

En 1996, l'Autorité a obtenu l'autorisation d'entreprendre de son propre chef des études sur les problèmes urgents. Elle a ainsi entamé des études du marché des boissons au détail, mais a dû suspendre celle qui portait sur les problèmes dans l'industrie du transport des passagers par train et autobus faute de ressources. Elle a effectué une série de papier de discussion, parmi lesquels l'un d'eux examine l'industrie du taxi. L'Autorité n'a pas le pouvoir statutaire de réaliser de sa propre initiative un examen systématique des propositions de lois, ni des commentaires les concernant. Toutefois, le MECE peut solliciter son avis sur des projets de lois et de règlements spécifiques, lequel sera transmis au MECE.

Ainsi, l'Autorité a formulé des commentaires sur les projets de directives concernant la réglementation du commerce de détail, alléguant que les mesures favorisant les entreprises irlandaises au détriment des concurrents étrangers seraient en infraction avec les principes de l'UE sur la concurrence. Dans une autre affaire concernant le projet de réforme du secteur de la distribution électrique, elle a souligné que la promotion de la libre concurrence pourrait exiger une séparation verticale des activités sectorielles et une limitation des capacités de production contrôlées par une même entreprise. L'Autorité a soutenu l'établissement d'un régime réglementaire spécifique régissant les frais d'accès et les prix de production, considérant que d'autres problèmes liés à la concurrence étaient du ressort de la loi générale sur la concurrence. En 1998, elle a soumis des commentaires similaires au ministère des Entreprises publiques (MEP) sur des problèmes relatifs au transport et à la tarification du gaz naturel³³.

Rien ne permet de dire que des sociétés étrangères ne bénéficieraient pas du traitement national dans l'application des procédures sur la concurrence lorsqu'elles demandent réparation pour une pratique anticoncurrentielle. La loi irlandaise sur les fusions revêt une importance particulière pour les entreprises étrangères désireuses de se développer en Irlande. Du fait du chevauchement des obligations de notification pour les accords de fusion en vertu de la loi sur les fusions et les rachats, gérée par le MECE, et de la loi sur la concurrence, gérée par l'Autorité, les parties sont exposées à un flou juridique et à des risques. Le GECF a examiné la situation et préconisé d'appliquer un processus de notification simplifié à toutes les fusions dépassant un certain seuil, et de ne plus considérer les fusions comme des opérations potentiellement restrictives au regard de la loi sur la concurrence. Le GECF a aussi préconisé que les clauses de la loi sur la concurrence concernant l'abus de position dominante continue de s'appliquer aux fusions inférieures au seuil appliqué pour leur notification, sous réserve de certaines clauses.

Les initiatives de déréglementation dans les grands services publics ont peut-être forgé ou renforcé la position d'entreprises établies capables d'ériger des obstacles stratégiques qui augmentent le coût d'entrée pour les rivaux nationaux et étrangers. De plus, l'avantage ainsi obtenu sur le marché national peut générer un avantage déloyal sur des marchés étrangers où ces entreprises sont en concurrence avec des rivales étrangères. Cela peut poser problème dans les secteurs en réseau, comme les télécommunications, l'électricité et l'aviation commerciale. Depuis 1996, l'Autorité a, de sa propre initiative, intenté des procédures devant les tribunaux pour obtenir des mesures de redressement par injonction pour abus de position dominante dans plusieurs secteurs en réseau.

Dans un procès datant d'avril 1999, l'Autorité a prétendu que le refus de Telecom Eircom d'accorder l'accès dégroupé à la boucle locale constituait un abus de position dominante. Ce procès fut intenté en partie pour combler une lacune juridictionnelle apparente dans les règles appliquées par le Bureau du directeur de la réglementation des télécommunications (BDRT), cette lacune, qui existe aussi bien au niveau communautaire, est en voie de résolution par l'entremise d'un règlement sur le dégroupement de la boucle locale. Le projet de loi sur les télécommunications (règlements), présenté en septembre 2000, comprend des dispositions qui clarifient les relations entre l'Autorité et le BDRT qui sera bientôt rebaptisé *la Commission de réglementation des télécommunications*).

L'Office d'approvisionnement en électricité (ESB) a proposé une structure de tarification post-libéralisation pour ses clients les plus importants, qui lui aurait donné le droit de s'aligner sur les offres de prix plus attractives de fournisseurs concurrents et d'obliger ses clients à respecter un préavis de dénonciation de 6 mois même s'il ne s'alignait pas sur les tarifs plus bas. Sous la menace d'une action de l'Autorité, l'ESB a renoncé à l'alignement des prix et a ramené à 3 mois le délai de préavis. En 1997, l'Autorité a fait part à Bord Gais Eireann (gaz) de ses inquiétudes sur une proposition de construction de centrale susceptible d'induire des discriminations de prix entre des entreprises en concurrence en aval, et favorisant les infrastructures du fournisseur établi et celles des sociétés dans lesquelles il détenait un intérêt. En 2000, l'Autorité a lancé une enquête sur les mesures prises par Aer Lingus en réaction aux services concurrents proposés par Cityjet entre les aéroports de Dublin et de Londres.

Les initiatives de déréglementation dans les grands services publics mettent également en évidence les liens entre la politique générale sur la concurrence et les organismes de réglementation sectoriels. L'Irlande compte déjà plusieurs organismes de réglementation indépendants et d'autres sont prévus. Les liens entre l'Autorité de la concurrence et ces organismes sectoriels ne sont pas encore fermement définis. Il se peut que les contraintes en matière de partage d'information et que l'absence de dispositions claires habilitant un organisme à confier le traitement d'une plainte à un autre organisme nuisent au partage efficace des responsabilités. L'Autorité considère que ces contraintes ont été résolues dans le projet de loi sur les télécommunications soumis en septembre 2000 pour consultation publique.

Avec la multiplication de ces organismes de réglementation sectoriels, l'Irlande a engagé un débat sur les répercussions de l'indépendance réglementaire et sur les liens que cela peut avoir avec la politique de la concurrence. La plupart de ces nouveaux organismes de réglementation s'occupent de secteurs placés sous la compétence du MEP. En mai 2000, des propositions de politiques concernant les modalités sur la bonne gestion et la responsabilité dans les secteurs réglementés, et tombant sous la compétence du ministre des Entreprises publiques, ont été publiées et elles sont désormais reflétées dans diverses mesures réglementaires.

Les avantages pour l'Irlande de la participation d'entreprises étrangères à son économie sont considérables. Elle doit donc veiller à garantir que les sociétés étrangères et nationales soient placées sur un pied d'égalité au plan des procédures et de la pratique. Elle doit également rester vigilante dans l'application de la politique de la concurrence dans les secteurs nouvellement déréglementés et dans les entreprises récemment privatisées pour garantir une liberté d'accès pleine et entière. Le chapitre 3 de l'examen de la réforme réglementaire globale en Irlande aborde plus en détail les volets de la loi sur la concurrence et de son application dans le pays, et contient une série de recommandations visant à approfondir la réforme réglementaire dans ce domaine.

