



**Études économiques  
de l'OCDE**

**Irlande**



**OCDE**



**ÉDITIONS OCDE**

**Volume 2006/3 – Mars 2006**



# Études économiques de l'OCDE

## Irlande

2006



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

*Également publié en anglais*

© OCDE 2006

---

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Principaux enjeux</b> .....	21
Les performances récentes : bilan depuis le début de cette décennie .....	22
À plus long terme, la productivité sera le principal moteur de la croissance des revenus .....	34
Pour préserver la croissance, il faudra aussi accroître l'offre de travail .....	37
Gérer les risques macroéconomiques .....	40
Résumé .....	44
Notes .....	44
Bibliographie .....	46
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle .....	48
<b>Chapitre 2. Accélérer la croissance en intensifiant la concurrence</b> .....	51
La politique réglementaire dans différents secteurs .....	53
Le droit de la concurrence est suffisant, mais difficile à appliquer .....	66
Notes .....	68
Bibliographie .....	69
Annexe 2.A1. La réforme de la réglementation : suivi .....	70
<b>Chapitre 3. Investir dans le renforcement des qualifications</b> .....	73
Enseignement tertiaire .....	74
Des droits de scolarité amélioreraient l'accès et offriraient un financement supplémentaire pour l'enseignement supérieur .....	77
Créer des conditions favorables à l'apprentissage à vie .....	80
Accroître de façon efficace l'investissement dans le capital humain .....	81
Notes .....	82
Bibliographie .....	83
<b>Chapitre 4. Davantage d'innovation, de meilleurs résultats</b> .....	85
Performance de l'Irlande sur le front de l'innovation .....	86
Influence des politiques et des conditions-cadres sur la R-D .....	90
Questions relatives à la politique gouvernementale .....	92
Notes .....	96
Bibliographie .....	96
<b>Chapitre 5. Résorber le déficit d'infrastructure</b> .....	97
L'infrastructure est insuffisante .....	98
L'investissement dans l'infrastructure bénéficie d'une priorité élevée .....	102
Assurer une mise en place et une utilisation efficaces de l'infrastructure publique ..	109

Conclusion : préparer le long terme .....	112
Notes .....	113
Bibliographie.....	113
<b>Chapitre 6. Supprimer les obstacles à l'emploi des femmes</b> .....	115
L'activité des femmes est encore relativement faible .....	117
Supprimer les obstacles au développement de l'activité féminine .....	118
Recommandations pour assurer la croissance de l'activité féminine .....	127
Notes .....	128
Bibliographie.....	128
<b>Chapitre 7. L'essor du logement.</b> .....	131
Déterminants du marché du logement .....	132
Les prix des logements sont-ils surévalués? .....	137
Principales questions auxquelles sont confrontés les pouvoirs publics .....	142
Notes .....	146
Bibliographie.....	147
Annexe 7.A1. Déterminants des prix réels des logements : une approche économétrique .....	148
Bibliographie.....	152
<b>Chapitre 8. Maintenir les finances publiques sur la bonne trajectoire.</b> .....	153
Les budgets récents ont prolongé la tendance à la hausse des dépenses sociales ...	155
Les finances publiques à moyen et long terme .....	158
Le cadre budgétaire accuse du retard sur les meilleures pratiques .....	159
Notes .....	164
Bibliographie.....	165
<b>Glossaire</b> .....	167
<b>Encadrés</b>	
1.1. Comment s'explique le miracle irlandais ? .....	26
2.1. Résumé des recommandations .....	67
3.1. Résumé des recommandations .....	82
4.1. Les principaux acteurs sur la scène scientifique.....	88
4.2. Résumé des recommandations .....	95
5.1. Le processus d'aménagement du territoire .....	103
5.2. Le programme Transport 21.....	105
5.3. Expérience internationale des partenariats public-privé.....	107
5.4. Péages de congestion à Londres et à Rome .....	111
5.5. Résumé des recommandations .....	112
6.1. Résumé des recommandations .....	128
7.1. Allègements fiscaux en faveur du logement et volte-face de la politique.....	135
7.2. Construction résidentielle : un atterrissage en douceur est-il possible ? .....	143
7.3. L'aide au logement n'est sans doute pas fournie de la manière la plus efficace par rapport aux coûts .....	145
7.4. Résumé des recommandations .....	146
7.A1.1. Description des données .....	151
8.1. Questions à poser pour évaluer la rentabilité d'un projet .....	161
8.2. Résumé des recommandations .....	164

**Tableaux**

1.1.	Croissance de la productivité par branche d'activité .....	24
1.2.	Écarts de productivité entre les entreprises irlandaises et étrangères .....	27
1.3.	Perspectives à court terme .....	33
1.4.	Croissance du PNB par habitant à long terme .....	34
1.5.	Pressions démographiques sur la demande de logements .....	42
1.6.	Conséquences éventuelles d'une forte baisse d'activité dans la construction ..	43
2.1.	Principales caractéristiques structurelles du commerce de détail .....	54
2.2.	Prix hors taxes de l'électricité en Europe .....	60
2.3.	Prix hors taxes du gaz naturel pour l'industrie .....	61
5.1.	Investissement d'infrastructure dans le cadre du Plan de développement national .....	102
6.1.	Les impôts et les frais de garde absorbent la majeure partie du revenu des mères actives .....	118
6.2.	Les taux d'imposition pénalisent le second apporteur de revenu .....	124
7.1.	Prêts hypothécaires et indicateurs du marché du logement .....	136
8.1.	Situation budgétaire des administrations publiques .....	154
8.2.	Montants des prestations sociales .....	156

**Graphiques**

1.1.	Évolution depuis 2000 .....	23
1.2.	Niveaux de productivité dans le secteur manufacturier par rapport à l'UE15 ..	24
1.3.	Taux d'investissement en période de « croissance miracle » .....	25
1.4.	Indicateurs de compétitivité .....	28
1.5.	Taux de rendement des investissements directs des entreprises américaines à l'étranger .....	29
1.6.	Indicateurs alternatifs du bien-être .....	30
1.7.	Évolution du revenu réel des ménages en fonction de l'échelle des revenus	31
1.8.	Dépenses sociales .....	32
1.9.	Les jeunes adultes sont beaucoup plus nombreux que leurs parents à atteindre le niveau du deuxième cycle du secondaire .....	35
1.10.	Les taux d'emploi sont plus faibles pour les femmes qui ont des enfants .....	38
1.11.	Taux d'emploi par groupe d'âge .....	39
2.1.	Les prix sont élevés .....	54
2.2.	L'Irlande compte un grand nombre de pharmacies .....	57
2.3.	Les services d'utilité publique sont encore largement protégés .....	59
2.4.	Tarifs des télécommunications .....	62
2.5.	Le haut débit se diffuse lentement .....	63
2.6.	L'État actionnaire reste très présent .....	65
3.1.	Compétences des jeunes de 15 ans en mathématiques, compréhension de l'écrit et sciences .....	74
3.2.	L'accès à l'éducation préprimaire est limité .....	75
3.3.	Les dépenses d'enseignement primaire et secondaire sont faibles .....	76
3.4.	L'investissement dans le capital humain via l'enseignement supérieur est en retard par rapport aux autres pays de l'OCDE .....	78
3.5.	Peu de salariés participent à des activités d'apprentissage tout au long de la vie ..	80
4.1.	L'intensité de la R-D est faible .....	86
4.2.	Intensité de la R-D dans le secteur des entreprises .....	87
4.3.	Les universités reçoivent moins de fonds que leurs homologues en Europe ..	89
4.4.	Résultats de la recherche .....	90

4.5. Ressources humaines de la R-D . . . . .	93
5.1. L'infrastructure est jugée inférieure aux normes OCDE . . . . .	98
5.2. Le stock de capital public est bas et accuse du retard sur la croissance de la production . . . . .	99
5.3. Le réseau autoroutier est plutôt clairsemé . . . . .	100
5.4. Peu de ménages sont raccordés à des installations d'épuration tertiaire des eaux usées . . . . .	101
5.5. Les PPP devraient représenter une part notable de l'investissement public . . . . .	106
6.1. L'activité des femmes a beaucoup augmenté mais elle est encore faible . . . . .	116
6.2. Le taux d'activité des femmes jeunes est inférieur à la meilleure performance de la zone OCDE . . . . .	117
6.3. Les parents face à des coûts nets élevés pour la garde des enfants . . . . .	119
6.4. Transferts sociaux et impôts condamnent les parents isolés à une faible activité . . . . .	126
7.1. La progression des prix de l'immobilier reste forte . . . . .	133
7.2. Facteurs agissant sur le prix des logements . . . . .	134
7.3. La construction résidentielle est en plein essor . . . . .	137
7.4. Prix moyens des logements . . . . .	138
7.5. Les prix des logements sont généralement élevés par rapport aux loyers et aux revenus . . . . .	140
7.6. Un atterrissage en douceur est-il possible? . . . . .	143
7.A1.1. Hausse des prix des logements : valeurs effectives et ajustées . . . . .	150
7.A1.2. Niveau des prix des logements : valeurs effectives et fondamentales . . . . .	151
8.1. L'orientation de la politique budgétaire a été satisfaisante . . . . .	155
8.2. Les salaires ont augmenté plus rapidement dans le secteur public que dans le secteur privé . . . . .	157

*Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.*

*La situation économique et les politiques de l'Irlande ont été évalués par le Comité le 24 janvier 2006. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 8 février 2006.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par David Rae et Boris Cournède sous la direction de Peter Hoeller.*

*L'Étude précédente de l'Irlande a été publiée en juillet 2003.*

## STATISTIQUES DE BASE DE L'IRLANDE (2004)

### LE PAYS

Superficie (1 000 km <sup>2</sup> )		Villes principales (2002, milliers d'habitants)	
Totale	70	Dublin (aire métropolitaine)	1 123
Agricole	43	Cork	123
		Galway	66

### LA POPULATION

En milliers		Population active totale (milliers)	1 952
Population	4 044	Population active civile occupée (en % du total)	
Accroissement naturel (2003)	33	Agriculture, sylviculture et pêche	6.4
Migration nette	32	Industrie et construction	27.7
Densité au km <sup>2</sup>	58	Services	65.9

### LA PRODUCTION

Revenu national brut (PNB)		Formation brute de capital fixe	
En milliards d'euros	124	En % du PNB	29.2
Par habitant (\$)	38 157	Par habitant (\$)	11 145

### L'ÉTAT

Consommation publique (% du PNB)	21.0	Composition du Parlement (sièges)	
Administrations publiques (% du PNB)		Fianna Fail	81
Dépenses courantes et dépenses en capital	38.8	Fine Gael	31
Recettes courantes	40.5	Parti travailliste	21
Dette publique nette	35.2	Autres	33
Dernières élections législatives : mai 2002		Total	166

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du PNB)	99.5	Importations de biens et services (% du PNB)	81.1
Principaux biens exportés (% du total)		Principaux biens importés (% du total)	
Machines de bureau et appareils électriques	22.7	Articles manufacturés	28.4
Articles manufacturés	19.9	Machines de bureau et appareils électriques	25.6
Produits médicaux et pharmaceutiques	18.2	Autres machines et matériel de transport	19.1
Produits chimiques organiques	17.6	Produits chimiques et produits dérivés	14.6

### LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unité monétaire par \$, moyenne des données journalières	
		Année 2005	0.805
		Janvier 2006	0.825

## Résumé

**L**'Irlande a obtenu encore des résultats économiques exemplaires, en réalisant l'un des taux de croissance les plus élevés dans la zone de l'OCDE. Après une décennie remarquable, le revenu par habitant a atteint, puis dépassé, la moyenne pour l'UE. Pour progresser encore, il faudra une forte croissance de la productivité et une augmentation continue de l'offre de travail. Ce sont là des défis que doivent relever la plupart des économies de l'OCDE. Mais certains enjeux sont plus spécifiques à l'Irlande. Elle traverse une phase de transition pour l'amélioration de ses services sociaux, ses infrastructures doivent être portées au niveau qui correspond à l'accélération de l'activité et à la forte expansion démographique de cette période et elle se trouve également exposée à des risques macroéconomiques substantiels.

**Préserver une forte croissance de la productivité.** En Irlande, l'activité est de moins en moins tributaire des entreprises étrangères et s'appuie de plus en plus sur les services intérieurs, de sorte qu'il sera de plus en plus difficile de dégager des gains de productivité. Pour assurer une croissance soutenue de la productivité, on pourrait agir principalement les domaines suivants :

- **Stimuler la concurrence.** Dans trop de secteurs, les producteurs sont abrités de la concurrence, ce qui renchérit les prix et bride la croissance. Des réformes s'imposent dans l'électricité et les télécommunications, et il faudrait aussi mettre fin à certaines restrictions dans les services, notamment dans le cas des professions juridiques, des pharmacies et des pubs. Dans le commerce de détail, il faut se féliciter de la décision d'abrogation du règlement concernant les produits de consommation courante (Groceries Order).
- **Améliorer l'éducation.** Le financement reste le problème majeur pour l'enseignement universitaire. Une solution est de réintroduire les frais de scolarité, mais en doublant cette mesure d'un régime de prêts accordés en fonction du revenu. Dans l'enseignement secondaire, le principal enjeu est de consacrer les ressources nécessaires aux élèves en difficulté.
- **Favoriser l'innovation.** Il faut améliorer le dispositif scientifique avant d'accroître encore les dépenses publiques. On pourrait regrouper les principaux organismes de financement ou mieux coordonner leur action; les aides publiques pourraient faire jouer davantage les mécanismes du marché; enfin, il faudrait éviter un saupoudrage des financements.
- **Renforcer les infrastructures.** Une analyse coûts-avantages rigoureuse des projets d'infrastructure, notamment ceux du plan décennal pour les transports, devrait jouer un plus grand rôle dans la prise de décision. Il faudrait en outre que les usagers financent un plus grand nombre de projets.

**Accroître l'offre de travail.** L'un des principales options pour accroître l'offre de travail est un taux d'activité des femmes plus élevé. Il serait très utile de développer l'accueil de la petite enfance et la garde extrascolaire lorsque l'enfant est scolarisé. Du point de vue de la participation au marché du travail, les prestations de garde d'enfants comme le nouveau supplément pour la petite enfance devraient être liées à l'exercice d'un emploi ou être fonction de l'utilisation effective des structures reconnues d'accueil de l'enfance. Pour les parents isolés, un régime d'obligation mutuelle

contribuerait à faire reculer la pauvreté des enfants en aidant les parents à s'insérer sur le marché du travail. Pour les travailleurs âgés, on pourrait améliorer l'incitation au travail dans le cadre du système public de retraite et des régimes sociaux. Les travailleurs migrants contribueront pour beaucoup à atténuer les goulets d'étranglement qui affectent l'offre de travail. L'attrait de l'Irlande pour les immigrants dépendra du niveau général des prix (notamment du logement) et de la qualité des services publics.

**Les risques macroéconomiques sont marqués.** L'Irlande, l'une des économies les plus ouvertes de la zone de l'OCDE, est particulièrement exposée à des risques extérieurs. Mais elle se trouve aussi confrontée à des risques intérieurs. Les prix des logements ont dépassé, dans une certaine mesure, le niveau qu'on pourrait attendre des fondamentaux – mais cela ne veut pas dire qu'ils baisseront sensiblement – et l'activité dans le secteur de la construction résidentielle finira par se ralentir. Le scénario le plus probable est celui d'un atterrissage en douceur, mais on ne saurait exclure une évolution plus brutale. C'est pourquoi le gouvernement doit se donner une marge confortable d'action en équilibrant le budget ou en dégagant un excédent, en réduisant les allègements fiscaux et en allant de l'avant dans la réforme de la gestion publique, de façon à tirer le meilleur parti des dépenses publiques.



## Évaluation et recommandations

---

### *La croissance reste forte*

---

L'économie irlandaise a encore connu de bons résultats. La croissance reste forte, les investissements étrangers sont toujours abondants, l'industrie a échappé aux chocs mondiaux et les prix dans l'immobilier ne cessent d'augmenter. Combien de temps cela durera-t-il? Telle est la question. L'économie a doublé de taille dans les années 90, en réalisant la plus forte croissance dans la zone de l'OCDE au cours de cette période. Elle a conservé cette croissance la plus forte durant les années 2000-05, bien qu'elle ait subi le recul mondial du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC). Cette résilience tient à de très solides fondamentaux économiques, notamment un environnement réglementaire favorable aux entreprises, un marché du travail flexible, des taux d'imposition modérés et une solide politique budgétaire. En outre, fort opportunément, la construction a pris le relais des activités manufacturières pour soutenir l'activité.

---

### *Mais il faudra agir sur plusieurs fronts pour préserver une forte croissance*

---

Les revenus ont rattrapé la moyenne européenne, mais des progrès demeurent possibles. Pour conserver son dynamisme économique, l'Irlande, comme un grand nombre de pays de l'OCDE, devra agir sur deux plans :

- Premièrement, la croissance de la productivité devra rester vive, puisque c'est elle qui détermine au premier chef le niveau de vie à long terme. Les résultats remarquables de l'Irlande dans le domaine de la productivité seront de plus en plus difficiles à préserver à mesure que l'activité s'appuiera davantage sur les services à forte intensité en main-d'œuvre. Il sera essentiel de stimuler la concurrence face à l'impératif de productivité; de même faudra-t-il améliorer le système éducatif et renforcer le dispositif de recherche.
- Deuxièmement, il est tout à fait possible d'accroître encore l'offre de travail. Pour ce faire, il faudra essentiellement continuer à attirer les immigrants – surtout très qualifiés – et faciliter l'activité des femmes et des travailleurs âgés.

L'Irlande devra en outre régler un certain nombre de dossiers qui lui sont plus spécifiques. Les infrastructures sont très sollicitées du fait de la croissance extraordinaire de la population et de l'activité économique. D'où de coûteux goulets d'étranglement qui peuvent freiner la croissance. De plus, le pays traverse une période de transition consacrée à la mise à niveau d'un grand nombre de ses services sociaux. Dans ce domaine, les choix

peuvent influencer positivement ou négativement sur les autres objectifs. Par exemple, si l'Irlande améliorerait ses équipements pour l'accueil de l'enfance et pour la santé, elle attirerait davantage les immigrants ayant fondé une famille. Mais des mesures sociales mal conçues et trop coûteuses peuvent réduire l'offre de travail et alourdir la charge fiscale au fil du temps. Par ailleurs, l'Irlande se trouve exposée à des risques macroéconomiques. Comptant parmi les économies de l'OCDE les plus ouvertes, elle est particulièrement vulnérable en cas de choc extérieur. Mais elle se trouve aussi confrontée à des risques intérieurs. Le plus visible est lié au marché du logement, mais plus généralement, le niveau général des salaires et des prix pourrait aussi dépasser son point d'équilibre. Les exportations, les investissements étrangers et l'immigration en pâtiraient si l'Irlande perdait sa compétitivité-prix. Dans ce contexte, il importe de mener une politique budgétaire prudente, de renforcer le cadre budgétaire à moyen terme, d'intensifier la concurrence et d'enrayer les pressions salariales via le dispositif centralisé de négociation des salaires.

### *Stimuler la concurrence devrait être un volet essentiel du programme de réformes*

Soumettre les secteurs protégés de l'économie à une plus vive concurrence est essentiel si l'on veut accroître la productivité. Cela aiderait également à atténuer les tensions inflationnistes, de façon que les exportations demeurent compétitives. L'Irlande subit l'héritage de politiques privilégiant les intérêts des producteurs par rapport à ceux des consommateurs. Mais elle doit saisir l'occasion exceptionnelle qui lui est offerte de mettre en œuvre des réformes réglementaires à un moment où les coûts de transition sont faibles. Contrairement à un grand nombre d'autres pays, l'Irlande a un marché du travail flexible, où il est facile de trouver un emploi. Par conséquent, les coûts d'ajustement liés à ces réformes devraient être gérables.

Des réformes s'imposent en particulier dans certaines industries de réseau. Une concurrence insuffisante se traduit par des prix trop élevés, crée des goulets d'étranglement et freine la croissance :

- Malgré six années d'efforts de libéralisation du secteur de l'électricité, la concurrence ne s'est guère intensifiée. Faute d'investissements suffisants, la demande risque d'être supérieure aux capacités ces prochaines années, en faisant encore monter les prix. Le principal problème est la position dominante de l'entreprise à capitaux publics, Electricity Supply Board (ESB). Elle possède le réseau de transport et domine la production. Il faudrait séparer les activités de transport et de production d'ESB et envisager également de scinder les activités de production entre plusieurs producteurs concurrents. Les mesures prévues pour améliorer l'interconnexion avec l'Irlande du Nord et avec la Grande-Bretagne sont judicieuses. Elles auraient plusieurs avantages : les approvisionnements seraient plus sûrs, il y aurait moins de nouvelles centrales à construire, ESB serait moins dominante et une diversification serait possible de façon de ne plus dépendre autant des combustibles fossiles.
- Le principal problème dans le secteur des télécommunications est la lente diffusion du haut débit. Cela tient probablement à une concurrence insuffisante. Eircom, l'opérateur téléphonique historique, domine le marché et n'ouvre que très lentement la boucle locale. Il faudrait que le régulateur accélère le mouvement.