3. ÉVALUATION DES RÉSULTATS DANS CERTAINS SECTEURS

La section qui suit examine les effets de la réglementation irlandaise sur l'ouverture du marché dans quatre secteurs : les services de télécommunications, les équipements de télécommunications, l'automobile et ses composants, et l'électricité. Pour chaque secteur, on s'emploie à évaluer les effets de la réglementation sectorielle sur le commerce et l'investissement internationaux et le degré d'application des six principes pour une réglementation efficiente. Les secteurs de l'électricité et des télécommunications sont étudiés plus en détail aux chapitres 5 et 6, respectivement.

Une attention particulière est accordée aux normes de produits et aux procédures d'évaluation de la conformité, lorsqu'il y a lieu. Les questions abordées comprennent les efforts déployés pour adopter des normes de produits ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale, l'utilisation de normes de produits volontaires par les organismes de réglementation, et l'ouverture et la souplesse du régime d'évaluation de

la conformité. Sous bien des aspects, les instruments multilatéraux, notamment l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce, constituent une base valable pour atténuer les tensions commerciales en encourageant le respect des principes fondamentaux d'une réglementation efficiente, tels que la transparence, la non-discrimination et la suppression des restrictions superflues au commerce.

3.1. Services de télécommunications

Depuis le 1^{er} décembre 1998, le marché irlandais est officiellement ouvert sans restriction à la concurrence, conformément aux directives de l'UE applicables³⁴. A la mi-2000, on comptait 70 titulaires d'une licence de télécommunications, dont 45 opéraient sur le marché irlandais et s'étaient implantés pour la plupart après décembre 1998. Plusieurs concurrents étrangers sont aujourd'hui établis en Irlande. Deux sociétés étrangères, KPN BV (Pays-Bas) et Telia AB (Suède), détiennent ensemble 35 % des parts d'Eircom, l'ancien monopole d'État. British Telecom est active dans le créneau des télécommunications mobiles et du réseau fixe, par le biais de sa filiale en ligne fixe OCEAN et grâce à son acquisition récente d'Esat Telecom et de sa prise de participation dans Esat Digifone. Meteor, le troisième titulaire d'une licence de télécommunications mobiles, est une entreprise en partenariat entre Western Wireless Corporation (États-Unis), RF Communications (Irlande) et le Walter Group (États-Unis). Le marché irlandais des lignes fixes reste néanmoins dominé par Eircom, qui contrôle 85 % du marché (en recettes) et par sa filiale Eircell, qui contrôle deux tiers du segment de la téléphonie mobile.

L'Irlande avait, dans un premier temps, négocié un délai de grâce de deux ans pour l'application des directives de l'UE, de façon à achever la libéralisation des marchés nationaux des télécommunications au plus tard le 1^{er} janvier 2000. Ce délai avait été demandé en raison des dettes considérables accumulées par Eircom, alors fournisseur d'un service universel, et pour lui laisser le temps de s'adapter et de devenir plus efficace sur un marché entièrement libéralisé. Dans la pratique, la période de grâce fut réduite à onze mois³⁵. L'achèvement de la libéralisation du marché irlandais mit fin au monopole historique d'Eircom sur le segment fixe. Une concurrence est apparue en 1994 sur les services à valeur ajoutée et en 1997 sur le segment de la téléphonie mobile, date à laquelle Esat Digifone a commencé à exploiter sa licence GSM et des fournisseurs de services à valeur ajoutée ont été autorisés à mettre en place leurs propres réseaux. La privatisation d'Eircom débuta en 1995 et le gouvernement céda pratiquement toutes ses participations restantes en juillet 1999 et au début de l'an 2000 – il ne devrait pas détenir plus de 0.5 % du capital d'Eircom à la mi-2000.

Depuis la libéralisation complète, le marché irlandais connaît une croissance dynamique en termes de nouveaux protagonistes, d'investissement et de développement des services. Les tarifs des communications téléphoniques internationales pour les entreprises et les particuliers sont beaucoup moins élevés que la moyenne de l'OCDE, mais les prix de la téléphonie mobile sont supérieurs d'environ 30 % à cette moyenne (chapitre 6) du fait du manque de concurrence auquel s'ajoutent des retards dans la délivrance d'une troisième licence (voir ci-dessous). Malgré une croissance impressionnante, l'Irlande reste en retard par rapport à la moyenne de l'OCDE pour ce qui est du nombre de lignes téléphoniques, comme le montre le tableau 7.

Tableau 7. Lignes d'accès par 100 habitants

Lignes d'accès	1985	1990	1995	1997
Irlande	19,8	28,1	37,0	42,1
Moyenne OCDE	32,9	39,1	45,6	48,9

Source : OCDE, Perspectives des télécommunications 1999.

Les principaux changements législatifs qui ont abouti au cadre juridique facilitant le passage d'une situation de monopole à la libéralisation ont été la transposition des Directives de l'UE dans le droit irlandais ainsi que la loi sur les télécommunications de 1996 (Diverses dispositions). Ils ont permis à l'Irlande de mettre sa réglementation en conformité avec l'Accord de l'OMC de 1997 sur les services de télécommunications de base. Les directives de l'UE exigent de promouvoir la concurrence parmi les exploitants de services, l'égalité des chances par l'abolition des droits exclusifs ou spéciaux et le soutien du développement et de l'utilisation de nouveaux services, réseaux et technologies. La Commission européenne a donc joué un rôle majeur dans la conduite de la réforme réglementaire en Irlande et dans d'autres États membres, et reste l'autorité chargée de contrer tout abus de position dominante et comportement anticoncurrentiel au niveau de l'UE.

Le ministère des Entreprises publiques assume traditionnellement toutes les responsabilités réglementaires dans le secteur des télécommunications et de la transmission radiodiffusée, y compris pour le spectre radioélectrique. Conformément à la politique de l'UE qui veut que les États membres restent propriétaires des opérateurs de télécommunications existants et exercent aussi des fonctions de réglementation, les responsabilités réglementaires dans ce secteur ont été transférées à une autorité indépendante, le BDRT, qui est entré en fonction en juillet 1997. L'étendue des attributions réglementaires déléguées au BDRT est très large et, bien que ses décisions et demandes d'informations soient exécutoires, l'application de certaines décisions a fait l'objet de controverse. La délivrance d'une troisième licence de télécommunications mobiles à Meteor a fait l'objet d'une procédure d'appel relative à la façon dont le BDRT a exercé ses responsabilités. La Cour suprême a estimé que le BDRT avait agi correctement en la matière. Toutefois, la décision du BDRT d'accorder la licence ayant été suspendue pendant la durée de l'appel, l'action en justice a eu pour effet de maintenir dans l'intervalle un duopole sur le marché de la téléphonie mobile. En janvier 2001, Meteor n'était toujours pas en situation opérationnelle. Depuis les nouvelles dispositions juridiques prises en mars 2000, le Directeur peut désormais mettre à exécution les décisions du BDRT concernant les questions de licences et d'interconnexion dont il est fait appel, sauf si le tribunal décide de suspendre la décision jusqu'à ce que la sentence soit rendue.