- Les restrictions à l'entrée bloquent la concurrence sur le marché des autocars/autobus. Cela accentue les goulets d'étranglement, parce que les autres types de transport en commun sont sous-développés. Le gouvernement envisage plusieurs solutions, notamment conférer au régulateur un statut indépendant, autoriser les sociétés privées à concurrencer l'opérateur historique sur les dessertes interurbaines et confier également à des entreprises privées jusqu'à 15 % des nouvelles lignes à Dublin. Le gouvernement devrait mettre en œuvre toutes ces mesures, et même aller plus loin en ouvrant toutes les lignes à Dublin. L'expérience d'autres pays montre qu'on peut mener une telle politique sans qu'elle soit préjudiciable aux obligations de service public.

Dans certains autres secteurs, des réglementations conçues au départ dans un certain but ont des effets secondaires qui sont préjudiciables aux consommateurs :

- Dans le commerce de détail, une concurrence insuffisante fait monter le niveau des prix à la consommation. Il faut surtout incriminer le *Groceries Order*, qui interdit la vente de produits de consommation courante non périssables au-dessous du prix facturé. Le gouvernement prévoit d'abroger le *Groceries Order*; cette mesure est salutaire sachant que le droit actuel de la concurrence est suffisamment efficace pour régler le problème des prix de prédation. En outre, il faudrait assouplir les directives d'urbanisme concernant le commerce de détail de façon à libéraliser l'entrée et à autoriser les magasins de plus grande surface; à l'heure actuelle, ces directives dressent des barrières à l'entrée qui favorisent le petit commerce, aux dépens des consommateurs. Il faudrait aussi mettre fin aux restrictions à l'entrée sur le marché des pubs.
- Le secteur de la pharmacie comporte plusieurs obstacles à la concurrence. La mesure la plus négative est celle qui frappe les pharmaciens formés à l'étranger. Même les citoyens irlandais formés à l'étranger ne peuvent ouvrir une nouvelle officine; ils peuvent tout au plus acquérir une officine en exploitation depuis au moins trois ans. Cette mesure n'est en rien bénéfique pour le système de santé; c'est une restriction anticoncurrentielle pure et simple, qui protège les pharmaciens en place. Il faudrait mettre en œuvre rapidement la proposition qu'a faite le gouvernement d'éliminer cette restriction. Toutefois, libéraliser ce secteur ne se ramène pas à supprimer uniquement les restrictions à l'entrée; en effet, la marge au détail (réglementée et négociée) sur les produits pharmaceutiques est trop élevée. Il faut diminuer cette marge – ou la libéraliser totalement – avant d'ouvrir le marché à de nouveaux entrants.
- Il faudrait éliminer les restrictions inutiles dans les professions exigeant une licence, notamment médicales, juridiques, dentaires et vétérinaires. Ces mesures concernent l'entrée, la concurrence sur les honoraires, la publicité, l'implantation géographique, la formation, la reconnaissance des qualifications étrangères et l'organisation de l'entreprise. En règle générale, il ne faudrait pas indemniser les détenteurs de licences lors de la libéralisation de l'entrée.

Une question plus générale se pose en dehors de ces problèmes sectoriels, à savoir celle du cadre global de la concurrence. Le droit irlandais de la concurrence répond théoriquement aux normes internationales, mais son application est malaisée dans la pratique. L'Autorité de la concurrence n'est pas en mesure d'infliger des sanctions et des amendes et les poursuites sont d'ordre pénal; or, la preuve est difficile à administrer et le système judiciaire est lent et onéreux. Élargir les pouvoirs de l'Autorité de la concurrence pourrait poser des problèmes constitutionnels et un examen du droit de la concurrence est nécessaire pour traiter ces problèmes juridiques. Il faudrait vérifier régulièrement que l'Autorité dispose d'effectifs suffisants pour faire respecter la loi.

---

*Des réformes dans le secteur de l'éducation  
contribueraient à préserver les gains  
de productivité*

---

Pour préserver une forte croissance de la productivité, il faudra aussi poursuivre l'effort d'amélioration des qualifications. Des réformes sont nécessaires à tous les niveaux du système éducatif. Au niveau préscolaire, le nombre d'élèves est faible, les classes sont chargées et l'enseignement est de brève durée. L'expérience d'autres pays montre que les systèmes intégrés, qui associent un enseignement préprimaire et un accueil de jour de type crèche, sont de meilleure qualité pour les enfants et procurent aux parents plus de satisfaction. Il faudrait donc prioritairement réduire le nombre d'élèves par classe, allonger la durée de l'enseignement et mettre en place un système intégré d'enseignement préscolaire et d'accueil de jour en un même lieu.

Trop de jeunes quittent l'enseignement secondaire sans qualification du deuxième cycle. S'ils le font, ce n'est pas grâce à un marché de l'emploi qui serait extrêmement actif – leurs résultats sur le plan de l'emploi sont moins bons que dans d'autres pays de l'OCDE – mais à cause d'un soutien insuffisant des élèves en difficulté. L'Irlande manque de classes de soutien ou de rattrapage et les programmes spéciaux qui existent visent davantage les enfants des milieux défavorisés que ceux qui rencontrent des difficultés d'apprentissage. Au total, les jeunes Irlandais de 15 ans sont bons en lecture, mais seulement moyens en mathématiques et en sciences. Les modifications récentes des programmes du primaire devraient remédier à cette situation.

---

*Le paiement de droits de scolarité améliorerait  
l'accès à l'enseignement supérieur et permettrait  
de résoudre ses problèmes de financement*

---

Le financement de l'enseignement supérieur pose problème. Entreprendre des recherches, attirer des enseignants étrangers et retenir les diplômés n'en est que plus difficile. Cette situation est également de nature à aggraver les goulets d'étranglement pour ce qui est du capital humain. Or, l'investissement étranger pourrait se tarir s'il devient difficile de trouver des travailleurs qualifiés. Vu les contraintes budgétaires et la nécessité de dépenser davantage aux premiers stades du parcours, il serait très justifié de faire supporter les financements supplémentaires aux étudiants eux-mêmes. Les frais de scolarité ont été supprimés pour le premier cycle de l'enseignement supérieur en 1995, dans un souci d'égalité d'accès entre catégories sociales, mais cette mesure n'a pas atteint son objectif. L'une des solutions possibles serait de réintroduire les frais de scolarité, mais en s'appuyant sur un régime de prêts sous condition de revenu, similaire à ceux qui ont fait leurs preuves au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Tout en procurant les ressources indispensables, cela pourrait – comme le montre l'expérience d'autres pays – faciliter l'accès d'étudiants issus de milieux défavorisés, les établissements d'enseignement supérieur se montreraient plus novateurs et plus réactifs aux besoins des étudiants, et l'efficacité y gagnerait parce qu'il y aurait incitation à choisir les cours utiles et à ne pas perdre son temps. La démarche serait différente de celle qui prévalait avant 1995, car les frais de scolarité ne seraient pas payés d'emblée, mais remboursés plus tard uniquement si le revenu de l'individu dépasse un certain seuil. Si le gouvernement ne

souhaite pas prendre cette mesure, il lui faudra dégager les financements nécessaires sur d'autres postes du budget.

La dernière étape du parcours de formation est celle du recyclage des adultes. Du point de vue des qualifications, l'un des traits marquants est la différence qu'on observe en Irlande entre le niveau d'instruction des jeunes et celui de la population âgée. Près des trois quarts des personnes de 25 à 34 ans ont une qualification du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, contre 38 % seulement pour les plus de 55 ans. Les travailleurs peuvent se trouver exclus de la formation permanente parce qu'ils se heurtent à des contraintes financières et parce qu'il n'y a pas suffisamment de cours à temps partiel. Mais, en général, le financement public devrait se limiter aux groupes les plus vulnérables, les autres catégories devant payer elles-mêmes leur formation professionnelle.

---

*Il faudrait mieux organiser le système  
d'innovation et privilégier davantage  
la recherche appliquée*

---

Le fonctionnement du système d'innovation est vital pour le développement futur de l'Irlande. Dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne de l'UE, le gouvernement irlandais s'est fixé pour objectif de porter les dépenses de recherche-développement (R-D) dans l'ensemble de l'économie à 2.5 % du produit national brut (PNB) en 2013. C'est là un objectif ambitieux. Les dépenses de R-D des entreprises sont faibles et elles sont le fait, pour les deux tiers, des multinationales étrangères; en conséquence, l'intensité en R-D des entreprises à capitaux irlandais compte parmi les plus faibles pour la zone de l'OCDE. De plus, longtemps négligées, les universités n'ont que depuis peu les ressources dont elles ont besoin pour réaliser des recherches de haute qualité.

Les financements publics consacrés à la recherche ont fortement augmenté dans le Plan national de développement 2000-06, mais leur rythme de progression a été inférieur à la croissance de l'économie. Néanmoins, avant d'augmenter les financements, il faudrait que le gouvernement améliore le dispositif scientifique. Plus ce dispositif sera satisfaisant, plus il sera à même d'inciter les entreprises étrangères à transférer en Irlande certaines de leurs activités de recherche. Pour faire en sorte que la R-D réponde davantage à des préoccupations commerciales, il faudrait que les aides publiques à la R-D dans les entreprises soient redéployées en diminuant les subventions directes au profit des mesures fondées sur les mécanismes du marché. La profusion d'organismes de financement risque de nuire à l'efficacité et à la cohérence du système, dont il faudrait donc revoir régulièrement la structure. Il faudrait mieux coordonner l'action des divers organismes et faire en sorte, en particulier, que les dépenses consacrées aux infrastructures soient plus étroitement liées aux autres financements. La recherche universitaire étant probablement sous-financée, il est plus difficile d'attirer les compétences internationales de haut niveau, même si le budget 2006 prévoit davantage de crédits pour les programmes de doctorat. Il faut aussi éviter les écueils du saupoudrage. Les autorités irlandaises ne peuvent pas se permettre le luxe d'avoir dans toutes les régions des centres de recherche; mieux vaut concentrer l'effort sur quelques pôles d'excellence mondiale. Enfin, la concurrence peut grandement stimuler l'innovation dans le secteur des entreprises. Par conséquent, les réformes évoquées plus haut dans le domaine de la concurrence pourraient elles aussi favoriser l'innovation.

---

### *Les goulets d'étranglement dans les infrastructures freinent la croissance*

---

La très forte expansion de l'activité et l'augmentation rapide de la population sont à l'origine d'un déficit infrastructurel qui limite la croissance de la productivité. Il y a un manifestement de fortes sollicitations dans les domaines suivants : le trafic routier, le transport de l'électricité, l'élimination des déchets, l'assainissement et l'Internet haut débit. L'investissement insuffisant dans les infrastructures environnementales explique certaines situations de pollution et la flambée des prix de certains services, en particulier dans le secteur de l'élimination des déchets. Le gouvernement a réagi en adoptant un grand programme d'infrastructures. Durant les dix ans à venir, l'investissement public devrait atteindre en moyenne 5 % du revenu national.

Une analyse coûts-avantages rigoureuse des projets d'infrastructure, notamment ceux du plan décennal pour les transports, devrait jouer un plus grand rôle dans la prise de décision. Désormais, les avantages marginaux de nouveaux projets seront probablement plus faibles et il faudra les mettre en balance par rapport aux autres sollicitations des finances publiques. Les directives pour l'évaluation des projets exigent une analyse coûts-avantages au-dessus de € 30 millions; il faut veiller au strict respect de cette obligation. Les directrices prévoient une exception lorsque les avantages sont « trop difficiles » à quantifier; il faudrait ne faire valoir cette exception qu'au minimum. Il vaudrait également la peine de créer une unité centrale de supervision et d'évaluation, en mettant à profit les leçons que d'autres pays ont pu tirer de leurs programmes de partenariat public-privé. Il faudrait aussi réduire les retards dans la planification. Enfin, un grand nombre de projets devraient être financés par les usagers. Le succès des redevances de gestion des déchets pourrait être étendu à des domaines comme le traitement des eaux usées et la tarification des routes. Dublin conviendrait tout à fait pour une redevance de circulation en centre-ville, dès lors que le réseau de transports en commun aura été amélioré.

---

### *Le secteur public pourrait être plus efficace et plus réactif*

---

Il faudrait également rechercher des gains de productivité dans le secteur public. L'Irlande devrait accélérer la modernisation de son administration, de façon à s'aligner sur les meilleures pratiques. Il faut en particulier axer les budgets et la gestion publique sur les résultats au lieu des ressources; d'ailleurs, le gouvernement a annoncé que les ministres publieront à partir de 2007 un document annuel concernant leurs résultats et leurs objectifs, et feront rapport sur les résultats à partir de 2008. Il faut moderniser les mécanismes de recrutement et d'avancement en passant à un régime de promotion au mérite et en permettant davantage aux responsables d'un département de recruter librement leur personnel. Puisque les finances publiques seront davantage sollicitées, il faudra améliorer le dispositif d'évaluation et d'optimisation des dépenses. Le mécanisme d'examen des dépenses n'a guère été fructueux jusqu'à présent et n'a eu que peu d'impact sur les décisions budgétaires. Les réformes récentes devraient néanmoins améliorer la situation. Le gouvernement a décidé de mettre fin progressivement à plusieurs avantages fiscaux en faveur de l'immobilier et de plafonner le montant total des allègements par

contribuable. Il faudrait continuer d'examiner de près les allègements fiscaux qui subsistent, en les éliminant si leur utilité n'est pas démontrée.

---

*Accroître le taux d'activité des femmes est l'une des principales solutions pour développer l'offre de travail*

---

L'Irlande bénéficie d'une offre de travail d'une élasticité inhabituelle, car elle a pu s'appuyer sur une vaste diaspora et est l'un des trois pays de l'UE15 à avoir ouvert ses frontières aux nouveaux États membres. Depuis 2000, grâce à ces deux sources, sa population d'âge actif augmente annuellement d'environ 1 %. Il faut y ajouter une nette progression de l'activité féminine. Malgré tout, les taux d'activité féminins restent inférieurs à la moyenne de la zone de l'OCDE, sauf au-dessous de 30 ans. Les attitudes culturelles et le faible niveau d'instruction des femmes relativement âgées y sont pour quelque chose, mais les politiques mises en œuvre jouent également un rôle. Dans le domaine de la fiscalité et des transferts sociaux, le système actuel convenait lorsque l'objectif principal était de réduire la pauvreté, mais aujourd'hui des réformes s'imposent pour que tous les parents aient véritablement la possibilité d'exercer un emploi rémunéré s'ils le souhaitent :

- Les parents perçoivent les allocations familiales, qu'ils travaillent ou non. Pour aider les familles, le budget 2006 a mis en place une nouvelle prestation en espèces au profit des familles qui ont de jeunes enfants. De même que les allocations familiales actuelles, le supplément pour la petite enfance est attribuée à tous les parents, qu'ils exercent ou non un emploi et qu'ils fassent ou non appel à des services de garde d'enfants. C'est là une solution extrêmement coûteuse, dont les effets d'aubaine peuvent être très marqués, mais qui a été choisie en fonction des préférences de la population, qui considère que les mères au foyer ne doivent pas être traitées de façon discriminatoire. Du point de vue de l'offre de travail, il serait plus efficace de lier progressivement le bénéfice des prestations comme le supplément pour la petite enfance à l'exercice d'un emploi ou à l'utilisation effective des services de garde institutionnalisés. Il faut bien se rendre compte que cette solution ne serait pas discriminatoire à l'encontre des mères au foyer; au contraire, on éliminerait ainsi le défaut du système actuel qui défavorise les mères exerçant un emploi. Il faudrait mettre fin au crédit d'impôt pour la garde d'enfants, subvention directe au maintien de la mère au foyer.
- Il n'existe pratiquement pas de services de garde extrascolaire; c'est l'une des explications du taux d'emploi très faible des femmes qui ont des enfants. Le budget 2006 prévoit la création de 5 000 places de garde extrascolaire d'ici à 2010. On pourrait accroître l'offre de travail en encourageant les établissements scolaires à mettre à disposition leurs installations pour des services de garderie après l'école.
- Pour développer les structures d'accueil de l'enfance, il faut une stratégie agissant à la fois sur l'offre et la demande. En définitive, il faudrait surtout s'attacher à la demande en faisant en sorte que la garde des enfants soit plus abordable pour les parents. En finançant directement les parents (utilisant les services de garde), on les laisserait choisir entre les solutions publiques ou privées qui répondent le mieux aux besoins de leur famille. Mais il faudrait introduire progressivement ces mesures de façon que l'offre puisse suffisamment s'accroître en évitant ainsi des tensions inflationnistes. Dans le

dernier budget, il est prévu de créer 50 000 places supplémentaires de garde d'enfants d'ici à 2010. L'augmentation du nombre de places de formation dans le secteur de la puériculture est judicieuse. Il faudrait la concrétiser rapidement.

- L'impôt sur le revenu comporte des éléments d'imposition individuelle et d'imposition conjointe, de sorte que les taux marginaux d'imposition du second apporteur de revenu, malgré leur sensible réduction ces dernières années, sont supérieurs à ce qu'ils devraient être. C'est ce qui explique sans doute qu'assez peu de seconds apporteurs de revenu travaillent à temps plein. Le gouvernement devrait envisager une imposition individuelle, dans un souci de simplicité et de neutralité.

Les parents isolés sont nombreux en Irlande et leur taux d'emploi est faible. Cela réduit l'offre de travail, mais, surtout, contribue à la pauvreté des enfants : près de la moitié des enfants des familles monoparentales n'exerçant pas d'emploi sont en situation de pauvreté. L'expérience des autres pays montre que la solution la plus efficace pour réduire la pauvreté infantile est l'exercice d'un emploi par le parent. Il faudrait que l'Irlande accorde moins d'importance aux aides au revenu de nature passive et mette en place un mécanisme d'obligation mutuelle pour aider et inciter les mères isolées à s'insérer sur le marché du travail, au moins lorsque leurs enfants atteignent un certain âge. On pourrait à cet effet réduire le taux d'élimination progressive de l'allocation aux familles monoparentales (qui incite à une faible activité) et conserver aux parents qui reprennent un travail le bénéfice de certaines autres prestations comme le supplément logement et les soins médicaux gratuits (peut-être pour une durée limitée). Dans le cadre de ces mesures, il faudrait renforcer l'obligation de recherche d'emploi pour les parents isolés dont les enfants sont scolarisés. Bien entendu, il faudra attendre pour ce faire que se développent les programmes d'aide à l'emploi, d'accueil de l'enfance et de garderie extrascolaire.

---

*Il faudrait que l'orientation budgétaire laisse suffisamment de marge pour faire face à des chocs négatifs*

---

La situation budgétaire est saine. Le taux d'épargne publique (recettes courantes moins dépenses courantes) est l'un des plus élevés dans la zone de l'OCDE (environ 4 % du PIB l'an dernier). Si l'on tient compte du taux élevé d'investissement public du fait du programme d'infrastructures, les comptes des administrations publiques ont dégagé en 2005 un excédent estimé à ½ pour cent du revenu national. La dette brute est comparativement faible (33 % du revenu national brut en 2005), et les pressions à long terme sur les dépenses liées au vieillissement pourraient être moins fortes que dans un grand nombre d'autres pays, et des actifs s'accumulent dans un fonds de réserve pour les retraites. Néanmoins, le gouvernement table, en 2006 et jusqu'en 2008, sur un déficit de ¾ pour cent du revenu national brut, ce qui stimulera inopportunément l'activité. De plus, certains engagements importants de dépenses à long terme se trouvent figés à un moment qui pourrait être le point haut du cycle des recettes. Enfin, des risques négatifs substantiels pèsent sur la politique budgétaire.

Le risque le plus marqué sur le plan intérieur est celui qui a trait au marché immobilier. Cette dernière décennie, les prix moyens des logements ont pratiquement triplé en termes réels. Cette hausse se justifie pour l'essentiel par les facteurs économiques et démographiques, notamment la forte progression des revenus, l'accroissement de la

population et les nouvelles habitudes de vie, ce à quoi il faut ajouter de faibles taux d'intérêt, mais les prix ont sans doute trop augmenté. Cela ne veut pas dire qu'ils baisseront sensiblement : le marché du logement n'est pas symétrique, et en cas de baisse, le vendeur préfère retirer son bien de la vente plutôt que le vendre à perte. Le scénario le plus vraisemblable est donc une stabilisation ou une légère baisse des prix, un recul graduel de la construction des logements, une diminution du nombre des transactions et un marché atone pendant un certain temps. Mais même dans ce cas, les recettes publiques se contracteraient fortement, de sorte qu'une nette dégradation budgétaire structurelle s'ajouterait à tout affaiblissement conjoncturel.