Conformément aux Directives de l'UE concernant les dispositions relatives à l'ouverture du réseau, le BDRT a jugé que Eircom détenait une *position dominante* sur les marchés des télécommunications spécifiés et il lui a donc imposé un certain nombre d'obligations, telles que l'offre de l'interconnexion selon des principes non discriminatoires et fondés sur les coûts, afin de limiter son emprise sur ce marché. Eircom est un exploitant à position dominante sur trois marchés, notamment : réseaux et services de télécommunications publiques fixes, services de lignes louées, et marché national de l'interconnexion. Sa filiale, Eircell, est un exploitant à position dominante sur le marché des télécommunications publiques mobiles et sur le marché de l'interconnexion. La filiale d'Esat Telecom, Esat Digifone, est également considérée comme détenant une position dominante sur le segment mobile public. Toutes les désignations d'opérateur à position dominante sont sujettes à un examen annuel de la part du BDRT. Eircom a déjà conclu treize accords d'interconnexion avec d'autres exploitants de téléphonie fixe.

En juillet 2000, la Commission européenne, au terme d'un examen exhaustif, a publié des propositions de réforme du cadre réglementaire des télécommunications, afin d'accélérer les effets bénéfiques de la concurrence et de permettre à l'Europe de récolter les fruits de la société de l'information. Elle prévoit ainsi mettre en place le nouveau cadre réglementaire dans les États membres en 2002. Le gouvernement irlandais a d'ores et déjà formulé des propositions législatives axées sur l'application du nouveau cadre réglementaire de l'UE, en prévision des avantages résultant d'un secteur des communications fortement concurrentiel. Des consultations publiques ont débuté en septembre 2000 sur les dispositions de la législation envisagée.

Le projet de loi sur les télécommunications comprend également des dispositions visant à remplacer le poste actuel de directeur unique par une *Commission de réglementation des télécommunications* (la Commission) composée de trois personnes, afin d'élargir les compétences et

l'expérience de cet organisme et de le rendre moins vulnérable à toutes allégations futures éventuelles de prépondérance d'intérêts particuliers. Les pouvoirs de la nouvelle Commission seraient élargis pour permettre d'imposer une réglementation ex ante dans des domaines spécifiques susceptibles de donner lieu à des distorsions du marché et pour faciliter le règlement des différends. Le projet de loi mettrait également en œuvre plusieurs propositions politiques issues de la consultation de mars 2000 sur la *bonne gestion et la responsabilité dans le processus réglementaire*, notamment la coordination des responsabilités entre la Commission et l'Autorité de la concurrence.

3.2. Équipements de télécommunications

Les exportations d'équipements de télécommunications d'Irlande ont triplé en valeur entre 1996 et 1999 (tableau 8) et l'Irlande dégage un excédent commercial confortable dans ce secteur. Les importations ont doublé au cours de la même période et ont contribué à la vitalité et à la compétitivité du secteur irlandais des communications.

Concernant l'élaboration de normes techniques pour la plupart des équipements de radio et des équipements de terminaux de télécommunications, la directive de l'UE (99/5/CE) prévoit l'harmonisation des normes européennes et la reconnaissance mutuelle de leur conformité. La Directive 99/5/CE remplace la Directive 98/13/CE pour tenir compte, notamment, du rythme rapide du progrès technique dans ce domaine et de ce que la Directive 98/13/CE laissait de côté une part importante des équipements de radio. Le CEN, le CENELEC ou l'ESTI élaborent ces normes techniques. Comme il est indiqué à la section 2.1.3, le NSAI doit transposer en normes irlandaises toutes les normes européennes élaborées par le CEN et le CENELEC. Il est également responsable de la gestion du processus de consultation publique en Irlande et de l'adoption des normes de l'ETSI. Pour ce qui est de la rédaction des normes techniques pour d'autres équipements de télécommunications, il n'existe pas de procédure spécifique aux télécommunications. Les procédures génériques d'élaboration des règlements et des normes techniques, y compris les normes purement nationales, s'appliquent et sont assujetties aux obligations de notification (voir la section 2.1.2) et à l'harmonisation européenne dictée par la nouvelle approche (voir la section 2.4). A l'échelon international, le NSAI est le représentant de l'Irlande au sein de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et de la Commission électrotechnique internationale (CEI). Plusieurs accords de reconnaissance mutuelle s'appliquent également aux équipements de télécommunications (voir le tableau 8).

Tableau 8. Commerce irlandais d'équipements de communications

Équipements de communication (en \$US)	HS Nombres	Importations		Exportations	
		1996	1999	1996	1999
Équipements téléphoniques					
Postes téléphoniques	85.17.11+19	20 463 637	55 008 473	48 850 781	63 114 933
Équipements de commutation	85.17.30	9 516 903	16 629 804	39 534 762	24 480 889
Autres équipements	85.17.80+90	207 821 369	640 164 664	331 468 463	1 782 124 439
Radio, téléphonie, diffusion					
Appareils de transmission	85.25.10.+20	53 373 908	89 801 761	184 038 357	135 194 321
Récepteurs (radio/tél/diff.)	85.27	56 936 948	32 529 664	117 660 998	26 545 242
Récepteurs de télévision	85.28	66 173 586	67 528 444	5 127 439	77 905 934
Autres équipements	85.29	141 291 121	84 538 773	30 461 966	120 124 633
Total		555 577 472	986 201 583	757 142 766	2 229 490 391

Source : OCDE, Statistiques sur le commerce extérieur, système harmonisé de classification.

3.3. Automobiles et composants

Le dynamisme historique de l'activité économique mondiale dans le secteur de l'automobile et les fréquentes interventions de certains États visant à protéger leurs constructeurs nationaux ont souvent généré des tensions commerciales liées aux questions de réglementation nationale en général et aux normes et aux procédures d'homologation en particulier. En effet, l'automobile fait partie des produits les plus réglementés, surtout pour des raisons liées à la sécurité, à la conservation de l'énergie et à la protection de l'environnement. Les diverses stratégies adoptées par les pays pour atteindre des objectifs nationaux légitimes dans ces domaines d'intérêt public devraient donc rester à l'origine d'importants différends commerciaux à l'heure où la demande mondiale d'automobiles continue d'augmenter.

L'industrie automobile irlandaise est pratiquement inexistante puisque le pays ne compte aucune usine de production ou d'assemblage nationale. Les normes sur la sécurité harmonisées au niveau de l'UE pour les véhicules à moteur basées sur un système d'essais d'homologation (approbation du type) et, plus récemment, la reconnaissance mutuelle des procédures de certification de conformité parmi les États membres de l'UE ont contribué à la réalisation du Marché unique dans le secteur de l'automobile. La confiance des consommateurs, renforcée par une expansion économique rapide, est illustrée par une augmentation de 40 % du nombre d'immatriculations de véhicules neufs en Irlande au cours des 6 premiers mois de 2000, par comparaison avec la même période de 1999 (tableau 9).

Tableau 9. Immatriculations de véhicules automobiles en Irlande

Nouvelles immatriculations	1990	1995	1998	1999	2000 (1/2)
Unités	109 492	103 303	177 106	212 876	210 380

Source : OICA, Statistical Yearbook (1990-1998) et Society of the Irish Motor Industry (1999-2000).

Dans l'UE, les exigences techniques pour les véhicules à moteur sont entièrement harmonisées depuis 1993 – elles ne sont pas élaborées sur la base de la nouvelle approche (encadré 5). Les spécifications techniques détaillées sont définies dans différentes directives de l'UE et applicables dans toute l'Union et dans les pays de l'AELE. Les projets de directives ou d'amendements sont soumis à la Commission et publiés au Journal officiel. Pendant la période de consultation, la Commission demande l'avis d'un groupe de travail sur les véhicules à moteur constitué de représentants des États membres et de l'industrie européenne. Après les consultations, la Commission propose une nouvelle directive ou un amendement au Conseil pour approbation. La nouvelle directive entre en vigueur après sa publication dans le Journal officiel.

La certification de ces spécifications intervient par un système d'approbation des types de véhicules à moteur. Chaque type de véhicule, qu'il soit produit sur place ou importé, doit être confié au laboratoire d'essais d'un organisme de réglementation, où il est soumis à des essais et fait l'objet d'une homologation s'il est conforme aux règlements techniques pertinents. Chaque État membre délivre l'homologation aux véhicules qui répondent aux exigences techniques des 54 directives de base applicables aux véhicules particulières. Les directives de base ont fait l'objet d'une centaine de modifications. Dans sa directive cadre (70/156) et les amendements correspondants, l'UE a estimé que plusieurs règlements CEE-ONU étaient équivalents aux directives techniques pertinentes de l'UE ; en 1999, 35 règlements CEE-ONU ont été reconnus équivalents, en plus de ceux énumérés à l'annexe II de la directive 97/836.

Depuis 1996, une fois que la voiture particulière a obtenu une homologation de type dans un laboratoire d'essais reconnu de l'un des États membres, l'homologation est valable dans tous les pays membres et la voiture peut être enregistrée ou mise en vente dans tous les États de l'UE. La reconnaissance réciproque des certificats de conformité a été étendue en 1998 à tous les véhicules de la catégorie M1 (voitures particulières et véhicules commerciaux légers).

Encadré 7. Règlements techniques mondiaux applicables aux véhicules à moteurs

Ces dernières années, des voix se sont exprimées en faveur d'un renforcement des capacités juridiques et administratives de l'Entente de 1958 du groupe de travail 29 de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), le principal forum du développement commun des normes techniques et des exigences réglementaires applicables aux véhicules à moteur. En juin 1998, un nouvel accord a été conclu sur « l'établissement de règlements techniques mondiaux applicables aux véhicules à roues », afin de faciliter la participation des pays qui appliquent un système d'homologation de type ou d'auto-déclaration de conformité des normes. L'accord mondial CEE-ONU s'intitule « Accord concernant l'établissement de règlements techniques mondiaux applicables aux véhicules à roues, aux équipements et aux composants qui peuvent être montés et/ou utilisés sur des véhicules à roues ». L'accord de 1998 ouvre la possibilité d'élaborer des « règlements techniques mondiaux » qui sont proposés par les parties contractantes et qui doivent être approuvés par consensus. Le nouvel accord a été ratifié par huit pays ou organisations régionales, dont l'UE, les États-Unis, le Japon, le Canada et la Fédération russe, et est entré en vigueur le 25 août 2000.

Au sein de l'UE, la distribution des véhicules à moteur doit se conformer à une législation spécifique pour échapper aux procédures pour pratiques anticoncurrentielles. Ce règlement est appelé Règlement d'exemption catégorielle sur la distribution sélective et exclusive d'automobiles. Il a été reconduit en 1995 et prolongé jusqu'en septembre 2002³⁶. Ce règlement cherche à protéger l'accès des consommateurs à l'offre de véhicules et de pièces dans tous les États membres à des conditions favorables. Il donne aux concessionnaires des moyens supplémentaires d'acquérir des franchises et de résister à l'imposition d'objectifs de ventes par les constructeurs. Bien que l'accord de franchise puisse définir des zones géographiques exclusives, les concessionnaires n'ont pas le droit de refuser une vente à un consommateur résident d'un autre État membre de l'UE, ce qu'on appelle l'interdiction des importations parallèles.

La Commission européenne a sanctionné et imposé de lourdes amendes à Volkswagen en janvier 1998 (90 millions d'euros) et à l'importateur néerlandais de véhicules Opel en juillet 2000 (43 millions d'euros) pour une violation grave de la loi sur la concurrence et pour avoir nui au bon fonctionnement du Marché unique. En juillet 2000, l'amende contre Volkswagen, bien qu'allégée, a été confirmée par une décision du Tribunal européen de première instance.

Pour renforcer la concurrence, la Direction générale IV (Concurrence) réalise et publie une étude des prix au détail avant impôt de 73 modèles dans chacun des États membres de l'UE. Cette étude répertorie le prix des différents modèles en monnaie locale et en euros, et fournit des indices de prix par rapport au pays pratiquant le prix le plus bas (auquel est attribué l'indice de référence de 100 %). La dernière étude en date du 1^{er} mai 2000 révèle que les différentiels de prix entre les États membres varient en moyenne de 20 %. Les prix des véhicules avant impôt en Irlande sont modérés : 8 modèles sont vendus au prix le plus bas dans l'UE et les deux tiers des modèles étudiés se situent dans une fourchette de prix de 10 % au-dessus des prix les plus bas.

Les consommateurs irlandais sont soumis à un régime fiscal très lourd sur l'immatriculation des véhicules, dont les pourcentages varient en fonction de la taille du moteur (de 22.5 à 30 %), ce à quoi s'ajoute la taxe sur la valeur ajoutée de 21 %. Les véhicules étant équipés du volant à droite, les consommateurs irlandais ont peu de possibilités de les essayer et de les commander en dehors de l'Irlande et du Royaume-Uni. Comme les prix avant impôt au Royaume-Uni sont parmi les plus élevés de l'UE, les consommateurs irlandais n'ont aucun intérêt à y acheter leur voiture.

L'harmonisation des normes sur la sécurité dans l'UE pour les véhicules à moteur et la reconnaissance mutuelle des procédures de certification de conformité entre les États membres contribuent à la réalisation du Marché unique pour les véhicules à moteur et à la réduction du différentiel de prix au sein de l'UE imputable à la réglementation. Même si des écarts de prix substantiels persistent, la Commission européenne les surveille étroitement et sanctionne les constructeurs automobiles qui violent la législation européenne sur la concurrence. Dans le secteur automobile, l'Irlande a seulement des intérêts de consommateurs à protéger. Elle devrait continuer à soutenir les initiatives de l'UE visant à supprimer les obstacles réglementaires et à réprimer les pratiques anticoncurrentielles dans ce secteur.