### Un atterrissage en douceur n'est pas garanti

Même si cette issue est la plus probable, d'autres scénarios positifs ou négatifs comportent des risques macroéconomiques dont les conséquences macroéconomiques pourraient être très prononcées. Premièrement, la forte hausse sur le marché immobilier est susceptible de ne pas se stabiliser d'elle-même, ce qui pourrait aboutir à une grave surévaluation et créer de sérieux déséquilibres dans l'ensemble de l'économie. Avec ce scénario, la chute pourrait être brutale. Puisqu'aujourd'hui la politique monétaire est déterminée par la Banque centrale européenne, la fiscalité est le principal instrument qui reste pour agir sur le marché immobilier. Or, la fiscalité irlandaise est bien plus favorable au logement que celle de la plupart des pays de l'OCDE. Pour éviter que ce scénario se produise, le gouvernement devrait éviter toute mesure fiscale rendant l'investissement dans le logement plus attrayant. En fait, il faudrait éliminer progressivement les distorsions fiscales. En dehors du souci de ne pas stimuler le marché du logement, il faudrait en tout état de cause réduire les avantages fiscaux pour des raisons d'efficacité et d'équité. On pourrait introduire un impôt immobilier pour contribuer au financement des infrastructures locales. Cela permettrait également de redistribuer une partie des gains d'aubaine dont bénéficient les habitants qui résident près d'une nouvelle route ou d'une nouvelle ligne de transport public et de rééquilibrer le coût des services locaux (notamment d'eau et d'assainissement), de façon que les entreprises et les ménages paient leur juste part. Tout cela serait rationnel du point de vue économique, mais, politiquement ce serait actuellement un projet mort-né, sachant que 80 % des habitants sont propriétaires de leur logement. Le deuxième scénario est celui d'une forte baisse des prix immobiliers, soit parce qu'ils sont davantage surévalués qu'il n'y paraît, soit parce que l'économie est victime d'un choc négatif. L'activité et le budget pourraient en souffrir de lourdes conséquences.

Même si les prix immobiliers se stabilisent, un recul de la construction résidentielle, dont la part dans le PNB est actuellement de 9 %, présenterait certains risques du point de vue macroéconomique et budgétaire. Le rythme de la construction de logements devra se ralentir nettement si l'on veut en revenir à un niveau tenable dans le long terme. La plupart des prévisionnistes considèrent que cet ajustement se fera progressivement. Une plus forte baisse affaiblirait très sensiblement le taux de croissance, mais ne déboucherait probablement pas sur une récession pure et simple. Tout compte fait, les facteurs qui alimentent l'activité à moyen terme – l'immigration, la productivité, l'activité des femmes, l'investissement étranger, les prix des logements – sont si puissants et si difficiles à prévoir que le résultat pour la croissance pourrait être très différent de la prévision centrale. Pour toutes ces raisons, une politique budgétaire prudente consisterait à se ménager une marge

de manœuvre suffisante, c'est-à-dire à prévoir le pire tout en espérant le meilleur. En pratique, cela signifie qu'il faudrait en revenir à l'équilibre budgétaire ou à un léger excédent.

---

*Le cadre budgétaire est-il à la hauteur de la tâche?*

---

L'Irlande a mis en place certains éléments d'un cadre budgétaire à moyen terme, surtout avec son enveloppe budgétaire quinquennale pour les dépenses d'équipement et son plan décennal pour les transports. La procédure budgétaire comporte certains éléments qui donnent la prééminence à l'approche descendante, mais il faudrait leur donner plus de poids par rapport à la négociation de type ascendant. L'Irlande devrait tirer parti de la forte croissance qu'elle connaît actuellement pour renforcer son cadre budgétaire afin de se préparer à d'éventuels chocs budgétaires négatifs. L'adoption d'une procédure budgétaire totalement descendante serait utile pour la planification et la maîtrise des dépenses et un cadre budgétaire à moyen terme, du type de celui mis en place pour les enveloppes pluriannuelles de dépenses d'équipement, conférerait une plus grande stabilité à l'action et à la planification budgétaires dans d'autres secteurs des dépenses et éviterait la politique de dépenses proconjoncturelle qu'on a pu observer au début de cette décennie.

## Chapitre 1

# Principaux enjeux

*On examinera dans ce chapitre les principaux enjeux de l'économie irlandaise. L'Irlande a encore réalisé une performance économique exemplaire, affichant l'un des taux de croissance les plus rapides dans la zone OCDE. Après une décennie remarquable, le revenu par habitant a rattrapé la moyenne de l'UE. De nouveaux progrès nécessiteront une forte croissance de la productivité et une augmentation constante de l'offre de travail. On verra comment la politique de la concurrence, les systèmes éducatif et scientifique ainsi que la gestion du secteur public pourraient permettre d'obtenir ces gains de productivité. L'amélioration de l'offre de travail dépend d'un accroissement du taux d'activité des femmes et des travailleurs âgés, mais aussi de l'immigration, en particulier de travailleurs qualifiés. L'Irlande traverse également une phase de transition durant laquelle elle se consacre à l'amélioration de ses services sociaux et de ses infrastructures matérielles. Enfin, on évoquera les principaux risques macroéconomiques, en particulier ceux liés au marché immobilier, ainsi que la nécessité de maîtriser l'inflation pour continuer à attirer les investisseurs étrangers.*

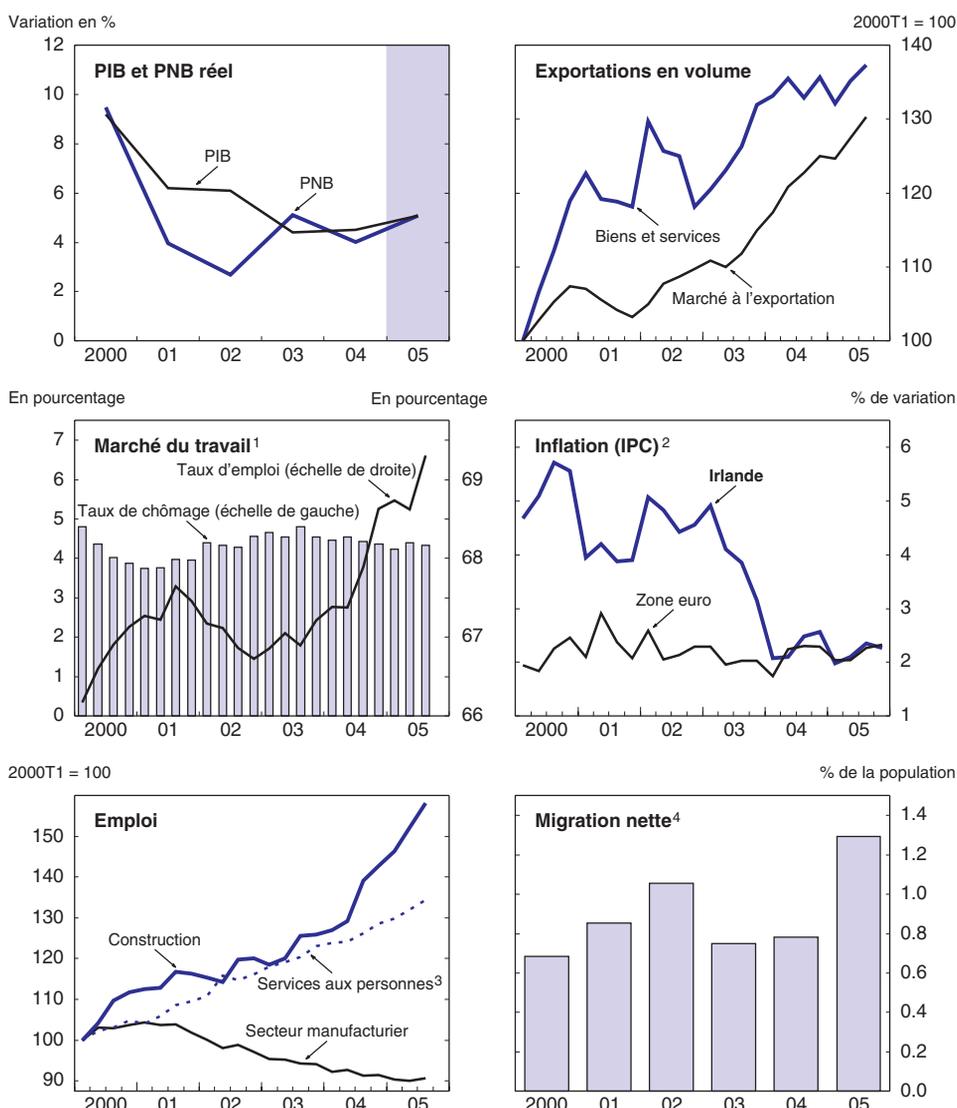
## Les performances récentes : bilan depuis le début de cette décennie

Les cinq premières années de ce nouveau millénaire ont profondément modifié les résultats économiques et les principaux moteurs de l'activité. Le taux de croissance du produit national brut (PNB) est tombé de 9 % en 2000 à 2.7 % au creux du cycle, en 2002 (graphique 1.1). Cela tient directement au ralentissement des exportations du fait du marasme mondial dans les technologies de l'information et de la communication (TIC), qui a été amplifié par l'appréciation de l'euro. Mais vers 2000, la surchauffe de l'économie, alimentée par une expansion budgétaire inopportune, a porté le taux d'inflation de l'Irlande bien au-dessus de celui de ses partenaires commerciaux. Lorsque ces facteurs se sont conjugués, la croissance en volume des exportations s'est pratiquement interrompue, alors qu'elle avait atteint 20 % dans la deuxième moitié des années 90. L'effondrement concomitant des prix mondiaux des produits de haute technologie s'est traduit par une baisse de près de 10 % des recettes totales d'exportation par rapport à leur point haut.

Néanmoins, ce qui est remarquable dans le cycle actuel, c'est que, même durant la pire année, l'Irlande a connu un taux de croissance qu'envieraient de nombreux pays européens. De plus, le taux de chômage n'a augmenté que de 1 % malgré l'accroissement rapide de la population active. Si l'Irlande a assez facilement surmonté la tempête, c'est pour plusieurs raisons, notamment la flexibilité de son marché du travail, la modération salariale observée durant le ralentissement de l'activité et une bonne résilience économique. Mais, indéniablement, une forte et opportune expansion dans le secteur de la construction a rendu bien des services. À lui seul, l'investissement résidentiel a contribué pour 1½-2 % au taux de croissance en 2003 et en 2004.

Le ralentissement, de faible ampleur, a été aussi de brève durée. Les marchés à l'exportation se sont redressés et connaissent actuellement une solide croissance, la forte expansion dans le secteur de la construction s'est poursuivie et l'appréciation de l'euro depuis 2002 a bridé l'inflation en la ramenant à la moyenne de la zone euro. La différence entre l'inflation irlandaise et celle de la zone euro dépend pour beaucoup des fluctuations des taux de change, car l'Irlande est le pays de la zone euro qui commerce le plus, proportionnellement, avec les pays tiers (Honohan et Lane, 2004), même si d'autres facteurs sont intervenus ces dernières années. En 2005, la croissance du PNB était revenue à environ 5 % par an et le taux de chômage était tombé à 4¼ pour cent.

Les changements observés dans les sources de la croissance ces dernières années apparaissent clairement si l'on considère l'évolution de l'emploi dans les différents secteurs (graphique 1.1). L'emploi se contracte régulièrement dans le secteur manufacturier depuis 2000, alors qu'il progresse dans la construction et les services, en particulier les services publics. Le recul de l'emploi manufacturier tient surtout aux activités de haute technologie, mais la faiblesse a été généralisée, peu d'activités manufacturières ayant pu surmonter cette tendance. Ce qui est particulièrement notable dans cette mutation économique, c'est que les travailleurs licenciés dans un secteur semblent avoir pu assez facilement retrouver un emploi dans une autre activité. D'une

Graphique 1.1. **Évolution depuis 2000**

1. Chômage en pourcentage de la population active, emploi en pourcentage de la population d'âge actif.
2. Indice des prix de la consommation harmonisé, variation en pourcentage en glissement annuel.
3. Administrations publiques, défense, éducation, santé et autres services.
4. Estimations du Central Statistics Office.

Source : OCDE (2005), base de données des Perspectives économiques, n° 78 et Central Statistics Office.

façon générale, on ne constate pas une nette progression de l'inactivité parmi les travailleurs relativement âgés (c'est en fait le contraire) et les écarts de chômage d'une région à l'autre ne se creusent pas.

### **La croissance de la productivité a été déterminante dans la progression du niveau de vie**

Si l'on considère les dix ans qui se sont écoulés depuis 1995, la croissance du produit intérieur brut (PIB) réel par habitant a atteint en moyenne près de 6 % par an, la croissance du PNB par habitant étant en moyenne de 5 %. Pour les trois quarts, cette croissance s'explique par celle de la productivité du travail, le dernier quart tenant à l'augmentation

de l'offre de main-d'œuvre, surtout féminine. La croissance du PIB horaire a atteint 4.3 % par an et celle du PNB horaire 3.5 %<sup>1</sup>. C'est de loin le meilleur résultat parmi tous les pays de l'OCDE au cours de cette période. La croissance de la productivité a été la plus forte dans le secteur manufacturier (surtout dans les industries de haute technologie), mais elle a été également assez rapide dans d'autres activités (tableau 1.1). Elle s'est ralentie depuis 2000 parce que la conjoncture s'est affaiblie, mais aussi parce que les services à forte intensité en main-d'œuvre, de même que la construction, se sont développés. Si l'on compare le niveau de productivité dans le secteur manufacturier à la moyenne de l'UE15, l'Irlande se place à un bon rang dans toutes les branches (graphique 1.2).

**Tableau 1.1. Croissance de la productivité par branche d'activité**

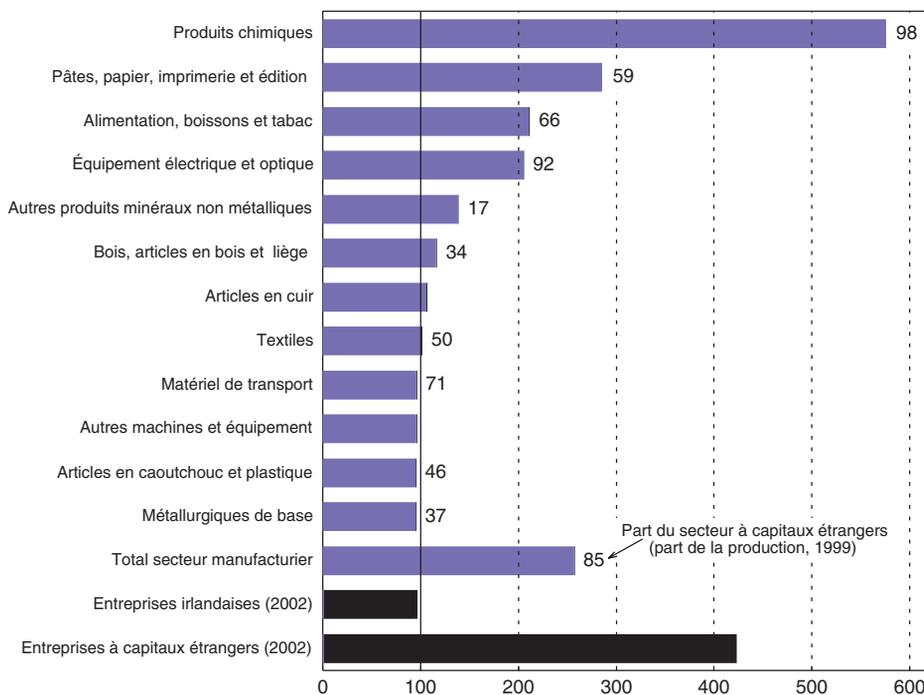
Valeur ajoutée brute par salarié, variation annuelle moyenne en pourcentage

	Services marchands	Industrie	Construction	Agriculture	Ensemble de l'économie
1991-2003	1.9	8.4	-0.7	3.2	3.4
1991-1995	0.4	6.4	1.9	2.6	2.8
1995-2003	3.1	9.5	-2.1	3.7	3.8

Source : Calculs de l'OCDE sur la base de Cassidy, M. (2004), « Productivity in Ireland: Trends and Issues », *Quarterly Bulletin*, Central Bank and Financial Services Authority of Ireland, printemps, Dublin et Tansey, P. (2005), *Productivity: Ireland's Economic Imperative*, rapport présenté à une conférence organisée par Forfás, Dublin, octobre.

**Graphique 1.2. Niveaux de productivité dans le secteur manufacturier par rapport à l'UE15**

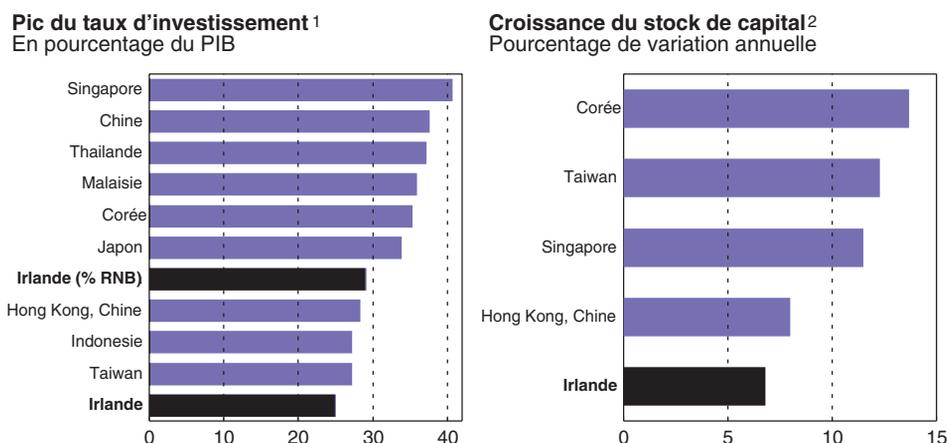
Valeur ajoutée brute par travailleur en 2000, UE15 = 100



Source : Cassidy, M. et D. O'Brien (2005), « Export Performance and Competitiveness of the Irish Economy », *Quarterly Bulletin*, n° 3, Central Bank and Financial Services Authority of Ireland, printemps, Dublin.

L'une des caractéristiques de l'expansion irlandaise est que l'investissement en capital matériel n'a pas joué un grand rôle, surtout par rapport aux autres pays qui ont connu une période de « croissance miracle » (graphique 1.3). En conséquence, la progression des revenus est due surtout à la croissance de la productivité multifactorielle, c'est-à-dire à une utilisation plus efficace du capital et du travail. La productivité multifactorielle intègre également la contribution de facteurs qui ne sont pas pris en compte dans la décomposition de la croissance, notamment le capital humain, les sols et les biens intellectuels appartenant aux multinationales étrangères.

Graphique 1.3. **Taux d'investissement en période de « croissance miracle »**



1. Le pic est le point le plus élevé de la moyenne mobile à 10 ans du rapport investissement/PIB.

2. Sur la période 1966-90; 1966-91 pour Hong-Kong, Chine. Pour l'Irlande, les données concernent uniquement les services en capital sur la période 1995-2003.

Source : Datastream, novembre 2005; Young, A. (1995), « The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, n° 3, The MIT Press; base de données de l'OCDE sur la productivité.

### **Les multinationales étrangères n'expliquent pas à elles seules le succès économique**

La présence d'entreprises à capitaux étrangers a manifestement joué un grand rôle dans le succès économique de l'Irlande (voir l'encadré 1.1 pour une analyse du « miracle irlandais »). Les quatre grandes branches manufacturières irlandaises (logiciels; produits pharmaceutiques; ordinateurs et instruments; matériel électrique) sont presque entièrement à capitaux étrangers. En 2003, ces quatre branches représentaient moins de 5 % de l'emploi total en Irlande, mais près d'un tiers de la valeur ajoutée brute (Tansey, 2005). Les gains de productivité émanant des entreprises à capitaux étrangers ont été spectaculaires, puisqu'ils ont atteint en moyenne 14 % par an durant la décennie 90 (tableau 1.2). Le niveau de productivité des entreprises à capitaux étrangers est également élevé; il est supérieur au quadruple du niveau de productivité de l'entreprise manufacturière irlandaise moyenne (graphique 1.2). Si les entreprises à capitaux étrangers sont bien plus productives que les entreprises à capitaux irlandais, c'est pour plusieurs raisons. Premièrement, elles sont pour la plupart actives dans la haute technologie, où le progrès technique a été extrêmement rapide. Deuxièmement, elles investissent beaucoup plus, environ trois fois plus par travailleur, que les entreprises locales (Tansey, 2005). Troisièmement, elles dépensent à peu près deux fois plus par travailleur pour la formation de leur personnel. Enfin, une grande partie de leur valeur ajoutée provient d'innovations de produit et d'activités de recherche-développement qui ne sont pas réalisées en Irlande.