3.4. *Électricité*

La réforme du secteur irlandais de l'électricité figure au programme du gouvernement depuis quelque temps et poursuit des objectifs politiques multiples : assurer la sécurité, la fiabilité, la compétitivité et l'efficacité de la production, tout en favorisant le développement durable et la protection de l'environnement. La réforme des secteurs de l'électricité et du gaz est analysée en détail au rapport de référence du chapitre 5 de ce volume. Les directives du Marché unique sur l'électricité et le gaz jouent un rôle dans la révision du cadre réglementaire dans le contexte plus large des conditions concurrentielles et des besoins des consommateurs à l'échelle de l'UE. Le secteur irlandais de l'énergie reste dominé par quatre entreprises publiques : *Electricity Supply Board* (ESB) (électricité), *Bord Gáis Éireann* (BGE) (gaz), *Bord na Móna* (tourbe) et *Irish National Petroleum Corporation* (INPC) (pétrole) qui possède et exploite la seule raffinerie de l'île. En ce qui concerne le pétrole, les sociétés pétrolières privées représentent 65 % du marché, contre 35 % pour l'INPC.

La loi de réglementation de l'électricité de 1999 a apporté les modifications législatives nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions minimales de la directive de l'UE sur l'électricité avant le délai de transposition fixé à février 2000, un an après la plupart des autres États membres. La Commission de la réglementation de l'électricité fut instituée afin de réglementer la délivrance et la révocation de licences, l'autorisation de la construction de nouvelles centrales, l'approbation des frais d'accès aux réseaux de transmission et de distribution et la résolution des litiges. On estime que 31 % de la demande totale en électricité a été libéralisée en février 2000. Bien que les directives communautaires requièrent que 33 % du marché national d'électricité soit ouvert à la concurrence en 2003, l'Irlande a déjà annoncé que son marché d'électricité sera entièrement ouvert en 2005.

L'Irlande a également transposé, par différentes mesures législatives et exigences administratives, la directive de l'UE sur le gaz dont le délai de mise en œuvre était fixé au 10 août 2000. Des révisions législatives supplémentaires sont prévues et permettront le transfert des fonctions de réglementation du gaz du ministère des Entreprises publiques à la Commission de réglementation de l'électricité d'ici à la mi-2001 et la transformation du BGE en une société publique par actions. Un projet de loi consolidé sur le gaz pourrait être envisagé fin 2001. Depuis 1995, les grands clients qui consomment plus de 25 millions de mètres cubes de gaz par an peuvent choisir leur fournisseur de gaz, ce qui correspond à 75 % de la demande totale de gaz en Irlande. Avec la mise en œuvre de la Directive de l'UE sur le gaz, le libre choix a été étendu à tous les générateurs alimentés au gaz et il va l'être progressivement pour tous les consommateurs jusqu'en 2008, encore qu'une libéralisation complète du marché soit envisagée d'ici à 2005.

Dans les années 90, la consommation d'électricité a augmenté de plus de 50 %, parallèlement à l'expansion rapide de l'économie. L'Irlande est pauvre en sources d'énergie et compte sur les importations pour environ les trois quarts de ses besoins énergétiques totaux. Comme on a récemment jugé commercialement viable le gisement en mer de Corrib découvert sur la côte ouest, on peut s'attendre à voir diminuer son besoin d'importation de ressources énergétiques. La construction des pipelines de raccordement au réseau côtier existant exigera des investissements massifs et a peu de chances d'être achevée avant 2003.

Avec 17 % de son territoire occupé par des tourbières, la tourbe sert de source d'énergie dans cinq centrales électriques et permet de produire environ 7 % de l'électricité totale en 1999. Une nouvelle centrale à la tourbe a débuté ses opérations en décembre 2000 et est exploitée par le groupe finlandais Fortum. ESB prévoit également construire 2 nouvelles centrales à la tourbe, ce qui se fera concurremment avec la fermeture ordonnée des centrales existantes d'ESB pendant les prochaines années. La sécurité de l'approvisionnement et les facteurs socio-économiques ont joué un rôle décisif dans la décision politique de créer et de conserver des centrales alimentées à la tourbe. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) estime que le coût de la production d'électricité à partir de la tourbe dépasse de plus de 50 % le coût de la production d'électricité à partir de combustibles de substitution (AIE 1999)³⁷. Cependant, vu le prix élevé des produits pétroliers tout au long de l'année 2000, l'excédent de coût pourrait s'avérer moindre.

Le gaz extrait des champs de Kinsale et de Ballycotton constitue une autre source nationale d'énergie pour la production d'électricité. Les réserves de ces champs exploitables commercialement pourraient être épuisées au-delà de 2005. Avec environ 50 % de la demande totale de gaz, l'ESB est le principal consommateur du BGE. Depuis 1993, les importations de gaz en provenance de l'Écosse augmentent, par le biais d'un gazoduc d'interconnexion dont la capacité devrait atteindre 17 millions de mètres cubes standard par jour d'ici octobre 2001. Compte tenu de l'importance de la demande d'électricité et de gaz, la demande totale de gaz devrait bientôt dépasser les capacités du gazoduc. Le réseau irlandais de distribution électrique est relié au réseau d'Irlande du Nord, mais les importations nettes représentaient moins de 2 % de l'approvisionnement en électricité en 2000. À l'exception de l'Irlande du Nord, il est impossible de raccorder le réseau irlandais sur une base commerciale du fait de la situation géographique de l'île. Par conséquent, des gains additionnels d'efficacité dans la production, le transport et la distribution d'électricité en Irlande sont possibles par un développement accru des interconnexions avec l'Irlande du Nord.

Tableau 10. **Production d'électricité par sources de combustible**

Combustibles	1995	2010
Gaz	29 %	64 %
Tourbe	11 %	5 %
Charbon	39 %	17 %
Énergies renouvelables	5 %	8 %
Pétrole	16 %	6 %

Source : Electricity Supply Board³⁸.

Comparé aux dimensions européennes, le marché irlandais de l'électricité est réduit, et les perspectives d'entrée de nouveaux concurrents dépendent de la levée des incertitudes actuelles sur les sources futures d'approvisionnement en gaz nécessaires pour répondre à l'augmentation escomptée de la demande. D'ici là, la position dominante des entreprises publiques établies devrait rester inchangée. Les décisions sur le calendrier et l'importance de l'exploitation commerciale des réserves de gaz de Corrib influenceront sur la recherche de sources alternatives. La viabilité commerciale des réserves de Corrib étant établie, l'autorisation et la construction d'un nouveau gazoduc s'imposeront à brève échéance.

La Commission de la réglementation de l'électricité, dotée de ressources financières et humaines adéquates, doit jouer un rôle décisif pour mettre en place les mécanismes commerciaux requis pour protéger et encourager de nouveaux concurrents, notamment les petits investisseurs, à s'implanter dans le secteur de la production d'électricité et des infrastructures de transport. Des préoccupations demeurent concernant les possibilités d'abus de position dominante par les entreprises publiques existantes sur le secteur énergétique irlandais.

4. CONCLUSIONS ET OPTIONS DE POLITIQUE POUR LA RÉFORME

4.1. *Évaluation générale des points forts et des points faibles actuels*

La croissance vigoureuse de l'Irlande ces dernières années est le reflet d'un faisceau de réformes politiques et sectorielles, et notamment des engagements du pays dans le cadre du processus d'intégration permanent de l'UE dans le Marché unique européen et l'Union économique et monétaire. Des efforts ont été déployés pour améliorer le niveau d'instruction de la génération du « baby boom » qui est entrée sur le marché du travail dans les années 90. Des investissements étrangers massifs et continus, attirés en partie par des incitations généreuses, ont transformé les capacités de production irlandaises et étendus ses intérêts commerciaux au-delà du marché de l'UE. Toutefois, la prospérité économique a occulté les carences des approches réglementaires irlandaises. Les contraintes actuelles en matière de capacités et l'apparition de « goulots d'étranglement » dans de nombreux secteurs menacent la pérennité de la croissance économique et mettent à jour la fragilité de la stratégie économique irlandaise, notamment celle de son régime réglementaire. L'Irlande serait mieux à même de faire face aux perturbations externes éventuelles et à une conjoncture économique mondiale moins favorable si elle renforçait son approche réglementaire.

Les six principes pour une réglementation efficiente examinés dans notre étude ne sont pas tous codifiés expressément au même degré dans les procédures irlandaises de contrôle de l'administration et de la réglementation. Toutefois, au total, les faits indiquent que les principes de non-discrimination, de recours à des normes internationales et de reconnaissance de l'équivalence sont d'une utilisation généralisée dans la pratique. L'intégration dans l'UE implique que l'Irlande adopte les directives de l'UE et participe à l'harmonisation des spécifications techniques.

Le contenu des Initiatives de gestion stratégique (IGS) et le plan d'action pour la réforme réglementaire qui en résulte concordent pour l'essentiel avec les normes réglementaires en vigueur dans la zone de l'OCDE, même si leur mise en place est plus récente. La politique favorise la transparence et la responsabilité en soulignant la nécessité d'une consultation et de procédures fondées sur des règles. Bien que les consultations publiques sur les questions réglementaires soient devenues beaucoup plus formelles, il n'en reste pas moins que chaque ministère conserve un pouvoir discrétionnaire lors du processus de consultation publique, en décidant de sa durée, de sa date et du choix des parties intéressées. Il n'existe pas de critères communs d'évaluation de la qualité de la consultation ou des décisions prises par les organismes de réglementation sur le mécanisme de consultation retenu. La logique concurrentielle implique un processus de consultation publique plus formalisé englobant tout l'éventail des intérêts de la société civile, notamment ceux des consommateurs.

L'obligation de remplir la Liste de contrôle de la qualité de la réglementation (LCQR) offre aux responsables politiques irlandais un cadre plus structuré pour améliorer la qualité des informations sur lesquelles les décisions sont basées et la possibilité d'intégrer quelques principes efficaces dans le processus de prise de décision sur des questions réglementaires. Toutefois, l'approche réglementaire s'appuie uniquement sur des critères qualitatifs et ignore complètement les critères quantitatifs, tels que l'analyse des coûts et des avantages qui peut être un instrument utile pour comparer les avantages dévolus à certains groupes d'intérêt et les coûts supportés par la société dans son ensemble.

Par ailleurs, le recours à la LCQR n'est pas obligatoire, mais doit intervenir « si besoin est », ce qui laisse planer des doutes sur son application systématique et uniforme dans toute l'administration. Le système d'application présente plusieurs lacunes. Il est dépourvu d'un organe ou d'une unité d'évaluation indépendante qui vérifierait la conformité de la LCQR remplie avec les critères établis. On constate également l'absence de directives et de formation des responsables réglementaires pour les aider à satisfaire aux exigences nécessaires. Les faiblesses de la structure d'application soulèvent des doutes considérables sur l'efficacité de la LCQR comme outil réglementaire permettant aux responsables de la réglementation de s'assurer qu'ils ont fait les meilleurs choix politiques.

Bien que la LCQR impose d'examiner l'incidence sur la concurrence des réglementations proposées, certaines décisions réglementaires récentes concernant la délivrance de licences d'exploitation à des taxis dans la région de Dublin (décision qui fait l'objet d'une procédure d'appel) et à des pubs laissent penser que ce critère de concurrence n'a pas été interprété en vue de réduire les obstacles à l'entrée sur le marché. Ces affaires soulignent la nécessité de renforcer les mécanismes d'examen de la qualité de l'évaluation.

L'Irlande doit envisager d'aligner la LCQR sur les six principes d'évaluation d'impact et de les compléter par des critères quantitatifs. La fusion des critères dans une LCQR remaniée fournirait un outil réglementaire plus cohérent. La LCQR doit être mise à la disposition du public lors des consultations, afin d'augmenter la transparence du processus et de formaliser les consultations publiques, tout en améliorant la qualité de la LCQR. L'expérience acquise lors de la préparation de cet outil réglementaire permettra d'élaborer des pratiques plus uniformes et contribuera à en faire un outil réglementaire indispensable pour mobiliser et orienter l'action réglementaire de tous les échelons du gouvernement.

Des efforts considérables ont été consentis pour réduire le rôle de l'État dans la vie économique en exposant à la concurrence des entreprises jusqu'alors préservées. Une infrastructure institutionnelle de la concurrence a été établie, à savoir l'Autorité de la concurrence et deux organismes de réglementation indépendants, chargés respectivement du secteur des télécommunications et de celui de l'énergie. Bien que le gouvernement irlandais se soit engagé à libéraliser ces deux secteurs, deux grands protagonistes détiennent une position dominante dans le domaine des télécommunications et les entreprises publiques gardent la mainmise sur celui de l'énergie. Les risques d'abus de position dominante dans ces secteurs restent préoccupants.

4.2. *L'optique dynamique : le rythme et l'orientation des changements*

L'Irlande tire des avantages considérables de la poursuite de la libéralisation du commerce, de l'accueil d'entreprises étrangères et de l'intégration dans l'économie mondiale. Les succès économiques mettent les capacités de production à rude épreuve et menacent la pérennité de l'expansion. Il convient de concilier les objectifs de croissance avec des conditions concurrentielles saines afin d'assurer une utilisation efficiente des ressources, notamment de la main-d'œuvre. Les efforts en faveur de l'ouverture du marché par l'entremise d'une concurrence étrangère contribueront à réduire les pressions inflationnistes des salaires et des coûts des matériaux de construction et des services. La concurrence étrangère peut jouer un rôle crucial dans les marchés publics en favorisant l'achèvement des projets dans les délais et en contenant les coûts des biens et des services achetés. La mobilité de la main-d'œuvre au sein de l'UE et de pays tiers, par la reconnaissance des qualifications professionnelles, contribuera à fournir les compétences nécessaires et à soulager les pressions inflationnistes, notamment dans les secteurs des services où la demande devrait rester soutenue dans le proche avenir.