### Encadré 1.1. Comment s'explique le miracle irlandais ?

Il est impossible, dans un bref encadré, de rendre compte de l'histoire chargée et complexe des années d'échec économique en Irlande, suivies d'une réussite spectaculaire à partir de 1993. De nombreux facteurs sont intervenus. On ne saura jamais quelle a été la part spécifique de chacun de ces éléments, parce qu'ils sont difficiles à mesurer mais aussi parce qu'ils sont étroitement imbriqués et que beaucoup d'entre eux constituent des réponses endogènes à l'expansion elle-même. Cet encadré se limite à recenser une série de causes et renvoie le lecteur à plusieurs analyses excellentes du cas irlandais.

D'un certain point de vue, ce qui est intéressant n'est pas de savoir pourquoi l'Irlande a connu un essor économique, mais pourquoi elle a mis si longtemps à décoller. Bon nombre des principaux déterminants de la réussite irlandaise étaient en place bien avant que l'économie ne démarre, dans les années 90. Si l'Irlande a relativement tardé à s'ouvrir au commerce international, elle s'est clairement détournée des politiques protectionnistes dans les années 60. Son engagement en faveur de l'éducation a été également tardif : l'enseignement secondaire universel et gratuit n'a été mis en place qu'à partir de 1967. Cette action aurait dû commencer à porter ses fruits au début des années 80, une dizaine d'années avant que l'expansion ne s'amorce réellement. Des allègements fiscaux en faveur des exportateurs et des investisseurs étrangers étaient en place depuis les années 50. Les retombées de l'adhésion au Marché commun ont commencé à apparaître en 1973. On peut citer l'accès à un marché plus vaste, la possibilité d'une diversification au-delà du marché britannique et bien entendu les transferts financiers directs. La mise en place du marché unique a été également importante, car elle a accru l'attrait de l'Irlande comme plateforme d'exportation, surtout de par sa qualité de pays anglophone.

Il a fallu mettre en place les fondations avant que bon nombre de ces facteurs puissent commencer à produire leurs effets. Le processus a commencé en 1987, avec l'assainissement budgétaire et monétaire qui visait à réduire le déficit, alors supérieur à 15 % du PNB. La modération des salaires a joué un rôle crucial. Les accords de partenariat social, qui se sont traduits par des réductions d'impôts en contrepartie d'un freinage des salaires, ont sans doute aidé à maîtriser les salaires, mais une certaine rigueur salariale était inévitable vu l'étroite intégration des marchés du travail irlandais et britannique. De même que les allègements fiscaux, la limitation des dépenses a eu de l'importance. La déréglementation des secteurs clés a aussi joué un rôle, surtout dans les télécommunications et les transports aériens. Le milieu des années 80 a été marqué par la décision cruciale de renoncer à des combats d'arrière-garde pour sauver des secteurs agonisants, et par l'adoption d'une stratégie visant à poser les bases de la croissance dans les nouvelles industries. La priorité donnée à l'ajustement des paramètres fondamentaux a joué un rôle essentiel dans l'essor des investissements directs étrangers, émanant surtout des multinationales américaines. Une conjoncture extérieure favorable a contribué à cette évolution. L'investissement direct étranger a été stimulé par le dynamisme de l'économie des États-Unis et par la demande mondiale de produits de haute technologie. Enfin, il faut prendre en compte l'évolution démographique, qui est loin d'être le facteur le moins important. Jusqu'à une date récente, des taux de natalité exceptionnellement élevés ont fait de l'Irlande l'un des pays les plus jeunes de la zone OCDE, et par suite de l'émigration intervenue dans les années 50 et 60 on compte aujourd'hui moins de retraités âgés qu'il n'aurait dû normalement y en avoir. La baisse du taux de dépendance des personnes âgées a donné un vif coup de fouet à l'économie. Tous ces facteurs ont contribué à (et ont été amplifiés par) ce qui est peut-être le trait le plus frappant de la performance de l'Irlande : sa capacité à créer des emplois. Une offre de travail très élastique (étant donné le stock d'émigrants irlandais à l'étranger, le niveau initial élevé du chômage et le faible taux d'activité des femmes) a contribué à soutenir la croissance.

### Encadré 1.1. Comment s'explique le miracle irlandais ? (suite)

S'il y a là des enseignements à tirer pour d'autres pays, c'est qu'il n'existe pas de solutions simples, que les progrès ne seront guère sensibles avant qu'une série de mesures judicieuses ne conjuguent leurs effets (les pays ne peuvent donc pas se permettre de choisir les éléments d'un programme de réforme qui leur conviennent et de négliger le reste) et que le processus de rattrapage n'est pas automatique – l'Irlande illustre bien la remarque de Lucas selon laquelle « une théorie efficace des miracles économiques devrait... prévoir la possibilité d'épisodes de croissance rapide, mais non pas impliquer leur survenue du simple fait d'un retard relatif » (Lucas, 1993, p. 269). Comme le fait observer John Fitz Gerald, « ces mesures, considérées isolément, peuvent être banales et de peu d'importance. Cependant, leur effet cumulé peut faire la différence entre convergence et divergence » (Fitz Gerald, 2004, p. 18).

#### Références :

Barry, F. (éd.) (1999), *Understanding Ireland's Economic Growth*, Macmillan Press, Londres.

Burnham, J.B. (2003), « Why Ireland Boomed », *The Independent Review*, vol. 7, n° 4, The Independent Institute, Oakland, CA.

Fitz Gerald, J. (2004), « Lessons from 20 Years of Cohesion », *ESRI Working Papers*, n° 159, Economic and Social Research Institute, Dublin.

Honohan, P. et B. Walsh (2002), « Catching up with the Leaders : The Irish Hare », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, The Brookings Institution, Washington DC.

MacSharry, R. et P. White (2000), *The Making of the Celtic Tiger*, Mercier Press, Dublin.

OCDE (1999), « Les origines du boom économique récent », chapitre 1 des *Études économiques de l'OCDE : Irlande*, n° 14, OCDE, Paris.

The Economist (2004), « The Luck of the Irish: A Survey of Ireland », *The Economist*, Londres, 14 octobre.

Tableau 1.2. **Écarts de productivité entre les entreprises irlandaises et étrangères**

Valeur ajoutée brute réelle par travailleur dans le secteur manufacturier, variation annuelle moyenne en pourcentage

	Entreprises irlandaises	Entreprises à capitaux étrangers	Partie due à		
			Croissance au sein de l'entreprise	Nouveaux entrants	Autres effets
De Ruane <i>et al.</i> (2005)					
1991-95	1.9	9.9	92	-1	9
1995-99	6.2	18.2	64	35	1
1991-99	4.0	14.0	55	32	13
De Forfás (2005)					
1991-2002	2.8	13.6	..	..	..

Source : Ruane, F. et A. Uğur (2005), « Labour Productivity and Foreign Direct Investment in Irish Manufacturing Industry: A Decomposition Analysis », *The Economic and Social Review*, vol. 36, n° 1, printemps, Dublin et Forfás (2005), *Summary of Ireland's Productivity Performance and Forfás Work*, rapport présenté à une conférence organisée par Forfás, Dublin, octobre.

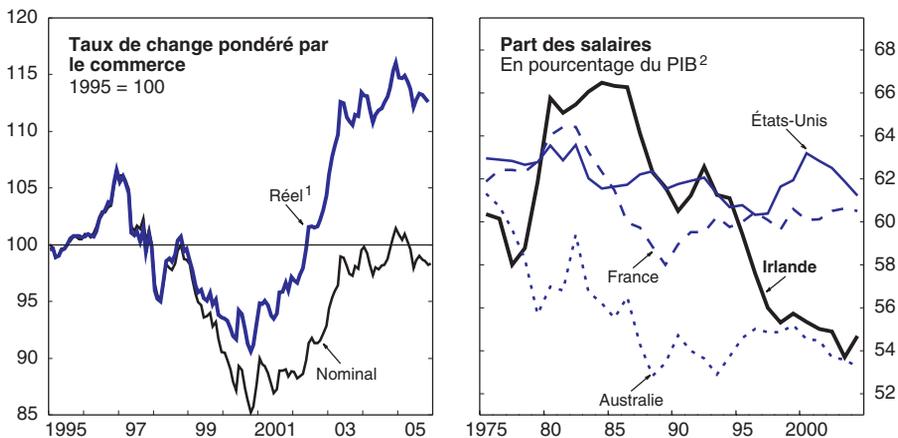
Autrement dit, jusqu'à un cinquième du PIB correspond à des redevances au titre de la propriété intellectuelle étrangère (par exemple, la production de médicaments, de logiciels et de boissons non alcoolisées qui ont été inventés à l'étranger). Cela influe sur les chiffres, mais n'explique pas totalement le miracle irlandais, car les taux de croissance de la productivité en termes de PNB et non de PIB restent élevés en comparaison internationale.

Même si les entreprises étrangères sont en grande partie à l'origine des excellentes performances du pays, les entreprises irlandaises se sont elles aussi montrées très efficaces. Le niveau de productivité des entreprises locales est analogue au niveau moyen pour l'UE15 (graphique 1.2), et la croissance de la productivité des entreprises manufacturières à capitaux irlandais atteint en moyenne 2.8 à 4 % par an depuis le début des années 90, ce qui est un très bon résultat à tous égards.

### Il faut préserver la compétitivité extérieure

Grâce à cette forte croissance de la productivité, l'économie irlandaise est restée relativement compétitive malgré la vive hausse des salaires et des prix. On peut décomposer en trois sous-périodes l'évolution, depuis 1995, de l'indice de taux de change pondéré en fonction des échanges (graphique 1.4, partie de gauche). Entre 1995 et 1998, l'inflation irlandaise a été conforme à celle de ses partenaires commerciaux et le taux de change nominal était relativement stable. Entre 1999 et avril 2002, l'euro s'est fortement déprécié et l'inflation s'est accélérée en Irlande. Toutefois, la hausse du niveau des prix relatifs a été bien loin de compenser la dépréciation de la monnaie, de sorte qu'au début des années 2000, l'Irlande était dans une situation de « supercompétitivité ». Après avril 2002, l'euro s'est redressé et l'inflation relative s'est stabilisée quelque temps plus tard. Au total, le taux de change réel a augmenté en 10 ans de 15 % par rapport à son niveau de 1995.

Graphique 1.4. Indicateurs de compétitivité



1. Corrigé par l'indice des prix à la consommation.

2. PIB au coût des facteurs. PNB pour l'Irlande. Le part des salaires exclut le revenu des travailleurs indépendants.

Source : OCDE (2005), base de données des Perspectives économiques, n° 78 et Central Bank and Financial Services Authority of Ireland.

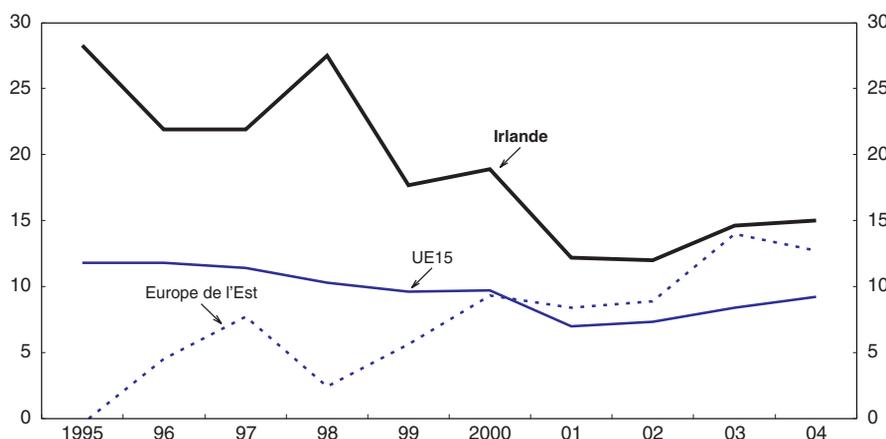
L'appréciation du taux de change réel tient en partie à de meilleurs résultats dans le domaine de la productivité. À en juger par la plupart des indicateurs de coûts salariaux unitaires relatifs, la compétitivité de l'Irlande s'est améliorée jusqu'au début des années 2000, avec un tassement depuis lors<sup>2</sup>. Autrement dit, l'évolution globale des salaires a été conforme à la croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie. On peut le constater en examinant la part des salaires dans le revenu national (graphique 1.4, partie droite). Certes, un petit nombre seulement de branches ont connu une forte croissance de la productivité, de sorte que les activités traditionnelles, qui ont dégagé de plus faibles gains de

productivité, mais se trouvent contraintes de payer les salaires du marché, en hausse rapide, sont soumises à de sévères pressions. D'un point de vue macroéconomique, c'est là la conséquence naturelle d'une évolution qui va dans le sens d'exportations à forte intensité de qualifications. Inévitablement, certaines industries anciennes ne seront pas à la hauteur. Ce qui importe pour la compétitivité au niveau macroéconomique, c'est de savoir si le niveau global des salaires est conforme au plein emploi; il l'a été jusqu'à présent. Mais, à terme, des salaires se situant aux niveaux actuels ne seront tenables que si les entreprises étrangères, très productives, mais aussi très mobiles, ne quittent pas le pays et si le secteur de la construction reste très actif. De plus, la compétitivité des entreprises exportatrices subit les effets négatifs d'une hausse des coûts non salariaux; il s'agit des loyers des surfaces de bureau (les plus chers pour les grandes villes, après Londres et Paris), des prix de l'électricité, des primes d'assurance et des redevances perçues par les collectivités locales, notamment pour l'élimination des déchets (NCC, 2005).

Ayant su jusqu'à présent préserver sa compétitivité-prix, l'Irlande a continué d'attirer un volume raisonnable d'investissements directs étrangers (IDE). Depuis 2000, les entrées d'IDE atteignent en moyenne 4.8 % du PNB (ces entrées étant constituées pour la moitié environ de bénéfices réinvestis). L'IDE mesuré a toutefois chuté en 2004, essentiellement à cause de paiements élevés de dividendes de la part des sociétés américaines. En effet, la loi des États-Unis concernant la création d'emplois met en place un régime temporaire qui permet aux sociétés américaines de rapatrier les bénéfices non distribués à un taux spécial d'imposition de 5.5 %, au lieu du taux normal de 35 %. Cette mesure sera applicable jusqu'à la fin de 2006. De plus, les nouvelles dispositions de la législation fiscale américaine entrées en vigueur en 2005 se montrent plus restrictives à l'égard des règles comptables qui gonflent les bénéfices dans les pays où l'impôt sur les sociétés est faible. Ces règles pourraient réduire les entrées d'investissements jusqu'à un certain point. Dans une perspective de long terme, le point le plus important est que le taux de rendement de l'investissement en Irlande est inférieur au niveau qu'il atteignait dans le passé. L'Europe orientale progresse rapidement à cet égard (graphique 1.5).

Graphique 1.5. **Taux de rendement des investissements directs des entreprises américaines à l'étranger**

Revenu annuel net en pourcentage de l'investissement direct



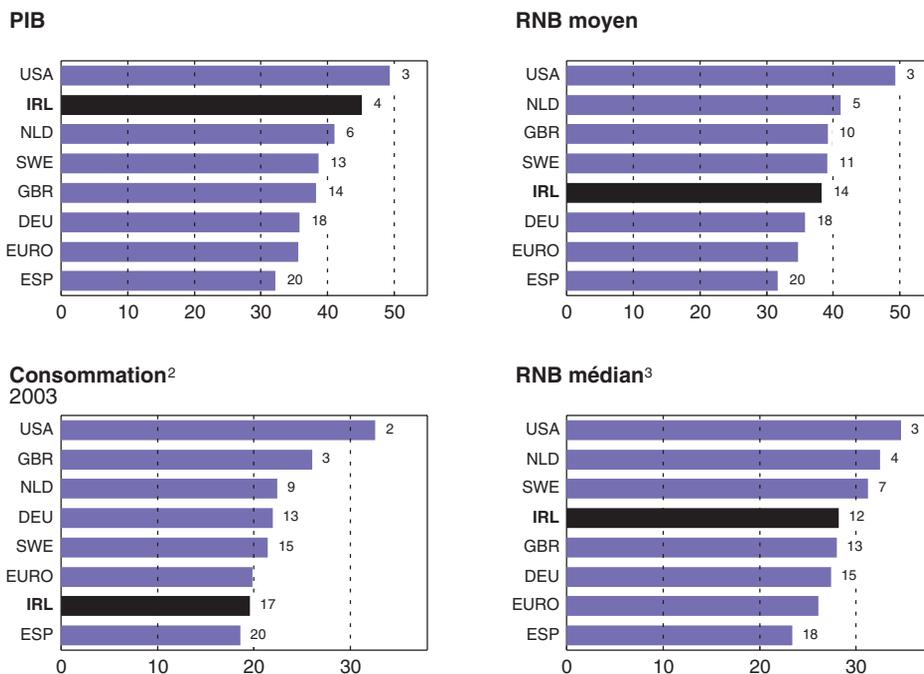
Source : Bureau of Economic Affairs, US Department of Commerce; Tansey, P. (2005), « Productivity: Ireland's Economic Imperative », rapport présenté à une conférence Forfás, Dublin, octobre.

### L'Irlande aujourd'hui : indicateurs de bien-être

En 2004, en termes de PIB par habitant l'Irlande se classait au quatrième rang dans la zone OCDE et au deuxième rang dans la zone euro, après le Luxembourg. Mais ce n'est pas le meilleur indicateur du niveau de vie irlandais, puisque, pour une forte proportion du PIB, on a affaire à des revenus dont bénéficient des entreprises étrangères. Pour les autres indicateurs de bien-être, l'Irlande se situe aux alentours de la moyenne de la zone euro, ou légèrement au-dessus (graphique 1.6). Par exemple, en 2004, le revenu national brut moyen par habitant était supérieur d'environ 9 % à celui observé en moyenne dans la zone euro, l'Irlande se classant au 14<sup>e</sup> rang dans la zone OCDE. S'agissant de la consommation par habitant, l'Irlande est moins bien classée, à cause d'un taux d'épargne élevé. Dans certains cas, le revenu moyen peut être trompeur si la distribution des revenus est déséquilibrée. On peut alors prendre en compte le revenu médian au lieu du revenu moyen. L'Irlande se classe alors un peu mieux, mais le classement est profondément modifié pour certains autres pays. Par exemple, les États-Unis et le Royaume-Uni obtiennent un résultat nettement plus médiocre, car, du fait d'une distribution inégale des revenus, le revenu médian y est inférieur au revenu moyen. En revanche, la Suède, dont la dispersion des revenus est plus faible, affiche une performance plus satisfaisante.

Graphique 1.6. Indicateurs alternatifs du bien-être

En milliers d'euros par habitant, 2004<sup>1</sup>



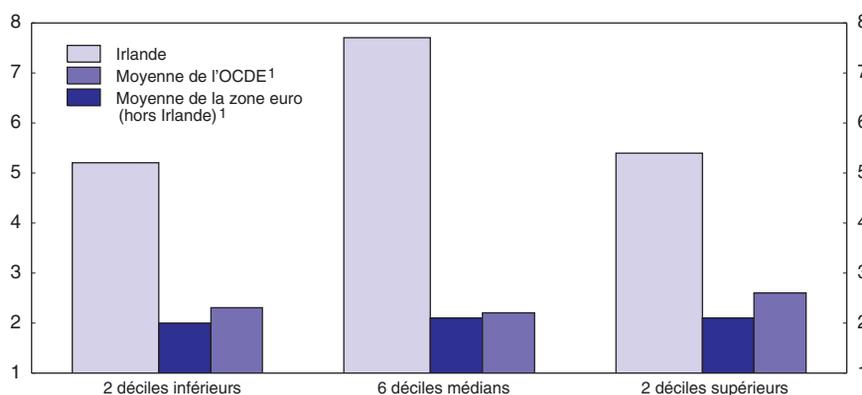
1. Aux prix et parités de pouvoir d'achat courants. La moyenne de la zone euro n'est pas pondérée et exclut le Luxembourg. Les chiffres indiquent la position parmi les pays de l'OCDE (26 pays seulement pour le RNB médian).
2. Consommation « effective » des ménages, qui comprend une estimation des services des administrations publiques et des institutions à but non lucratif fournis aux ménages à titre gratuit.
3. Le RNB médian est estimé en supposant que la répartition des revenus dans chaque pays suit une distribution de Pareto (dont les paramètres sont déterminés par la moyenne et la variance observées dans chaque pays).

Source : OCDE base de données des Comptes nationaux annuels, janvier 2006 et Boarini, R. et al. (2006), « Alternative Measures of Well-Being », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 476, OCDE, Paris.