L'expansion économique récente a occulté la nécessité d'instaurer un régime réglementaire plus axé sur les règles qui favorise l'efficacité économique, minimise les obstacles à la croissance et encourage des conditions concurrentielles saines. L'Irlande serait mieux à même de faire face aux perturbations externes éventuelles et à une conjoncture économique mondiale moins favorable si elle renforçait son approche réglementaire. En tant que petite économie ouverte, l'Irlande est plus vulnérable aux chocs externes qu'une économie plus grande.

Du fait de leur appartenance à l'Union économique et monétaire, l'Irlande et d'autres membres de l'UE n'ont plus la possibilité de dévaluer leur monnaie pour stimuler la compétitivité de leurs entreprises nationales sur le marché international. Toutefois, l'Irlande reste particulièrement vulnérable, à la différence d'autres États membres de l'UE, aux fluctuations importantes de la valeur externe de l'euro, car ses principaux partenaires commerciaux sont des pays qui n'ont pas adopté l'euro. Le Royaume-Uni et les États-Unis représentent plus d'un tiers des exportations et près de la moitié des importations totales

irlandaises. Dans ce contexte, l'établissement d'un cadre réglementaire sain qui minimise les obstacles internes à la croissance et optimise les conditions concurrentielles s'avère plus important que jamais. L'Irlande tirerait le meilleur parti de sa stratégie d'ouverture du marché en s'efforçant d'appliquer la série de principes pour une réglementation efficiente analysés dans ce document.

4.3. *Options de politique à envisager*

La présente section présente les actions qui, sur la base d'un consensus international sur les bonnes pratiques réglementaires et sur l'expérience concrète des pays de l'OCDE, sont susceptibles d'améliorer la réglementation en Irlande. Ces actions s'inspirent des recommandations et du cadre politique décrits dans le rapport aux ministres sur la réforme réglementaire de 1997 de l'OCDE.

1. *Améliorer la transparence par la publication au Journal officiel du texte des projets de réglementations, avec des informations sur la période de consultation publique, et par la publication de ces projets sur Internet.*

Ces mesures permettraient d'accroître la transparence du processus d'élaboration de nouvelles réglementations en fournissant des informations plus rapidement à toutes les parties susceptibles d'être touchées, élargissant ainsi la base de consultation.

2. *Fusionner la Liste de contrôle de la qualité de la réglementation avec les six principes d'évaluation d'impact et compléter les critères qualitatifs par des critères quantitatifs, comme une analyse des coûts et des avantages.*

Réviser la LCQR pour y inclure des références explicites aux « principes pour une réglementation efficiente ».

Fixer un niveau plancher théorique en dessous duquel l'analyse des coûts et des avantages ne serait pas nécessaire, pour éviter d'alourdir le processus réglementaire.

Établir une unité indépendante chargée d'examiner la conformité de la LCQR avec ses dispositions, adopter des directives adéquates et élaborer des programmes de formation propres à garantir une application plus uniforme de la LCQR.

Favoriser une large diffusion de la LCQR auprès des parties consultées, éventuellement par le biais d'Internet.

Une LCQR remaniée fournirait un outil réglementaire plus cohérent qui aiderait les responsables de la réglementation à faire de meilleurs choix. Les défaillances actuelles dans l'application de la LCQR compromettent son efficacité en tant qu'outil réglementaire.

3. *Sensibiliser davantage les conseils des comtés, les organismes régionaux et les grandes villes aux principes pour une réglementation efficiente et en favoriser le respect au cours de leurs activités réglementaires ayant une incidence sur le commerce et l'investissement internationaux.*

En s'appuyant sur les institutions de coopération entre le gouvernement central et les organismes décentralisés, le gouvernement central doit s'employer à faire connaître les principes pour une réglementation efficiente et à les faire respecter.

4. *Continuer de soutenir le recours aux normes internationales comme base des activités nationales de normalisation et de promouvoir l'harmonisation internationale dans les forums européens et mondiaux.*

Un engagement résolu en faveur d'un système de normalisation fiable et efficace multiplie les débouchés commerciaux pour les entreprises irlandaises et contribue grandement à la consolidation de marchés efficients et transparents pour l'industrie et les consommateurs dans le monde.

5. *Continuer à soutenir les initiatives de l'UE visant à supprimer les obstacles réglementaires dans le secteur automobile et réprimer les pratiques de la distribution automobile qui entravent le bon fonctionnement du Marché unique dans ce secteur.*
6. *Encourager une application plus rigoureuse de la politique de la concurrence en reconnaissant son importance croissante pour l'ouverture des marchés ; mettre en œuvre les mesures préconisées au chapitre 3, notamment le recrutement de cadres supplémentaires pour l'Autorité de la concurrence afin de renforcer sa fonction de promotion indépendante.*

Avec la privatisation possible de plusieurs entreprises étatiques et les réformes sectorielles qui exposent à la concurrence des secteurs jusqu'alors protégés, les risques de pratiques anticoncurrentielles, notamment l'abus de position dominante, restent préoccupants. C'est pourquoi l'application résolue de la politique de la concurrence est nécessaire pour empêcher les actions réglementaires ou privées susceptibles d'entraver l'accès au marché et la concurrence d'entreprises étrangères.

NOTES

1. Étant donné un engagement significatif des étrangers dans l'économie irlandaise, le produit national brut (PNB) et probablement un meilleur indicateur de la prospérité de l'Irlande que le PIB. Toutefois, au fin de comparaison par pays, l'indicateur du PIB est mieux adapté.
2. L'émigration totale nette cumulée d'Irlande en 110 ans jusqu'à 1991 a été de 2.8 millions d'individus. OCDE (1999), *Études économiques : Irlande*, Paris, p. 36.
3. Barry, Frank, *et al.* (1997).
4. O'Malley, Eoin (1980), pp. 6-8.
5. En 1997, le tarif moyen simple de l'UE sur tous les produits est de 10 %. Le tarif moyen pour les produits agricoles (HS 1-24) est de 20.8 % en 1997. Cf. WTO (1997) *Trade Policy Review*, Union européenne, Genève, pp. 44-45.
6. Ó Grada, Cormac (1997), pp. 45-55.
7. Voir en particulier OCDE (1998) ; OCDE (1994), et OCDE (1995a).
8. Voir commentaire dans OCDE (1997a), chapitre 2: « Qualité de la réglementation et réforme du secteur public ».
9. Prévues par la directive 98/34/CE du 22 juin 1998. La directive codifie et remplace la directive 83/189/CEE qui avait établi la procédure et a ensuite été amendée.
10. « CIA Security International vs. Signalson SA and Securitel SPRL », décision de la Cour européenne de justice du 30 avril 1996 (Affaire C-194/94).
11. La procédure a été établie par une décision du Conseil des ministres de l'UE et du Parlement européen de décembre 1995 (3052/95) et est entrée en vigueur le 1er janvier 1997.
12. Voir *Single Market Scoreboard*, Commission européenne, Mai 2000.
13. <http://europa.eu.int/business/en/index.html>.
14. <http://www.newapproach.org>.
15. The Public Supplies Directive (93/36/EEC); the Public Works Directive (93/37/EEC); the Public Services Directive (92/50/EEC); the Public Remedies Directive (89/665/EEC); the Utilities Directive (93/38/EEC); and the Remedies Utilities Directive (92/13/EEC).
16. Voir le Forum on Public Procurement's website <http://www.fpp.ie>.
17. Voir *Small Firms and Public Procurement in Ireland*, résumé pour l'étude préparée pour le département des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi, Networks Resources Limited, juillet 1999.