Les fruits de la forte expansion économique ont été largement partagés. La progression des revenus pour les deux déciles inférieurs est pratiquement identique à celle observée pour les deux déciles supérieurs, les titulaires de revenus moyens étant les grands gagnants (graphique 1.7). En conséquence, les indicateurs de l'inégalité des revenus comme le coefficient de Gini ont diminué et se situaient en 2000 aux alentours de la moyenne OCDE (Förster et Mira d'Ercole, 2005). L'évolution de la pauvreté est difficile à évaluer dans un pays qui a connu une hausse généralisée des revenus aussi rapide. Les taux de pauvreté relative, qui mesurent la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un moment donné à la moitié du revenu médian, par exemple, n'ont pas sensiblement diminué. Mais cela peut être trompeur, puisque le seuil de pauvreté se déplace à mesure que le revenu médian augmente. Une autre solution consiste à prendre en compte un seuil de pauvreté constant (en termes réels). En 1994, 12 % environ de la population avaient un revenu inférieur à la moitié du revenu médian; en 2000, 3,5 % seulement de la population se trouvaient au-dessous de ce même seuil de pauvreté (corrige en fonction de l'inflation; voir Nolan *et al.*, 2005).

Graphique 1.7. **Évolution du revenu réel des ménages en fonction de l'échelle des revenus**

Variation annuelle moyenne du milieu des années 90 à 2000



1. Moyenne non pondérée des données disponibles. L'agrégat de la zone euro ne comprend pas l'Autriche, la Belgique et l'Espagne. L'agrégat de la zone OCDE exclut ces mêmes pays ainsi que l'Islande, la Corée et la République slovaque.

Source : Förster, M. et M. Mira d'Ercole (2005), « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 22, OCDE, Paris, mars, [www.oecd.org/els/workingpapers](http://www.oecd.org/els/workingpapers).

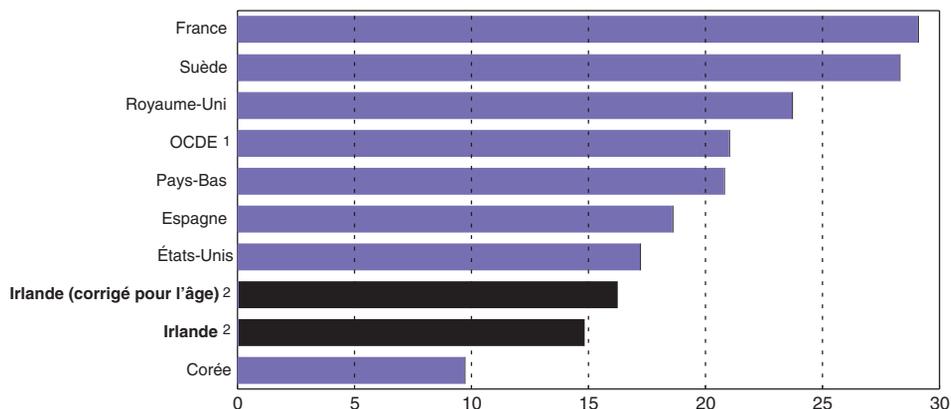
Avec la forte expansion, la pauvreté a davantage touché la population inactive. Les taux de pauvreté relative sont les plus élevés pour les familles monoparentales et les personnes âgées, bien que, dans le cas des retraités, le résultat dépende du seuil de revenu retenu. Dans une proportion d'un quart, les personnes de plus de 65 ans ont un revenu qui se situe entre 50 et 60 % du revenu médian, de sorte que les taux de pauvreté relative reposant sur un seuil de 60 % sont supérieurs à ceux qui font intervenir un seuil de 50 %<sup>3</sup>. En dépit de ces effets statistiques, la pauvreté paraît effectivement toucher davantage les personnes âgées en Irlande que dans la plupart des autres pays européens (Förster et Mira d'Ercole, 2005). Cela tient en partie au fait que la pension de vieillesse forfaitaire est faible (son niveau après impôt est de l'ordre d'un tiers du salaire moyen) et que sa couverture n'est pas complète; mais il faut aussi garder à l'esprit que les retraités d'aujourd'hui ont passé la majeure partie

de leur vie active dans un pays qui était pauvre et qu'ils n'ont donc pas accumulé une forte épargne. Le système de retraite fait actuellement l'objet d'un réexamen<sup>4</sup>. La tâche est difficile pour le gouvernement : il lui faut remédier à la pauvreté des retraités d'aujourd'hui sans prendre des engagements inutilement coûteux à l'égard des travailleurs actuels qui, dans leur majorité, bénéficient de régimes de retraite professionnels volontaires assortis d'avantages fiscaux. Le coût budgétaire des avantages fiscaux actuels en faveur de l'épargne retraite<sup>5</sup> en valeur nette actualisée représente environ 2 % du revenu national, proportion la plus forte pour la zone OCDE (Yoo et de Serres, 2004). D'une certaine manière, le gouvernement utilise donc les dépenses fiscales au lieu de dépenses explicites, et ce sous la forme d'une pension de retraite publique (de deuxième niveau) liée au revenu d'activité.

Dans le cadre de sa Stratégie nationale anti-pauvreté, le gouvernement s'est efforcé de porter le niveau de prestations courantes comme l'allocation chômage à 30 % du salaire moyen. Parallèlement, la population se montre beaucoup plus exigeante dans le domaine des services sociaux, notamment pour l'accueil de l'enfance, le congé maternité, la prise en charge de longue durée et, bien sûr, l'indispensable amélioration du système de santé. La plupart de ces pressions devraient s'intensifier à mesure que la population vieillira. En 2001, les dépenses sociales nettes (c'est-à-dire les dépenses sociales après impôt, plus comparables d'un pays à l'autre que les dépenses brutes) étaient inférieures à la moyenne OCDE à hauteur de 6 % du revenu national brut (graphique 1.8). Cet écart s'explique pour environ 1.3 point par le fait que l'Irlande a une population plus jeune, et qu'elle devrait donc bénéficier de coûts plus faibles pour les retraites et la santé, toutes choses égales par ailleurs. Un demi-point supplémentaire de cet écart tient à un taux de chômage plus bas. Le reste de l'écart reflète pour beaucoup les régimes de prestations sociales, et en particulier le taux de remplacement relativement faible pour la plupart des aides au revenu, y compris les pensions de vieillesse. Entre 2001 et 2005, les dépenses brutes au titre des services sociaux ont augmenté de plus de 50 % en termes nominaux; on estime que cela équivaut à une hausse de 2 points de pourcentage des dépenses nettes indiquées au graphique 1.8. Le niveau serait ainsi comparable à celui des États-Unis (qui ont aussi une population jeune).

### Graphique 1.8. Dépenses sociales

Dépenses publiques nettes en pourcentage du PIB au coût des facteurs, 2001



1. Moyenne non pondérée de 23 pays de l'OCDE.

2. En pourcentage du PNB. La série corrigée pour l'âge indique les dépenses nettes si la population Irlandaise avait la même structure d'âge que la moyenne OCDE.

Source : Adema, W. et M. Ladaïque (2005), « Net Social Expenditure, 2005 Edition: More Comprehensive Measures of Social Support », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 29, OCDE, Paris, [www.oecd.org/els/workingpapers](http://www.oecd.org/els/workingpapers).

### Le principal enjeu est de maintenir une croissance soutenue du niveau de vie

Indéniablement, l'Irlande reste l'un des pays les plus performants de la zone OCDE (voir les prévisions à court terme au tableau 1.3). Mais, pour diverses raisons, elle éprouvera de plus en plus de difficultés à préserver une forte croissance à l'avenir. Premièrement, les gains de productivité devraient s'affaiblir par rapport à leur très forte progression actuelle, parce que le rythme d'innovation dans les TIC et les produits pharmaceutiques se ralentit au niveau mondial et que l'activité s'appuie davantage sur les produits et services à plus forte intensité de main-d'œuvre. Deuxièmement, il sera plus difficile d'accroître encore les taux d'emploi, car les facteurs démographiques et sociaux n'auront pratiquement plus d'effets positifs. Ainsi, le dividende démographique, dû à l'entrée dans la population active des générations du baby-boom des années 70, arrive à sa fin. Ce seul facteur devrait réduire le taux de croissance potentielle de 1 point de pourcentage. Pour augmenter les taux d'activité, il faudra probablement engager de notables réformes. Ces cinq prochaines années, dans l'hypothèse de politiques inchangées, le taux de croissance potentielle devrait revenir à 4-5 % (tableau 1.4). Mais, comme on l'a vu dernièrement, l'économie irlandaise peut réserver de bonnes surprises. Les éléments moteurs – l'immigration, la productivité, l'activité féminine, l'investissement étranger et intérieur, les prix immobiliers – revêtent une telle ampleur et sont si difficiles à prévoir que le résultat pourrait être tout à fait différent de la prévision centrale. Pour ne prendre qu'un exemple, si l'Irlande pouvait porter son taux d'emploi au niveau de celui des pays de l'OCDE les plus performants, le taux de croissance gagnerait 1 % durant les quinze prochaines années (tableau 1.4).

Tableau 1.3. **Perspectives à court terme**<sup>1</sup>

Variations en pourcentage, volumes

	Résultats				Prévisions	
	2002	2003	2004	2005 <sup>2</sup>	2006	2007
<b>Produit intérieur brut (PIB)</b>	<b>6.1</b>	<b>4.4</b>	<b>4.5</b>	<b>5.1</b>	<b>5.0</b>	<b>5.0</b>
Consommation privée	5.8	3.8	3.3	4.4	5.1	5.8
Consommation publique	1.2	2.4	3.9	3.9	5.5	5.5
Formation brute de capital fixe	3.7	5.6	8.0	6.7	5.3	4.9
Demande intérieure totale	4.3	4.6	4.3	4.9	5.2	5.5
Solde extérieur <sup>3</sup>	2.2	1.7	0.8	0.9	0.6	0.4
<b>Produit national brut (PNB)</b>	<b>2.7</b>	<b>5.1</b>	<b>4.0</b>	<b>5.1</b>	<b>5.0</b>	<b>5.0</b>
<i>Pour mémoire</i>						
Inflation: IPC harmonisé	4.7	4.0	2.3	2.2	2.5	2.6
Inflation sous-jacente harmonisée <sup>4</sup>	5.2	3.9	2.1	1.8	2.1	2.7
Emploi	1.8	1.9	3.0	4.1	2.5	2.5
Taux de chômage (% de la population active)	4.4	4.6	4.4	4.3	4.2	4.2
Solde de la balance courante (% du PNB)	-1.2	0.0	-0.9	-1.8	-2.0	-1.1
Besoin de financement des administrations publiques (% du PNB)	-0.5	0.2	1.7	0.4	-0.7	-0.7

1. Les prévisions sont celles publiées dans les *Perspectives économiques* n° 78, et qui ont été arrêtées le 22 novembre 2005.

2. Estimation.

3. Contribution à la croissance du PIB.

4. Énergie, aliments, alcool et tabac exclus.

Source : OCDE (2005), base de données des *Perspectives économiques* n° 78.

Tableau 1.4. **Croissance du PNB par habitant à long terme**  
Variation annuelle en pourcentage

	1995-2005	2005-10	Décennie 2010	Décennie 2020	Décennie 2030
<b>Taux de variation du PNB</b>	<b>7.1</b>	<b>4.6</b>	<b>4.0</b>	<b>3.7</b>	<b>3.4</b>
<b>Taux de variation du PNB par habitant</b>	<b>5.7</b>	<b>3.2</b>	<b>3.2</b>	<b>3.2</b>	<b>3.0</b>
<i>Contribution de :</i>					
Productivité (horaire)	4.1	3.5	3.5	3.5	3.5
Taux d'emploi <sup>1</sup>	1.6	0.2	0.1	-0.1	-0.2
Heures travaillées par personne	-1.1	-0.5	0.0	0.0	0.0
Structure par âges <sup>2</sup>	1.1	0.1	-0.4	-0.2	-0.3
<b>Impact des différents scénarios sur la croissance du PNB :</b>					
Taux d'emploi actuels inchangés <sup>3</sup>	..	0.27	-0.24	-0.08	0.03
Les taux d'emploi rattrapent ceux des pays ayant les meilleures performances <sup>4</sup>	..	1.87	0.63	-0.04	0.06
Migration nette égale à zéro <sup>5</sup>	..	0.33	-0.12	-0.09	-0.04
Prolongation des taux actuels de croissance de la productivité <sup>6</sup>	..	-1.30	-1.30	-1.30	-1.30

1. En supposant que les taux d'emploi masculins par groupe d'âge restent inchangés à leur niveaux de 2004, mais que les taux féminins pour le groupe d'âge 30-60 ans continuent de croître grâce à un effet de cohorte (c'est-à-dire que les taux augmentent progressivement au fur et à mesure que les femmes âgées aujourd'hui de 30 ans rejoignent les groupes d'âge plus élevés).
  2. Population active par rapport à la population totale.
  3. En supposant que les taux d'emploi féminins par groupe d'âge restent inchangés à leurs niveaux de 2004 (voir note 1).
  4. En supposant que les taux d'emploi par groupe d'âge augmentent jusqu'au niveau des trois pays les plus performants à l'horizon 2015. Ces pays sont l'Australie, l'Autriche et l'Islande pour les femmes; la Suisse, l'Islande et le Japon pour les hommes.
  5. L'hypothèse de base suit le scénario F2M2 du *Central Statistics Office* (fertilité et immigration moyennes). Cela correspond à une migration nette annuelle de 20 000 personnes de 2006 à 2011, de 10 000 personnes jusqu'en 2016 et de 5 000 personnes par la suite.
  6. En supposant une productivité moyenne annuelle de 2.2 % (moyenne observée au cours de la période 2000-05).
- Source : Calculs de l'OCDE à partir des données des Perspectives économiques n° 78 et du Central Statistics Office.

Si elle veut continuer d'accroître son revenu par habitant, l'Irlande devra maintenir une croissance de la productivité aussi rapide que possible et trouver les moyens d'augmenter davantage encore son offre de main-d'œuvre. Ces problèmes ne sont guère spécifiques de l'Irlande; tous les pays de l'OCDE accusent certaines faiblesses qui influent négativement sur la productivité et l'emploi. Mais l'Irlande doit faire face à des difficultés particulières, notamment un déficit d'infrastructures et plusieurs risques macroéconomiques d'assez grande amplitude. C'est à ces enjeux qu'on s'attachera maintenant dans le détail.

## À plus long terme, la productivité sera le principal moteur de la croissance des revenus

À mesure que l'activité s'appuiera moins sur les entreprises étrangères et davantage sur les services produits localement, il sera plus difficile de dégager des gains de productivité. Les principaux domaines dans lesquels les responsables pourraient obtenir des résultats du point de vue de la productivité du secteur des entreprises sont la politique de la concurrence, l'éducation, la science et l'innovation ainsi que l'amélioration des infrastructures. De plus, l'État peut accroître sa propre productivité en optimisant les dépenses publiques.

### Intensifier la concurrence

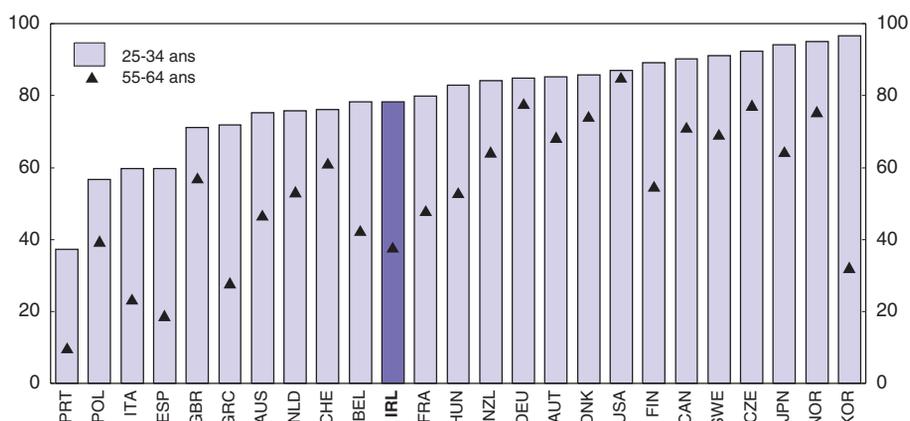
Le contexte réglementaire est relativement favorable aux entreprises et à la concurrence, mais l'Irlande compte trop de secteurs protégés où la concurrence est

insuffisante et où les intérêts des producteurs et des fournisseurs priment sur ceux des consommateurs et de l'économie dans son ensemble. Les problèmes tiennent à quelques faiblesses du cadre général de la concurrence, à des réglementations sectorielles et au régime de propriété publique dans certaines branches. Sur le premier point, l'application du droit de la concurrence est rendue plus malaisée par le fait que l'Autorité de la concurrence ne peut infliger des amendes et des sanctions. Les poursuites relèvent du droit pénal, ce qui soulève des difficultés non seulement parce que les normes de preuve sont très strictes, mais aussi parce que l'Irlande a l'un des systèmes judiciaires en Europe les plus lents et les plus coûteux. En outre, dans plusieurs secteurs, diverses réglementations contribuent au niveau élevé des prix. Il s'agit notamment du règlement concernant le commerce des produits de consommation courante (*Groceries Order*, bientôt abrogé), qui se répercute sur le prix des produits alimentaires, et des restrictions à l'entrée dans les services professionnels comme la pharmacie et les prestations juridiques. Pour un grand nombre de services professionnels, l'autoréglementation n'est d'aucun secours car elle est souvent utilisée pour protéger le vendeur, et pas l'acheteur. Enfin, certains services d'utilité publique sont moins efficaces qu'ils pourraient l'être, entre autres parce que le régime de propriété publique peut freiner l'entrée explicitement ou implicitement. Régler ces problèmes contribuerait fortement à la croissance de la productivité et permettrait de maîtriser l'inflation.

### Valoriser le capital humain

L'amélioration du niveau d'instruction a joué un grand rôle dans la performance économique de l'Irlande. Les trois quarts environ des jeunes ont une qualification du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, contre un tiers seulement pour la génération précédente (graphique 1.9). Selon une estimation, cela explique pour un tiers la hausse du revenu par habitant depuis 1980 (Bergin et Kearney, 2004). L'investissement étranger est en particulier grandement tributaire d'une offre suffisante de main-d'œuvre qualifiée. Pour l'avenir, trois problèmes se posent tout particulièrement. Premièrement, les

**Graphique 1.9. Les jeunes adultes sont beaucoup plus nombreux que leurs parents à atteindre le niveau du deuxième cycle du secondaire<sup>1</sup>**  
Pourcentage de la population par groupe d'âge, 2003<sup>2</sup>



1. Les programmes courts de niveau CITE 3C sont exclus pour tous les pays à l'exception de quelques programmes au Royaume-Uni.

2. 2002 pour l'Italie et les Pays-Bas.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, Paris.

résultats des élèves lors des tests internationaux sont tout juste moyens et le taux d'abandon dans l'enseignement secondaire est trop élevé. Deuxièmement, les contraintes de financement dans l'enseignement supérieur font que la proportion de jeunes accédant à cet enseignement n'est que moyenne et que le taux de diplômés pour les programmes de niveau avancé est faible. Troisièmement, à cause de ce problème de financement, il est plus difficile d'améliorer ses qualifications lorsqu'on n'a acquis qu'un faible bagage éducatif.

### ***Encourager l'innovation***

Pour préserver la forte croissance de la productivité, il faudra aussi mettre davantage l'accent sur la recherche et sur l'innovation. Jusqu'à la fin des années 90, l'Irlande a très peu dépensé pour la recherche et l'innovation. Les universités, par exemple, étaient presque entièrement tributaires des programmes-cadres de l'UE pour le financement de leurs activités et infrastructures de recherche. La situation s'est modifiée à la fin des années 90, lorsque les autorités ont nettement augmenté les financements consacrés à la recherche-développement (R-D) et mis en place une série d'organismes pour l'attribution de ces financements. Malgré tout, les financements publics n'ont pas été à la hauteur de la croissance de l'économie. De plus, la R-D est extrêmement faible dans les entreprises et, en majeure partie, la recherche privée est alors le fait des multinationales étrangères. L'intensité en R-D des entreprises locales est extrêmement faible; elle est analogue à celle observée dans des pays comme l'Espagne, la Hongrie et le Portugal. À cause de cette base locale de recherche insuffisante, il est plus difficile d'innover localement et de tirer parti des innovations et des découvertes étrangères. Plusieurs éléments du cadre scientifique expliquent sans doute en partie ce problème. L'Irlande compte un grand nombre d'organismes de financement dont les compétences se recoupent parfois; les importants financements consacrés aux infrastructures devraient être mieux coordonnés avec les dépenses affectées aux recherches en cours; les universités ne font pas preuve d'une grande efficacité pour commercialiser les résultats de leurs recherches ou pour établir des liens avec les entreprises; enfin, les faibles financements disponibles ne sont sans doute pas suffisamment concentrés.