18. Début 1998, l'UE a les accords de libre échange suivant : Accords Europe avec la Hongrie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Roumanie, Bulgarie, Roumanie, Estonie, Latvie, Lituanie, Slovénie et accords euro-méditerranéen avec Chypre, Malte, Israël, Tunisie, Maroc et Autorité palestinienne.
19. Voir OCDE (1995*b*).
20. Voir OCDE (1997*a*).
21. Afin de gérer un problème récurant de longue file d'attente, d'un piètre service et d'un comportement monopolistique, illustré par la valeur croissante d'une licence d'opération d'un taxi, le ministère de l'Environnement et des administrations locales a adopté un règlement en fin d'année 1999. Celui-ci prévoit le remplacement des licences courantes par une nouvelle licence pour les détenteurs de licences courantes et d'émettre 500 nouvelles licences en favorisant les chauffeurs associés aux détenteurs des licences courantes. Ce règlement a été contesté en Haute Cour irlandaise. Dans le jugement rendu par la Cour le 13 octobre 2000, la Cour a établi que le ministre a outrepassé ses prérogatives d'élaborer des règlements en vertu de la loi sur le trafic routier. Le Juge a aussi indiqué que le règlement pourrait également contrevenir aux obligations communautaires interdisant la discrimination contre les États Membres – la grande majorité des détenteurs de licences courantes étant de nationalité irlandaise, et de ce fait éliminant la possibilité pour les ressortissants des autres États Membres d'obtenir une nouvelle licence d'opération d'un taxi.
22. Voir la Commission européenne, *Actualité du Marché unique*, La Commission simplifie la législation relative au marché unique, 6 mars 2000, (www.europa.eu.int/comm/internal_market).
23. Les procédures de transit visent à faciliter les échanges dans un territoire douanier donné ou entre différents territoires douaniers. Leur principe est de permettre la suspension temporaire des droits de douane, des droits d'accises et de la TVA due sur les produits provenant et/ou à destination d'un pays tiers durant leur transport sur un territoire douanier défini.
24. Pour plus de détails, voir le Comité d'enquête sur le système de transit communautaire, rapport final et recommandations, février 1997, Parlement européen, PE 220.895.
25. Le système informatisé est basé sur le Protocole d'échange de données informatisé des Nations Unies et sur l'ensemble de données harmonisées (UN/EDIFACT) et il permet aux utilisateurs de soumettre leurs déclarations d'importation et/ou d'exportation aux autorités douanières et de recevoir les autorisations voulues par échange électronique.
26. Décision du 20 février 1979, Cassis de Dijon, CJCE 120/78, ECR p. 649.
27. Efficience énergétique, étiquetage, environnement, bruit.
28. Voir la directive 85/374/CEE du Conseil du 25 juillet 1985 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait de produits défectueux.
29. Décision de la Cour européenne de Justice du 20 février 1979, Cassis de Dijon, affaire 120/78.
30. Voir Commission européenne (1999).
31. Voir Conseil européen (1989), *Résolution du Conseil du 21 décembre 1989 sur une approche globale de l'évaluation de conformité* (90/C 10/01).
32. L'ARM avec le Canada est entré en vigueur le 1er novembre 1998, celui avec les États-Unis le 1er décembre 1998 et celui avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande le 1er janvier 1999.

33. Voir Autorité de la concurrence (1998).
34. Les directives de l'UE sont les suivantes : directive sur les équipements terminaux (88/301/CEE) ; directive sur les services (90/388/CEE) ; directive-cadre ONP (90/387/CEE) et directive sur les lignes louées ONP (92/44/CEE). Parmi d'autres directives européennes, citons : directive sur les satellites (94/46/CE) ; directive sur les câbles (95/51/CE) ; directive sur les télécommunications mobiles (96/2/CE) ; directive sur la pleine concurrence (96/19/CE) et directive sur les licences (97/13/EC). Enfin, en matière de directives d'interconnexion ONP (97/33/CE), citons : directive modificative ONP (97/51/CE) ; directive sur la protection des données de télécommunications (97/66/CE) ; directive sur la téléphonie vocale ONP (98/10/CE).
35. Des délais ont été accordés au Luxembourg (1er juillet 1998), au Portugal (1er janvier 2000), à la Grèce (31 décembre 2000) et à l'Espagne (1er janvier 2003, mais la libéralisation complète est intervenue dans les faits le 1er décembre 1998).
36. Le règlement de la Commission (CE) n° 1475/95 sur l'application de l'article 85(3) du Traité à certaines catégories d'accords de distribution et d'entretien des véhicules à moteur a été adopté en juin 1995 et s'applique jusqu'en septembre 2002.
37. Agence internationale de l'énergie (1999).
38. Agence internationale de l'énergie (1999).

BIBLIOGRAPHIE

- Agence Internationale de l'Énergie (1999), *Ireland 1999 Review*, Energy Policies of IEA Countries, Paris.
- Barry, Frank *et al.* (1997), *Single Market Review : Aggregate and Regional Impact – the cases of Greece, Spain, Ireland and Portugal*, Kogan Page, Londres.
- Commission européenne (2000), *Single Market Scoreboard*, Brussels, mai.
- Commission européenne (1999), *Principles of Mutual Recognition : Working Towards More Effective Implementation*, *Single Market News*, No. 17, juillet, Bruxelles.
- Competition Authority (1998), Patrick Massey & Tony Shortall, *Competition in the Natural Gas Industry*, Discussion Paper No. 5, novembre.
- Conseil européen (1989), *Council Resolution of 21 December 1989 on a Global Approach to Conformity Assessment*, Bruxelles.
- Greer, Heather (1999), *Small Firms and Public Procurement in Ireland*, a Summary for the Study Prepared for the Department of Enterprise, Trade and Employment, Networks Resources Limited, juillet.
- OCDE (1998), *Open Markets Matter ; The Benefits of Trade and Investment Liberalisation*, Paris.
- OCDE (1997a), *Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, volume II, Études thématiques*, Paris.
- OCDE (1997b), *Analyse de l'impact de la réglementation – Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (1995a), *Report on Trade and Environment*, Paris.
- OCDE (1995b), *Recommandation du conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, OCDE/GD(95)95, Paris.
- OCDE (1994), *Les effets du commerce sur l'environnement*, Paris.
- Ó Gráda, Cormac (1997), *A Rocky Road : The Irish Economy since the 1920s*, Manchester University Press, Manchester et New York,
- O'Malley, Eoin (1980), *Industrial Policy and Development : A survey of Literature from the Early 1960s to the Present*, National Economic and Social Council, rapport n° 56, décembre.
- OMC (1997), *Trade Policy Review*, Union européenne, Genève.