### ***Améliorer les infrastructures***

Avec la croissance rapide de la population et de l'activité économique, les infrastructures sont extrêmement sollicitées. L'investissement public a été l'une des principales victimes de la période d'assainissement budgétaire qui a débuté en 1987, tant et si bien que les infrastructures n'étaient tout simplement pas prêtes pour la forte expansion qui a suivi. Aux alentours de 2000, des goulets d'étranglement sont apparus dans des secteurs comme les routes, le transport d'électricité, l'élimination des déchets et le traitement des eaux usées. Ces goulets d'étranglement peuvent avoir des conséquences économiques directes, surtout parce que les investisseurs étrangers accordent généralement beaucoup d'importance à la qualité des infrastructures du pays d'accueil. Ils ont aussi un impact social et environnemental. Ainsi, les trajets domicile-travail sont longs, tandis que, faute de capacités suffisantes, il y a eu quelques mises en décharge illégales sur des sites qui ne répondent pas aux normes, en violation des réglementations de l'UE, et dans le domaine de l'assainissement l'insuffisance des capacités tertiaires contribue à la pollution de l'eau dans certaines régions. C'est pourquoi le Plan de développement national pour 2000-06 comporte un grand programme d'investissements

en infrastructures représentant 4½ pour cent environ du revenu national, et l'investissement public devrait se maintenir à 4.5-5 % durant une dizaine d'années supplémentaires.

### **Optimiser les dépenses publiques**

La question de la productivité ne se pose pas seulement dans le secteur des entreprises. Certes, la gestion s'est nettement améliorée dans le secteur public ces dernières années, mais ne se situe pas encore au niveau des meilleures pratiques. La procédure budgétaire doit donner plus d'importance à l'approche descendante par rapport à la démarche ascendante impliquant des négociations et des marchandages entre ministres. Cela permettrait de renforcer la maîtrise globale des dépenses, surtout lorsque les recettes fiscales sont abondantes. Les informations pour la gestion restent fragmentaires, encore que les ministères disposent désormais des outils nécessaires à une meilleure gestion, et la budgétisation continue d'être davantage axée sur les ressources que sur les résultats (la situation s'améliorera à partir de 2007). L'un des points faibles dans le secteur public est la persistance d'une flexibilité insuffisante du travail et de pratiques dépassées. La réforme de la fonction publique s'est traduite par de réelles améliorations en ce qui concerne l'avancement au mérite et les possibilités de recrutement extérieur, mais il reste encore beaucoup à faire. Enfin, la plupart des ministères pourraient être soumis à des pressions financières un peu plus fortes pour qu'ils dépensent efficacement.

À long terme, les gains qui résulteront d'une plus grande efficacité de l'administration publique, tout en étant substantiels, ne suffiront probablement pas à eux seuls pour créer une marge de manœuvre suffisante en vue de l'augmentation des dépenses. Le gouvernement se trouve confronté à un dilemme. Il souhaite accroître à long terme les dépenses consacrées aux services sociaux et aux infrastructures matérielles, mais, d'un autre côté, il préfère ne pas alourdir l'impôt. Il sera donc essentiel de redéployer les dépenses en faveur des secteurs les plus prioritaires. L'Irlande a mis en place un programme de réexamen des dépenses, mais celui-ci s'est révélé de qualité inégale et n'a guère eu d'incidence sur la prise de décision. Il faudra repenser les programmes actuels de dépenses.

## **Pour préserver la croissance, il faudra aussi accroître l'offre de travail**

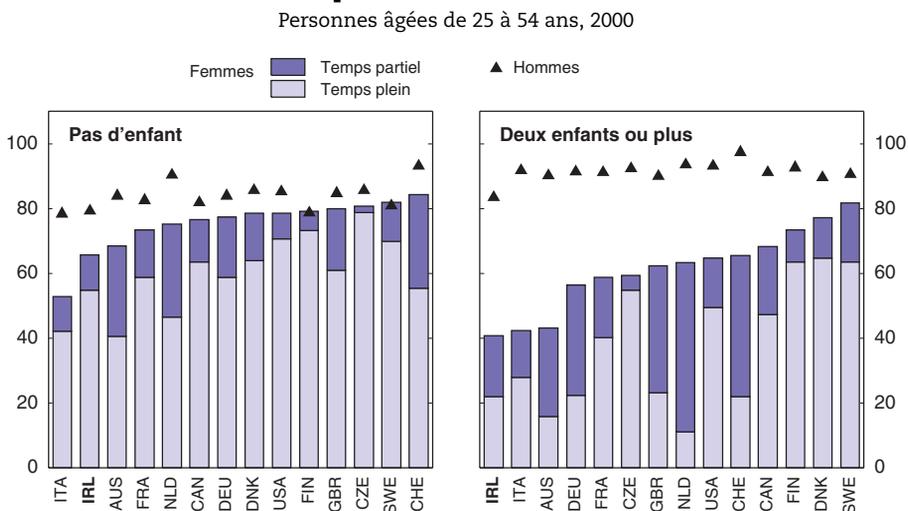
Jusqu'à présent, l'économie irlandaise n'a pas connu de goulets d'étranglement sur son marché du travail grâce à la forte hausse de l'activité des femmes et à l'immigration. Mais dorénavant il sera impossible d'obtenir d'aussi bons résultats que ces dix dernières années. Les gisements de main-d'œuvre qui pouvaient facilement être exploités sont épuisés et il faudra réaliser des réformes si l'on veut tirer parti des sources qui subsistent, notamment les travailleurs âgés.

### **L'activité féminine, en hausse, reste inférieure à celle observée dans les pays les plus performants**

Le taux d'activité des femmes a considérablement augmenté depuis 1990; en fait, il explique pour les neuf dixièmes la hausse des taux d'activité au cours de cette période. Cette progression concerne essentiellement l'activité des femmes jeunes et reflète de nouvelles attitudes sociales à l'égard du travail des femmes, et la tendance, pour les jeunes femmes, à retarder la création d'un foyer. Mais le taux d'activité était si bas au départ qu'il reste inférieur à la moyenne OCDE (il se situe un peu au-dessous pour les femmes

relativement jeunes et nettement au-dessous pour les femmes relativement âgées). L'emploi à temps partiel étant très répandu, le taux d'emploi à temps plein compte parmi les plus faibles dans la zone OCDE. Moins de la moitié des mères qui ont des enfants travaillent, ne serait-ce qu'à temps partiel (graphique 1.10). Il n'y a rien à redire à cette situation si elle reflète les libres choix des familles. Toutefois, une série de mesures sont susceptibles de fausser ces choix en Irlande. Le système actuel d'imposition des revenus, qui se situe entre l'imposition individuelle et l'imposition conjointe, se traduit pour le second apporteur de revenu par une charge fiscale marginale plus lourde qu'il n'est nécessaire, ce qui n'incite pas à passer d'un emploi à temps partiel à un emploi à temps plein. De plus, même si l'Irlande dépense beaucoup pour aider les familles et les enfants, cette aide n'est jamais fonction de l'exercice ou de la recherche d'un emploi. Enfin, les mesures sont minimales en ce qui concerne les structures et les aides pour l'accueil des enfants d'âge préscolaire et pour la garde extrascolaire lorsque les enfants sont scolarisés. La société et la Constitution irlandaises sont très soucieuses de ne pas établir de discrimination à l'encontre des femmes qui restent au foyer, de sorte que les responsables se gardent de toute initiative qui pourrait paraître favoriser les femmes qui travaillent. Mais il faut bien se rendre compte que, la fiscalité favorisant déjà les femmes au foyer, certaines réformes sont nécessaires simplement pour rétablir l'égalité.

Graphique 1.10. **Les taux d'emploi sont plus faibles pour les femmes qui ont des enfants<sup>1</sup>**



1. Enfants âgés de moins de 15 ans (moins de 16 ans pour la Suède).

Source : OCDE (2002), *Perspectives de l'emploi*.

Les familles monoparentales suscitent une préoccupation particulière en Irlande. Un cinquième des ménages qui ont des enfants sont des familles monoparentales, taux particulièrement élevé au regard des autres pays. Le taux d'emploi dans ces familles est très bas par rapport aux autres pays de l'OCDE. Cela tient en partie aux incitations financières qui résultent du système de protection sociale, mais aussi au fait que l'Irlande reste l'un des rares pays où les parents isolés ne sont pas tenus de rechercher un emploi dès lors que leur enfant le plus jeune n'a pas 18 ans (ou 22 ans s'il poursuit ses études). Cela diminue l'offre de travail, mais ce qui est bien plus important, c'est l'impact sur la pauvreté des enfants. En 2000, près de la moitié des enfants des familles monoparentales

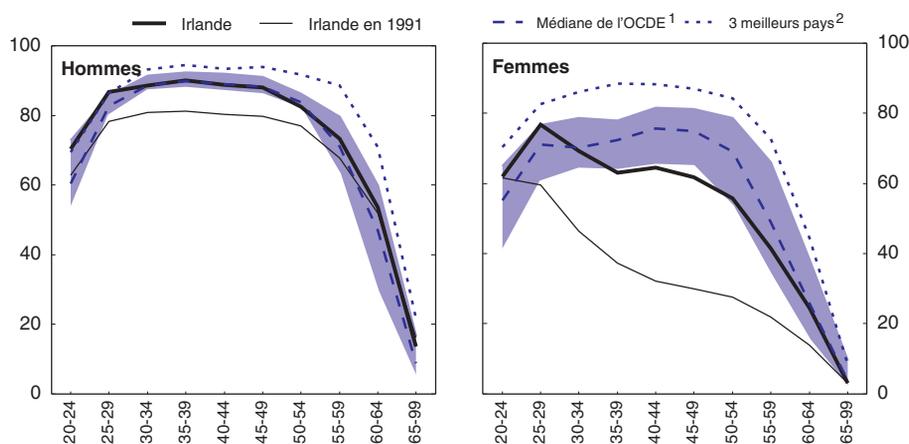
ne travaillant pas étaient dans une situation de pauvreté constante, contre 8 % si le parent (isolé) travaillait. Les données internationales montrent que le moyen de loin le plus efficace pour faire reculer la pauvreté infantile est l'exercice d'un emploi par le parent (OCDE 2003; Förster et Mira d'Ercole, 2005).

### Travailleurs âgés

Comme tous les pays de l'OCDE, l'Irlande dispose d'un vaste gisement de main-d'œuvre parmi sa population âgée. Les taux d'emploi commencent à diminuer après 50 ans (graphique 1.11); ils sont légèrement supérieurs à la moyenne OCDE pour les hommes de 55 ans et plus, mais une proportion relativement forte de cette population travaille dans des exploitations agricoles à valeur ajoutée assez faible. Cela veut dire également que le taux d'emploi des hommes relativement âgés pourrait se dégrader à l'avenir à mesure que le secteur agricole se contractera. Mais, on l'a vu précédemment, les taux d'emploi sont encore bien plus faibles pour les femmes. Tant pour les femmes que pour les hommes, les taux d'emploi dans les tranches d'âge élevé sont nettement inférieurs à ceux des pays les plus performants de la zone OCDE. Cela tient à tout un ensemble de facteurs, notamment le niveau d'instruction des travailleurs âgés, qui est inférieur à la moyenne, mais aussi à divers aspects comme les dispositifs subventionnés et la faible obligation de recherche d'emploi, qui facilitent ou encouragent une cessation d'activité anticipée.

Graphique 1.11. Taux d'emploi par groupe d'âge

En pourcentage, 2004



1. La zone colorée indique les deux déciles du milieu (autrement dit, la moitié des pays sont compris dans ce groupe).
2. Les trois pays affichant les taux d'emploi les plus élevés sont : l'Islande, le Japon et la Suisse pour les hommes; l'Australie, l'Autriche et l'Islande pour les femmes.

Source : OCDE, base de données des Statistiques de la population active, janvier 2006.

### Les immigrants et leur impact sur la production potentielle

Les phénomènes migratoires ont toujours été très sensibles en Irlande; ils sont à l'origine d'une offre de travail d'une élasticité inhabituelle. Au total, 5 millions d'Irlandais – chiffre énorme – ont émigré au cours des 150 ans qui ont suivi la fin de la famine de 1848. En dehors d'une faible diminution dans les années 70, il a fallu attendre le milieu des années 90 pour que les flux s'inversent. Depuis 2000, l'immigration nette atteint en

moyenne 1.1 % de la population d'âge actif, avec peut-être 40 % d'Irlandais revenant au pays<sup>6</sup>. Au total, plus de la moitié de l'augmentation de la population active depuis 2000 s'explique par l'immigration nette, de sorte qu'en 2005 près de 8 % des emplois ont été occupés par des non-nationaux (AIB, 2006). Les immigrants sont surtout des jeunes (80 % ont entre 15 et 44 ans) et ils sont bien répartis dans l'ensemble du pays (30 % seulement s'installent à Dublin).

Comme le Royaume-Uni et la Suède, l'Irlande a accordé une entrée pratiquement sans restrictions aux ressortissants des dix pays qui ont adhéré à l'Union européenne en mai 2004. Dans l'année qui a suivi cette adhésion, environ 30 000 immigrants de ces pays sont entrés en Irlande (plus de 1 % de la population d'âge actif). Mais si l'on tient compte de ceux qui avaient immigré peu avant mai 2004, on obtient un chiffre qui pourrait être beaucoup plus élevé. Vingt-neuf pour cent des immigrants de fraîche date ont trouvé un emploi dans la construction, réduisant ainsi la pénurie de main-d'œuvre dans ce secteur, tandis que 15 % travaillent dans l'hôtellerie-restauration. Il est difficile d'estimer la contribution des immigrants à la production potentielle, mais si l'on admet que l'immigrant moyen est assez peu qualifié et travaille soit dans la construction, soit dans les services aux particuliers, avec une valeur ajoutée de € 45 000 par salarié, les immigrants auraient au total accru le PNB potentiel d'environ 3 % ces deux dernières années (Barrett et al., 2005 obtiennent une estimation similaire pour les immigrants arrivés en Irlande entre 1993 et 2003).

Bien que l'Irlande se soit pratiquement ouverte à un marché du travail de 208 millions d'individus, le Groupe d'experts sur les besoins futurs en qualifications (Expert Group on Future Skill Needs, 2000) considère qu'une immigration en provenance de pays non membres de l'UE sera nécessaire pour répondre à la demande dans certains métiers très qualifiés. Ce groupe d'experts a recensé des pénuries dans de nombreux secteurs, notamment la construction (architectes, génie civil, etc.), les marchés financiers, les technologies de l'information et la santé. Il a proposé un système de carte verte pour les non ressortissants de l'UE afin de remplacer le système actuel qui consiste à accorder aux immigrants un permis de travail temporaire, mais en leur imposant une procédure de naturalisation que le groupe d'experts juge excessivement lourde et longue. Il est également proposé de faciliter le séjour des étudiants après l'obtention de leur diplôme (actuellement, ils doivent quitter le pays et déposer à l'étranger leur dossier).

## Gérer les risques macroéconomiques

En plus du défi de la croissance à long terme, l'Irlande se trouve confrontée à une série de problèmes à court terme relevant de la stabilité macroéconomique. Étant l'une des économies les plus ouvertes de la zone OCDE, l'Irlande est particulièrement exposée aux risques externes. Toutefois, il est évident qu'elle ne peut guère influencer sur ces derniers. Mais elle est aussi confrontée à des risques internes. Le principal concerne l'évolution du marché immobilier. En dix ans, l'Irlande a connu la plus forte hausse des prix des logements dans toute la zone OCDE. Certes, les prix étaient très bas au départ, puisque le logement moyen ne valait que € 75 000 en 1995. Mais, depuis lors, les prix ont plus que triplé en termes réels. Cette hausse se justifie en grande partie du point de vue économique et démographique. Les principaux facteurs économiques sont la très forte progression du revenu moyen disponible et la baisse des taux d'intérêt. La démographie a également eu un effet moteur sur le marché. La population des tranches d'âge où l'on achète normalement un logement a beaucoup augmenté, le nombre moyen d'occupants par logement a diminué

– tout en restant élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE – et il y a eu une forte immigration. Malgré tout, la plupart des indicateurs, et notamment les modèles économétriques, montrent que les prix ont pu dépasser dans une certaine mesure leur niveau d'équilibre.

Les prix immobiliers sont peut-être surévalués, mais cela ne veut pas dire pour autant qu'ils baisseront. Le marché immobilier n'a pas un caractère symétrique. Les prix, l'activité dans la construction et le nombre des transactions augmentent en cas de forte expansion dans le secteur du logement. Mais après le point haut, on préfère retirer le bien du marché, plutôt que vendre à perte. Le scénario le plus probable est donc le suivant : les prix se stabiliseront (ou peut-être baisseront *légèrement*), l'activité dans la construction de logements diminuera, les transactions seront nettement moins nombreuses et le marché immobilier irlandais sera étale pendant plusieurs années. À la fin de cette période, le revenu devrait avoir suffisamment progressé pour que les fondamentaux rattrapent les prix effectifs, et le cycle suivant pourra alors s'enclencher.

Cet « atterrissage en douceur » est le scénario le plus probable, mais certaines évolutions positives ou négatives pourraient avoir de lourdes conséquences macroéconomiques. Dans l'hypothèse d'un dépassement du scénario, il se pourrait que le marché ne connaisse pas de ralentissement endogène et que les prix continuent d'augmenter. Cela pourrait se traduire par une forte surévaluation, avec de sérieux déséquilibres macroéconomiques. Bien que les taux d'intérêt soient de nouveau en hausse, leur progression sera sans doute assez faible. Il est donc difficile de voir ce qui pourrait déclencher à court terme un ralentissement de la demande de logements (tandis que la progression considérable de l'offre ces trois dernières années devrait atténuer les pressions qui s'exercent sur les prix, à en juger par l'expérience d'autres pays ce processus s'opère rarement sans perturbations; voir Ahearne *et al.*, 2005). Manifestement, plus l'immobilier est surévalué, plus une chute ultérieure est probable. L'exemple du Japon, de la Suède et de la Finlande montre que les séquelles d'une bulle des prix des actifs peuvent être très marquées et durables. La politique monétaire étant maintenant définie par la Banque centrale européenne, le gouvernement irlandais n'a que peu de moyens d'action pour éviter un tel scénario. Il peut néanmoins réformer la fiscalité immobilière, d'autant que, comme on le verra au chapitre 7, le système fiscal irlandais est plus favorable à l'immobilier résidentiel que ceux de la plupart des autres pays de l'OCDE.

La deuxième éventualité est celle d'une baisse très sensible des prix des logements ces prochaines années, soit parce que l'économie subit un choc négatif, soit parce que l'immobilier est davantage surévalué qu'on ne le pense généralement. Il est difficile de déterminer l'impact que cela aurait sur la consommation, parce que l'économie a grandement évolué ces derniers temps et que, faute de données sur les finances des ménages, on n'a guère d'informations sur la propension marginale à consommer le patrimoine. Il ressort des données internationales que l'impact sur la consommation est plus prononcé dans les pays comme l'Irlande et le Royaume-Uni, qui ont un taux élevé de propriété du logement, des prêts hypothécaires à taux variable et des ratios prêt/valeur du bien élevés (Catte *et al.*, 2004). Les estimations de la propension marginale à court terme à consommer en tirant parti du patrimoine logement varient entre pratiquement zéro en France, en Italie et en Allemagne et 0.08 au Royaume-Uni, où les taux d'intérêt variables et le crédit par extraction hypothécaire créent un phénomène très net de surréaction, ce type de crédit n'étant toutefois pas courant en Irlande.

## Il y a risque également du côté de la construction résidentielle

Même si les prix se stabilisent, un recul de la construction de logements pourrait avoir de lourdes conséquences macroéconomiques. Le rythme annuel de construction de logements a atteint en moyenne 79 000 unités par an pour les deux dernières années. C'est bien au-dessus du rythme viable à moyen terme, à savoir 50 000 à 60 000 unités (tableau 1.5). Cela s'explique par la demande émanant d'une très forte immigration et par l'attrait qu'exerce un deuxième bien (résidence secondaire ou placement). Le secteur de la construction de logements ayant contribué pour près de 14 % au PNB en 2004, l'impact direct d'un recul de la construction de logements pourrait amputer le PNB dans une proportion qui pourrait atteindre 2-3 %. La question cruciale est la suivante : cela se fera-t-il progressivement ou brutalement ? La plupart des prévisionnistes tablent sur un atterrissage en douceur, mais l'expérience internationale montre que quand le taux d'investissement se ralentit, ce ralentissement est généralement très prononcé (voir l'encadré 7.2 au chapitre 7).

Tableau 1.5. **Pressions démographiques sur la demande de logements**

Milliers de logements par an

	2001-06	2006-11	2011-16
Augmentation naturelle de la population adulte	15.7	15.6	13.3
Variation du nombre de personnes par logement <sup>1</sup>	17.1	17.0	20.7
Immigration <sup>2</sup>	16.8	11.4	11.4
Remplacements et maisons secondaires	18.5	15.0	6.5
<b>Total</b>	<b>68.1</b>	<b>59.0</b>	<b>52.0</b>
<b>Logements supplémentaires annuels si :</b>			
L'immigration nette reste à son niveau élevé actuel <sup>3</sup>	..	5.7	5.7
Il faut 20 ans pour égaler le niveau du Royaume-Uni pour le nombre de personnes par logement	..	-4.4	-5.9
Le nombre de personnes par logement tombe au niveau de la moyenne européenne <sup>4</sup>	..	7.9	11.3

1. Le nombre d'adultes par logement baisse de 2.1 actuellement pour arriver au même niveau que le Royaume-Uni (1.75) sur 15 ans.

2. En supposant une immigration nette de 20 000 adultes par an.

3. En supposant une immigration nette de 30 000 adultes par an.

4. Le nombre d'adultes par logement redescend de son niveau actuel de 2.1 à 1.6 sur 15 ans.

Source : Calculs de l'OCDE sur la base de renseignements fournis par le Central Statistics Office et l'Economic and Social Research Institute.

On a illustré au tableau 1.6 l'impact que pourrait avoir une diminution d'un tiers du taux de construction de logements. Un recul de cette ampleur n'est pas le scénario le plus probable, mais on ne peut l'exclure ; le nombre des logements achevés revient alors à son niveau de 2001. L'impact direct serait le suivant : le PNB serait amputé d'environ 2 % et le taux de chômage serait supérieur de près de 2 points. On notera qu'il s'agit seulement de l'impact d'un recul de l'activité dans le secteur de la construction, les prix des logements n'étant pas censés baisser ou, s'ils baissent, il n'y a pas d'effet de confiance ou de patrimoine sur la consommation ; en cas de double choc, avec baisse des prix des logements, l'impact serait encore plus marqué. Le recul de l'activité dans la construction se traduit par une dégradation de la situation budgétaire de 1½ point de PNB (et peut-être plus si la diminution du nombre des transactions immobilières fait baisser les recettes au titre des droits de mutation et des plus-values)<sup>7</sup>. Si les autorités se trouvaient alors contraintes de durcir la politique budgétaire pour préserver la viabilité des finances publiques, l'impact sur le PNB pourrait atteindre 3 %.

Tableau 1.6. **Conséquences éventuelles d'une forte baisse d'activité dans la construction**

Effet d'une baisse immédiate de 33 % du nombre de logements achevés, variation en pourcentage par rapport au niveau de base

	Sans réponse budgétaire			Avec une réduction des dépenses publiques <sup>1</sup>		
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 1	Année 2	Année 3
PNB	-2.0	-2.0	-1.8	-2.5	-2.6	-2.6
Emploi	-2.0	-1.8	-2.2	-2.2	-2.2	-2.6
Taux de chômage <sup>2</sup>	1.7	1.3	1.5	1.7	1.4	1.7
Consommation	-2.3	-2.6	-2.4	-2.4	-2.9	-2.8
Taux d'inflation	0.0	-0.5	-0.1	-0.1	-0.7	-0.1
Solde budgétaire <sup>3</sup>	-1.0	-1.3	-1.3	0.1	-0.3	-0.3
<i>Pour mémoire :</i>						
Effet supplémentaire sur le solde budgétaire d'une réduction des droits de mutation et de l'impôt sur les plus-values <sup>4</sup>	0.0	-0.9	-0.9	..	..	..

1. En supposant une réduction des dépenses de 1.3 point de PNB dans le but de maintenir le solde des administrations publiques en équilibre ou en léger excédent.
2. En ne supposant aucune modification de l'immigration nette. Dans la réalité, un effondrement de la construction risque de réduire l'immigration nette, de sorte que l'augmentation du taux de chômage serait moins importante et que la dégradation du solde budgétaire serait moins forte.
3. En pourcentage du PNB.
4. En supposant une réduction de moitié dans les deuxième et troisième années.

Source : Economic and Social Research Institute (2004), *Quarterly Economic Commentary*, Winter 2004, ESRI, Dublin; calculs de l'OCDE à l'aide du modèle INTERLINK, octobre 2005.

### **Le produit des comptes spéciaux d'épargne pourrait aussi avoir un effet négatif sur l'économie**

Les comptes spéciaux d'épargne et d'investissement subventionnés (SSIA) viendront à échéance en 2006 et 2007. Créés en 2001, l'abondement par l'État est de € 1 pour € 4 épargnés. Avec un taux implicite de rendement si élevé, de nombreux titulaires de ces comptes ont porté l'an dernier leurs versements au montant maximum, qui est de l'ordre de € 3 000 par an. L'échéance des comptes se situe entre mai 2006 et avril 2007 et, dans la majorité des cas, ce dernier mois. Durant cette période, les ménages percevront des liquidités représentant 20 % de la consommation privée. Le problème est de savoir dans quelle mesure ce montant sera dépensé ou affecté à d'autres supports d'épargne, par exemple les fonds de pension. À en juger par l'expérience d'autres pays, la propension marginale à consommer les gains d'aubaine est assez faible et il y aura en outre une certaine déperdition via l'augmentation des importations. Par exemple, lors de la démutualisation des sociétés d'investissements et de crédits immobiliers au Royaume-Uni au milieu des années 90, environ 16 % des gains d'aubaine ont été affectés à des dépenses supplémentaires, en majorité pour l'amélioration du logement, et par ordre décroissant aux vacances, à l'automobile et à d'autres biens d'équipement ménager<sup>8</sup>. Malgré tout, des sommes considérables pourraient être dépensées et créer une poussée inflationniste ou stimuler encore l'activité de construction ou de rénovation de logements à un moment qui pourrait être inopportun. Le gouvernement a fait savoir qu'il ne mettrait pas en place un nouveau dispositif d'épargne de ce type. Cela n'est d'ailleurs pas souhaitable : le dispositif SSIA est un moyen peu efficace, coûteux et non ciblé de stimuler l'épargne des ménages. Toutefois, au début de 2006, les autorités ont pris des mesures pour éponger une partie des liquidités en offrant aux épargnants à faible revenu une incitation financière à transférer leurs fonds sur un compte d'épargne-retraite individuel<sup>9</sup>.

### **Les accords de partenariat social peuvent jouer un rôle dans la gestion des risques**

Maintenant qu'elle fait partie de la zone euro, l'Irlande doit recourir à des instruments autres que le taux de change nominal pour maîtriser son niveau de prix relatifs et faire face aux chocs macroéconomiques. Le système centralisé de négociations salariales a probablement contribué à la maîtrise de l'évolution des salaires ces deux dernières décennies et a certainement joué un rôle dans la paix sociale. Le premier accord, né de la crise de 1987, a abouti à de faibles hausses des salaires et à des réformes structurelles en contrepartie d'allègements d'impôts et d'une diminution des dépenses publiques. Les accords suivants ont été marqués par de nouvelles baisses des prélèvements sur les revenus du travail, le taux normal tombant de 35 % en 1987 à 20 % aujourd'hui (et le taux supérieur passant de 65 % à 42 %). Le partenariat social a bien fonctionné jusqu'à présent, mais il faudrait peut-être l'améliorer pour le prochain cycle de négociations salariales. En particulier, figer l'évolution des salaires pour trois ans, comme c'était le cas dans le passé, pourrait être excessif, vu les risques à court terme et l'incertitude quant à la croissance future de la productivité. De plus, les accords de partenariat social ne permettront peut-être pas d'obtenir la flexibilité salariale qui sera nécessaire. Le problème ne s'est pas posé dans le passé, parce que la hausse des salaires a toujours dépassé largement les niveaux négociés, ménageant ainsi une confortable marge de manœuvre aux branches d'activité à faible croissance, mais cet élément sera de plus en plus important à mesure que la croissance de la productivité se modérera. Il faudrait que le prochain accord salarial couvre une durée plus brève ou comporte un mécanisme suspensif automatique (par exemple, l'inclusion à titre permanent d'une clause de « capacité contributive ») si l'économie se ralentit. Enfin, les accords sont sans doute de trop large portée. Certes, le partenariat social ne vise pas uniquement la formation des salaires, mais ce dispositif est devenu aujourd'hui un forum pour l'ensemble de l'action économique et sociale. Le dernier cycle, 2003-05, a fait intervenir 20 partenaires<sup>10</sup> et a porté sur des points aussi disparates que les salaires minimums, la modernisation du secteur public, l'abus d'alcool et la toxicomanie, les infrastructures, l'environnement, la diversité culturelle et le coût des assurances ainsi que leur disponibilité. La question centrale de la détermination des salaires risque d'être occultée par des dossiers secondaires, ou alors des concessions salariales pourraient être accordées pour obtenir satisfaction dans d'autres domaines (FMI, 2004).

### **Résumé**

On a passé en revue dans ce chapitre les défis que doit relever l'économie irlandaise pour rattraper le peloton de tête des pays de l'OCDE. On examinera dans les chapitres qui suivent les enjeux essentiels, en formulant des recommandations précises à l'intention des pouvoirs publics (les progrès dans la mise en œuvre des recommandations des *Études* précédentes sont commentés à l'annexe 1.A1). Les thèmes abordés seront les suivants : le cadre de la concurrence, le système éducatif et le dispositif d'innovation, les goulets d'étranglement dans les infrastructures, l'activité des femmes, la forte expansion du secteur immobilier et les mécanismes budgétaires.

### **Notes**

1. L'écart entre le PNB et le PIB (égal au revenu net de la propriété reçu du reste du monde) est exceptionnellement marqué en Irlande. Le secteur à capitaux étrangers dégage des revenus nets

d'un niveau élevé, grâce aux fortes marges dans des activités comme les technologies de l'information, les produits pharmaceutiques et les concentrés pour boissons non alcoolisées. L'incitation à comptabiliser en Irlande un volume important de bénéfices pour tirer parti des faibles taux de l'impôt sur les sociétés surestime sans doute la part de la valeur ajoutée des multinationales qui est en fait réalisée en Irlande. Par conséquent, si l'on mesure la production réelle à travers le PIB, on surévalue probablement le véritable niveau de productivité. Dans ce cas, le PNB mesure probablement avec plus d'exactitude la production réelle. À l'heure actuelle, le PNB est de l'ordre de 84 % du PIB et sa croissance est plus faible depuis une dizaine d'années. Les estimations de la productivité varient également selon qu'on agrège les branches d'activité en les pondérant en fonction de la valeur ajoutée ou de l'emploi, ou en les pondérant en fonction de la part des salaires (voir l'annexe III de l'Étude de 2003, qui traite ce point en détail). Ces ajustements modifient l'évaluation quantitative des performances de l'Irlande dans le domaine de la productivité, mais sur le plan qualitatif, ils ne font qu'atténuer les superlatifs; on qualifiera alors cette performance de « remarquable » ou d'« impressionnante », au lieu de « formidable ». Le revenu national brut, c'est-à-dire le PNB augmenté des subventions de l'UE et diminué des prélèvements obligatoires communautaires, mesure mieux en théorie le niveau de vie, mais la différence entre le revenu national brut et le PNB est faible (le RNB ne dépassait le PNB que de 1.2 % en 2003-04).

2. La plupart des indicateurs de coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre donnent le même résultat qualitatif, alors que l'évolution quantitative est très marquée. Ces coûts dans l'ensemble du secteur manufacturier ont diminué de 35 % environ par rapport à 1995. Cette baisse tient pour l'essentiel au secteur des produits pharmaceutiques, qui a connu une croissance extrêmement rapide de sa productivité. Malgré tout, les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier hors produits pharmaceutiques ont légèrement diminué. Ces indicateurs utilisent des pondérations fondées sur la valeur ajoutée, ce qui peut être trompeur. Une autre solution consiste à calculer des indices pondérés en fonction de l'emploi ou en fonction de la part des salaires. Ces indices ont beaucoup moins diminué, mais ils traduisent néanmoins une amélioration de la compétitivité (Cassidy et O'Brien, 2005).
3. L'Office central de statistiques [CSO (2005)] indique le taux suivant de risque de pauvreté pour les plus de 65 ans en 2003 : 49 %, pour un seuil de pauvreté fixé à 70 % du revenu médian équivalisé (c'est-à-dire, corrigé en fonction de la composition du ménage); 36 % au seuil de 60 %; 10.4 % au seuil de 50 %; et 6.7 % au seuil de 40 %.
4. L'Irlande est l'un des rares pays qui n'aient pas un régime de retraite public ou privé (de type obligatoire) fondé sur le revenu d'activité. Elle a un régime de base forfaitaire soumis à critère de ressources et deux régimes de pension contributive (l'une servie à 66 ans, et l'autre à 65 ans, légèrement différentes en ce qui concerne les règles de cotisation).
5. L'Irlande pratique le système « EET » (exonération des cotisations, exonération du produit du placement, taxation des revenus perçus), le taux d'imposition des revenus perçus étant avantageux.
6. Selon les chiffres les plus récents, la part des Irlandais de retour dans l'immigration est tombée de 55 % en 1999 à 35 % en 2003; il est probable que la proportion des non-Irlandais a encore augmenté par rapport à 2003.
7. L'impact indiqué ici est analogue à celui obtenu par la banque centrale (McGuire et Smyth, 2005) compte tenu de l'ampleur différente du choc retenue dans les deux études. Toutefois, les estimations de la banque centrale sont un peu plus faibles pour ce qui est de la dégradation de la situation budgétaire.
8. L'évolution observée au Royaume-Uni se fonde sur un sondage téléphonique de l'Institut Mori commenté dans Bank of England (1997). Parmi les autres cas où l'on a pu constater une faible propension marginale à consommer, on citera la démutualisation de la société d'assurances AMP en Australie et en Nouvelle-Zélande en 1998; on n'a décelé alors aucun impact sur la consommation (Tan et Voss, 2000). Dans un cas où il y a eu distribution de bons d'achat, au Japon, en 1999, on a observé une propension marginale à consommer de l'ordre de 0.2-0.3 à court terme, mais de 0.1 seulement à plus long terme (Hori et al., 2002).
9. Les comptes individuels d'épargne-retraite (PRSA), créés en 2003, sont transférables et bénéficient d'avantages fiscaux. À la fin de 2004, environ 56 % des salariés avaient, sous une forme ou sous une autre, un régime de retraite professionnelle volontaire, y compris un PRSA (le gouvernement souhaite que cette proportion passe à 70 %). Dans le cas des comptes SSIA, seuls les intérêts accumulés sont taxés au versement (l'abondement par l'État est défiscalisé), et ce à un taux de 23 %, inférieur au taux marginal auquel sont soumis un grand nombre d'investisseurs. Par

conséquent, la moins-value fiscale potentielle est probablement assez faible lorsqu'on autorise le libre transfert sur les PRSA.

10. Les partenaires étaient les suivants : Irish Business and Employers Confederation; Irish Congress of Trade Unions; Construction Industry Federation; Irish Farmers' Association; Irish Creamery Milk Suppliers Association; Irish Co-operative Organization Society Ltd.; Marca na Feirme; Irish National Organization of the Unemployed; Congress Centers for the Unemployed; Community Platform (qui chapeaute 26 organismes); Conference of Religious Ireland (CORI); National Women's Council of Ireland; National Youth Council of Ireland; Society of Saint Vincent de Paul; Protestant Aid; Small Firms' Association; Irish Exporters' Association; Irish Tourist Industry Confederation et Chamber of Commerce of Ireland.

## Bibliographie

- Adema, W. et M. Ladaïque (2005), « Net Social Expenditure, 2005 Edition: More Comprehensive Measures of Social Support », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 29, OCDE, Paris, [www.oecd.org/els/workingpapers](http://www.oecd.org/els/workingpapers).
- Ahearne, A. et al. (2005), « House Prices and Monetary Policy: A Cross-Country Study », *International Finance Discussion Papers*, n° 841, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington.
- AIB (2006), *Non-National Workers in the Irish Economy: Here to Stay*, AIB Global Treasury Economic Research, Allied Irish Bank, Dublin, [www.aibeconomicresearch.com](http://www.aibeconomicresearch.com).
- Bank of England (1997), « Minutes of Monetary Policy Committee Meeting 10 and 11 September 1997 », *Monetary Policy Committee Minutes*, Bank of England, Londres, octobre.
- Barrett, A., A. Bergin et D. Duffy (2005), « The Labour Market Characteristics and Labour Market Impacts of Immigrants in Ireland », *IZA Discussion Paper*, n° 1553, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Bergin A. et I. Kearney (2004), « Human Capital, the Labour Market and Productivity Growth in Ireland », *ESRI Working Papers*, n° 158, Economic and Social Research Institute, Dublin, septembre.
- Cassidy, M. (2004), « Productivity in Ireland: Trends and Issues », *Quarterly Bulletin*, Central Bank and Financial Services Authority of Ireland, printemps, Dublin.
- Cassidy, M. et D. O'Brien (2005), « Export Performance and Competitiveness of the Irish Economy », *Quarterly Bulletin*, n° 3, Central Bank and Financial Services Authority of Ireland, printemps, Dublin.
- Catte, P. et al. (2004), « Housing Markets, Wealth and the Business Cycle », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 394, OCDE, Paris, [www.oecd.org/eco/documentsdetravail](http://www.oecd.org/eco/documentsdetravail).
- CSO (Central Statistics Office) (2005), *EU Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC): First Results 2003*, CSO, Dublin, janvier.
- ESRI (Economic and Social Research Institute) (2004), *Quarterly Economic Commentary*, Winter 2004, ESRI, Dublin.
- Expert Group on Future Skill Needs (2005), *Skills Needs in the Irish Economy: The Role of Migration*, rapport présenté par l'Expert Group on Future Skills Needs et Forfás au ministre des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi, Dublin, octobre, [www.skillsireland.ie](http://www.skillsireland.ie).
- FMI (Fonds monétaire international) (2004), « The Role of Social Partnership Agreements in Ireland: Contributing to the Boom and Facilitating Adjustment to Sustainable Growth », *Article IV Review of Ireland: Selected Issues*, FMI, Washington, novembre.
- Forfás (2005), *Summary of Ireland's Productivity Performance and Forfás Work*, rapport présenté à un conférence organisé par Forfás, Dublin, octobre.
- Förster, M. et M. Mira d'Ercole (2005), « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 22, OCDE, Paris, mars, [www.oecd.org/els/workingpapers](http://www.oecd.org/els/workingpapers).
- Honohan, P. et P.R. Lane (2004), « Exchange Rates and Inflation under EMU: An Update », *Institute for International Integration Studies Discussion Paper*, n° 31, Trinity College, Dublin, juillet.
- Hori, M. et al. (2002), « Did the Shopping Coupon Program Stimulate Consumption? Evidence from Japanese Micro Data », *ESRI Discussion Paper Series*, n° 12, Economic and Social Research Institute, Tokyo, avril.

- Lucas, R.E. Jr. (1993), « Making a Miracle », *Econometrica*, vol. 61, n° 2, pp. 251-272, The Econometric Society.
- McGuire, M. et D. Smyth (2005), « The Implications of a “Correction” in the Residential Construction Sector », *Financial Stability Report 2005*, Central Bank and Financial Services Authority of Ireland, Dublin.
- NCC (National Competitiveness Council) (2005), *Annual Competitiveness Report 2005*, NCC, Dublin.
- Nolan, B., T. Munzi et T. Smeeding (2005), « Two Views of Irish Poverty Trends », [www.socialinclusion.ie/poverty.html](http://www.socialinclusion.ie/poverty.html), consulté le 1<sup>er</sup> novembre 2005.
- OCDE (2002), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Bébés et employeurs : Comment réconcilier travail et vie de famille*, vol. 2, OCDE, Paris, [www.oecd.org/els/social/famille](http://www.oecd.org/els/social/famille).
- OCDE (2005a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 78, OCDE, Paris, [www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques](http://www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques).
- OCDE (2005b), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/edu/rse2005](http://www.oecd.org/edu/rse2005).
- Ruane, F. et A. Uğur (2005), « Labour Productivity and Foreign Direct Investment in Irish Manufacturing Industry: A Decomposition Analysis », *The Economic and Social Review*, vol. 36, n° 1, printemps, Dublin.
- Tan, A. et G. Voss (2000), « Consumption and Wealth », *Research Discussion Paper*, n° 2000-09, Reserve Bank of Australia, décembre.
- Tansey, P. (2005), *Productivity: Ireland's Economic Imperative*, rapport présenté à une conférence organisé par Forfás, octobre, Dublin.
- Yoo, K-Y. et A. de Serres (2004), « Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries and the Net Tax Cost per Unit of Contribution to Tax-Favoured Schemes », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 406, OCDE, Paris, [www.oecd.org/eco/documentsdetravail](http://www.oecd.org/eco/documentsdetravail).
- Young, A. (1995), « The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, n° 3, The MIT Press.

## ANNEXE 1.A1

*Progrès de la réforme structurelle*

Cette annexe fait le point sur les mesures prises à la suite des recommandations formulées dans les *Études* précédentes. Les nouvelles recommandations issues de la présente *Étude* figurent dans les différents chapitres.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juillet 2003)
<b>Marché du travail</b>	
Réduire le programme d'emplois d'intérêt collectif.	Les effectifs des différents régimes continuent de diminuer.
Mettre l'accent sur les programmes ciblés de subventions à l'emploi.	Aucune mesure.
Cibler les programmes de formation sur les groupes vulnérables afin d'éviter les dépenses improductives.	Les mesures actives sont davantage axées sur les besoins spécifiques et moins sur la formation générale.
<b>Fiscalité et transferts</b>	
Faire en sorte que la hausse du salaire minimum ne soit pas supérieure à la croissance moyenne des salaires.	Par rapport à la plupart des pays européens, le salaire minimum est élevé en proportion du salaire moyen. Il a augmenté de 20 % depuis 2003, contre 9 % pour le salaire moyen dans l'industrie.
Réexaminer l'allocation de préretraite, qui réduit l'incitation à travailler.	Aucune mesure.
<b>Logement</b>	
Réduire l'incitation fiscale en faveur des investissements immobiliers spéculatifs.	Aucune mesure.
Développer l'offre de terrains à bâtir.	L'offre de terrains à urbaniser a augmenté.
<b>Gestion du secteur public</b>	
Adopter une approche budgétaire descendante, le gouvernement prenant une décision politique contraignante concernant le niveau global des dépenses et répartissant ce total entre grandes catégories de dépenses avant d'approuver les plans détaillés.	La procédure budgétaire met davantage l'accent sur le contrôle descendant dans le cadre de ses mécanismes internes. Les plafonds imposés par le haut sont fixés en interne mais ne sont pas rendus public; ils donnent lieu à certains dépassements.
Développer et étendre l'enveloppe budgétaire pluriannuelle.	L'enveloppe quinquennale pour les dépenses d'équipement a été complétée par une enveloppe décennale pour les transports.
Adopter une gestion et une budgétisation davantage axées sur les résultats. Faire figurer des indicateurs de performance <i>ex ante</i> et <i>ex post</i> dans les documents budgétaires.	À partir de 2007, les ministères publieront des objectifs de produits et de résultats. À partir de 2008, ils publieront les résultats effectifs.
Donner plus de flexibilité à la gestion des ressources humaines, notamment par le recours au recrutement externe et l'adoption de procédures de promotion plus concurrentielles.	Lente amélioration.
Renforcer la responsabilisation en améliorant la procédure d'évaluation et d'optimisation des dépenses et en élargissant le rôle de surveillance du Parlement et du Contrôleur-Auditeur général.	Les réformes récentes de la procédure d'examen des dépenses devraient améliorer l'évaluation à l'avenir.
Utiliser davantage les signaux de prix et les mécanismes du marché dans les services financés sur fonds publics, notamment en recourant davantage à la sous-traitance et aux évaluations comparatives.	Aucune mesure.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juillet 2003)
Développer les appels à la concurrence et les partenariats public-privé (PPP), en agissant avec prudence.	Le programme PPP est en voie d'élargissement. Les règles d'appel d'offres ont été libéralisées.
Réformer le financement des collectivités locales et leurs compétences en matière de dépenses en :	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Envisageant de donner aux collectivités locales le pouvoir de lever des impôts immobiliers locaux.</li> </ul>	Aucune mesure.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Procédant à une estimation <i>ex ante</i> des coûts types et en développant le cofinancement, par les collectivités locales, des dotations spécifiques.</li> </ul>	Aucune mesure.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Privilégiant les dotations globales pour les projets n'ayant pas d'externalités, tout en améliorant la formule de répartition.</li> </ul>	Aucune mesure.
Développement durable	
Mettre en œuvre la directive de l'UE établissant des quotas négociables d'émission pour les gros émetteurs de dioxyde de carbone.	La procédure d'attribution des quotas s'est achevée en juillet 2004.
Appliquer la décision d'instauration d'une taxe sur le carbone et veiller à ce que les taux d'imposition soient uniformes d'un secteur à l'autre.	Il y a eu changement de politique : on a renoncé à une taxe sur le carbone.
Relever les taxes sur l'essence et le gazole en fonction des externalités correspondantes.	Les taux des taxes ont été relevés pour les deux carburants, mais le gazole reste taxé à un taux inférieur à celui applicable à l'essence, bien qu'il pollue davantage.
Poursuivre la mise en place de redevances d'élimination des déchets perçues auprès des ménages et des entreprises.	Tous les organismes de collecte devaient mettre en place à partir de 2005 un système de paiement en fonction de l'utilisation; cet objectif a été largement atteint.
Les redevances d'élimination des déchets devraient refléter les externalités.	Aucune mesure.
Tarifier l'utilisation des services d'eau par les ménages.	Aucune mesure.
Taxer l'utilisation excessive d'engrais.	Aucune mesure.



## Chapitre 2

# Accélérer la croissance en intensifiant la concurrence

*On examinera dans ce chapitre comment renforcer la concurrence pour accélérer la croissance de la productivité et mieux maîtriser l'inflation. On fera le point sur le cadre général de la concurrence, puis on verra quels sont les obstacles réglementaires à la concurrence dans une série de secteurs, dont le commerce de détail, les pharmacies et les pubs, ainsi que les industries de réseau, notamment l'électricité, les télécommunications et les transports par autocar/autobus.*

L'Irlande a connu de profondes réformes ces deux dernières décennies sur un double plan : l'approche globale de la concurrence et la réglementation de certains secteurs. Une culture proconcurrentielle se développe parmi les responsables et dans l'opinion publique. Mais les producteurs sont protégés de la concurrence dans trop de secteurs, aux dépens des consommateurs. L'expérience internationale montre indéniablement que les restrictions de la concurrence ont tendance à freiner la croissance, à réduire l'emploi et à faire monter les prix (OCDE, 2005). À première vue, la performance économique tout à fait exceptionnelle de l'Irlande pourrait donner à penser qu'il n'y a guère de problèmes. Les responsables irlandais ne doivent pas néanmoins céder à l'autosatisfaction, et ce pour plusieurs raisons. *Premièrement*, le succès de l'Irlande peut être attribué en grande partie au bon fonctionnement et au libéralisme de son marché du travail. Cela a contribué à atténuer certains des problèmes rencontrés sur les marchés de produits. *Deuxièmement*, une concurrence insuffisante dans certains secteurs crée des pertes de bien-être et d'efficacité, qui sont occultées par la forte croissance de l'ensemble de l'économie, cette croissance étant largement due, dans les secteurs les plus protégés de l'économie, à des facteurs qui ne sont pas liés à la concurrence. *Troisièmement*, les problèmes de concurrence qui se posent en particulier dans le secteur des services publics ne commencent à se faire véritablement sentir que maintenant, le pays devant faire face à des goulets d'étranglement dans des secteurs comme l'électricité, les transports et l'élimination des déchets. *Enfin*, même s'il peut être difficile de déterminer l'impact d'une concurrence insuffisante sur la performance économique globale, ce manque de concurrence a eu des effets plus nets sur le partage des gains. L'économie irlandaise frappe par ses prix élevés dans certains secteurs, preuve qu'une trop grande part des effets bénéfiques de la forte expansion est allée aux producteurs et n'a pas été répercutée sur les consommateurs à travers des prix plus faibles. Tous ces problèmes vont prendre beaucoup plus d'importance maintenant que le rythme tendanciel de croissance de l'Irlande est redescendu vers des niveaux plus normaux.

En 2001, l'OCDE concluait dans son *Examen de la politique de la réglementation en Irlande* (OCDE, 2001) que la réforme de la réglementation en Irlande comportait de nombreux aspects positifs, notamment l'ouverture aux échanges internationaux et les progrès dans les télécommunications, le transport de marchandises par route et le transport aérien. Toutefois, l'application de la politique de la concurrence était jugée faible et l'étude soulignait l'héritage des politiques passées qui favorisaient les intérêts des producteurs par rapport à ceux des consommateurs. Elle mettait également en lumière certaines déficiences de la réglementation et de la concurrence dans plusieurs secteurs, essentiellement ceux des services et des entreprises d'utilité publique. En conséquence, le gouvernement a présenté en janvier 2004 un rapport intitulé *Regulating Better* (mieux réglementer). L'objectif de ce rapport était des plus louables : établir des lignes directrices pour les nouvelles réglementations, engager un processus de réexamen et de modernisation des textes en vigueur, et proposer la création d'un groupe de travail chargé du suivi des recommandations formulées dans le cadre de l'*Examen* de l'OCDE. La mise en

œuvre de ce rapport est moins remarquable. Comme le montre l'annexe 2.A1, on constate peu de progrès pour la majorité des recommandations du rapport de l'OCDE.

L'Irlande ne doit pas manquer l'occasion de faire avancer son programme de réforme de la réglementation à un moment où les coûts de transition sont faibles. Un grand nombre de pays européens rencontrent des difficultés dans la réforme de leur réglementation parce que cette réforme doit être réalisée dans un environnement économique moins propice et avec un marché du travail qui ne fonctionne pas correctement. En Irlande, l'emploi continue de croître fortement, de sorte que les coûts d'ajustement liés à la réforme de la réglementation devraient être faibles; en effet, les travailleurs et les ressources qui ne sont plus utilisés dans un secteur devraient pouvoir l'être facilement ailleurs. Il faut tirer parti de cette occasion très exceptionnelle de réforme.

## La politique réglementaire dans différents secteurs

La politique réglementaire diffère, d'un secteur des services privés à l'autre, quant à ses finalités et à sa portée. Dans certains secteurs intrinsèquement concurrentiels, notamment le commerce de détail et les services professionnels, la concurrence est entravée par des mesures de contrôle à l'entrée et des restrictions d'exercice. Dans un grand nombre d'industries de réseau, c'est l'existence de segments en situation de « monopole naturel » qui est caractéristique et qui rend difficile l'introduction de la concurrence. Dans ces industries, les autorités s'efforcent d'assurer aux tiers un accès aux réseaux qui ne soit pas discriminatoire et d'ouvrir à la concurrence les segments potentiellement concurrentiels. Le problème est en particulier celui de la possibilité de subventions croisées entre les activités monopolistiques et les activités concurrentielles; d'où la nécessité de séparer nettement les diverses activités. De plus, le pouvoir de marché de l'opérateur historique fait que, souvent, on est très loin de l'égalité des chances. L'expérience internationale montre qu'il peut être extrêmement bénéfique d'ouvrir les industries de réseau à la concurrence.

### **Les restrictions anticoncurrentielles dans le commerce de détail se traduisent par des prix élevés**

La structure et la dynamique du commerce de détail ont profondément évolué depuis une dizaine d'années. La densité des points de vente reste inférieure à celle constatée dans la plupart des pays de l'OCDE, et pour la valeur ajoutée par unité de coût de main-d'œuvre l'Irlande se classe au deuxième rang dans l'Union européenne (tableau 2.1), ce qui donne à penser que les barrières à l'entrée pourraient gonfler les marges bénéficiaires. En 2003, les biens et services destinés aux consommateurs étaient plus chers en Irlande que dans l'UE15 pour toutes les catégories, sauf l'habillement (graphique 2.1). Tout naturellement, les secteurs qui sont le moins exposés à la concurrence étrangère sont généralement ceux où la différence de prix est la plus marquée. Si l'on envisage les différents produits, on observe des écarts de prix particulièrement prononcés pour les produits de marque (Consumer Strategy Group, 2005). Ces écarts ne s'expliquent pas par les coûts d'exploitation, ni par les taux d'imposition. Ils reflètent une faible concurrence. On examinera dans cette section le commerce des produits alimentaires et de consommation courante, les pharmacies et les pubs, secteurs qui se distinguent par l'inefficacité de leur réglementation.

Tableau 2.1. **Principales caractéristiques structurelles du commerce de détail**  
2003 ou dernière année disponible<sup>1</sup>

	Densité de points de vente <sup>2</sup>	Nombre d'employés par entreprise	Valeur ajoutée <sup>3</sup>	
			Par personne occupée	Par unité de coûts de main-d'œuvre
<b>Irlande</b>	<b>47</b>	<b>9</b>	<b>96</b>	<b>125</b>
Allemagne	30	10	88	98
Autriche	52	7	93	89
Belgique	74	2	188	91
Danemark	45	8	80	98
Espagne	124	3	89	95
Finlande	44	6	115	106
France	70	4	125	102
Hongrie	113	3	35	80
Italie	124	2	82	74
Luxembourg	60	7	113	110
Norvège	65	6	88	99
Pays-Bas	49	9	81	115
Pologne	113	3	34	42
Portugal	138	3	63	96
République slovaque	9	15	58	121
République tchèque	137	3	52	92
Royaume-Uni	34	15	85	118
Suède	64	5	102	84
Suisse	53	7	11	..
Moyenne <sup>4</sup>				
Union européenne <sup>5</sup>	68	6	100	100
11 pays de l'UE <sup>6</sup>	52	7	106	103

1. 2002 pour l'Allemagne, le Luxembourg et la Pologne; 2001 pour la Belgique et la Suisse.

2. Nombre d'entreprises pour 10 000 habitants.

3. Valeur ajoutée ajustée par les parités de pouvoir d'achat courantes. Union européenne = 100.

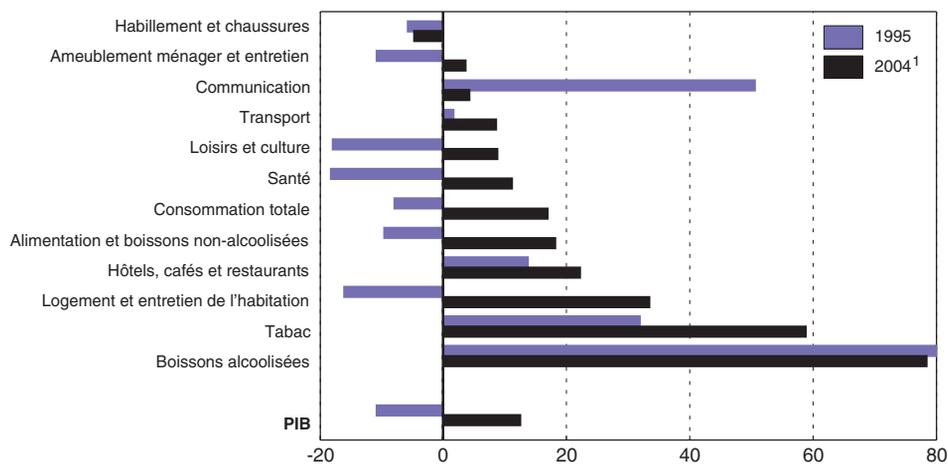
4. Moyenne non pondérée des pays de l'UE15.

5. À l'exclusion de la Grèce.

6. À l'exclusion de l'Espagne, de la Grèce, de l'Italie et du Portugal.

Source : Bases de données d'Eurostat et des Comptes nationaux annuels de l'OCDE, janvier 2006.

Graphique 2.1. **Les prix sont élevés**  
Écart de prix entre l'Irlande et l'UE15, en pourcentage



1. Données préliminaires.

Source : Base de données d'Eurostat, janvier 2006.

### ***Le Règlement concernant le commerce des produits de consommation courante se traduit par des prix élevés et réduit la concurrence***

L'un des principaux obstacles à la concurrence dans le commerce de détail a été le Règlement concernant le commerce des produits de consommation courante (*Groceries Order*). Depuis 1987, ce texte interdit la vente de la plupart de ces produits (sauf les denrées alimentaires fraîches et surgelées)<sup>1</sup> au-dessous du prix facturé et oblige les grossistes à facturer le même prix à tous les détaillants. Par conséquent, un gros acheteur peut négocier une remise quantitative, mais ces rabais sont généralement déduits de la facture, de sorte que l'économie ainsi réalisée ne peut pas être répercutée sur le consommateur. Comme on pouvait s'y attendre, il en est résulté des prix élevés. Les prix moyens des denrées alimentaires transformées augmentent beaucoup plus vite que dans les autres pays de l'UE depuis le milieu des années 90; les prix alimentaires au détail ont subi une hausse de 25 % en cinq ans, alors que les prix à la sortie de l'exploitation n'ont augmenté que de 5 % (Fingleton, 2004). Le niveau global des prix des produits alimentaires est supérieur de 20 % environ à celui observé dans l'UE15 (graphique 2.1). L'Autorité irlandaise de la concurrence estime que le règlement concernant le commerce des produits de consommation courante coûte au ménage moyen environ € 480 par an. L'effet négatif de cette réglementation pour les consommateurs a été mis en lumière en 2005, lorsqu'un magasin a été condamné à une amende pour vente d'aliments pour bébés et de couches pour nourrissons au-dessous du prix facturé.

Le gouvernement a annoncé récemment son intention d'abroger ce Règlement. Il faut se féliciter de cette décision, qui serait extrêmement bénéfique pour les consommateurs et n'aurait guère d'effet préjudiciable, sinon pour les grands grossistes, actuellement les principaux gagnants. Les règles qui ont trait à la vente à perte, aux pratiques commerciales et à la discrimination peuvent être adéquates dans certaines circonstances, dès lors qu'elles prennent en compte les effets potentiels sur le bien-être des consommateurs. Une règle anti-discrimination, par exemple, doit permettre de considérer les différences de coût, les options disponibles et les réactions concurrentielles, plutôt que de sanctionner tout écart de prix. Au demeurant, les dispositions actuelles de la législation de la concurrence qui concernent les prix de prédation sont bien suffisantes à cet effet.

Autre obstacle à la concurrence dans le commerce de détail, les directives d'urbanisme pour le secteur du commerce de détail. Ces directives sont publiées par le gouvernement à l'intention des collectivités locales; elles contiennent les règles d'urbanisme applicables au commerce de détail, notamment sous l'angle de l'implantation et de la superficie. Elles fixaient, il y a peu encore, un plafond de superficie afin d'éviter les très grandes surfaces à la périphérie des villes, pour des raisons de protection du paysage et du petit commerce local. De ce point de vue, il s'agit clairement d'un obstacle à la concurrence. Le gouvernement a récemment supprimé le plafond de 6 000 mètres carrés pour les points de vente de produits autres qu'alimentaires, afin qu'IKEA puisse s'installer à Dublin. C'est là une bonne initiative, mais on ne voit pas pourquoi elle devrait rester limitée aux grandes surfaces non alimentaires.

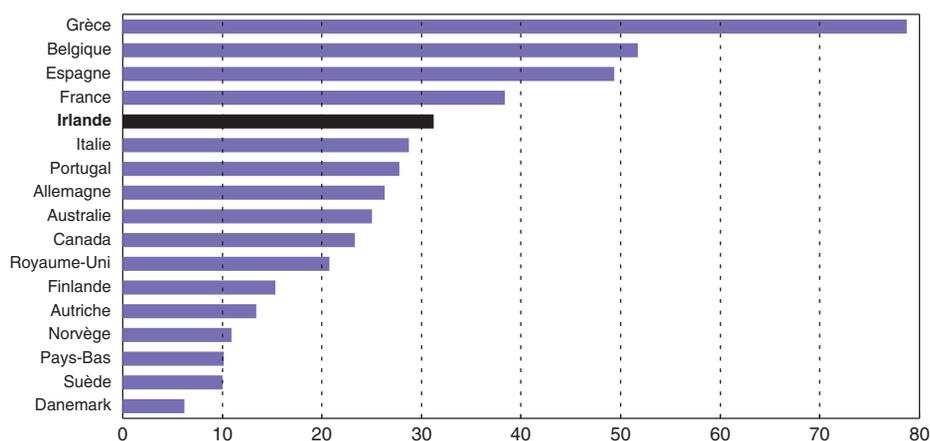
### ***Les restrictions concernant les pharmacies sont disproportionnées au regard de leurs objectifs***

Sous l'effet conjugué des restrictions à l'entrée et de la réglementation des prix, le secteur de la pharmacie de détail n'est pas concurrentiel, subit de fortes distorsions et connaît des prix élevés. Dans la zone euro, l'Irlande se place au quatrième rang parmi les pays où les médicaments sont les plus chers (Department of Health, 2003). À tous les stades du circuit de distribution, les prix des médicaments sont fixés par accord entre les pouvoirs publics et la

profession. Les prix de gros sont fixés par comparaison avec le prix observé au Royaume-Uni et avec le prix pratiqué en moyenne dans cinq autres pays, en retenant le plus faible des deux. La marge de détail varie selon que le paiement incombe ou non à l'État. Pour les titulaires de la carte médicale, l'État rembourse intégralement le patient et règle à l'officine une somme forfaitaire de € 3 environ par produit; pour les autres médicaments délivrés ou non sur ordonnance, la marge est de 50 %. Au total, la marge de détail est de l'ordre de 33 %, niveau qui compte parmi les plus élevés dans l'Union européenne (Purcell, 2004). De plus, à la différence d'un grand nombre d'autres pays, le pharmacien n'est pas autorisé à réduire le coût pour le consommateur et pour l'organisme assureur en proposant un générique moins cher.

Ce secteur connaît également d'importantes restrictions à l'entrée. Les pharmaciens ont le droit exclusif de vendre les produits pharmaceutiques délivrés uniquement sur ordonnance (mais aussi certains médicaments sans ordonnance, qu'on peut trouver dans d'autres pays en grande surface. Toutefois, à la différence de beaucoup d'autres pays de l'UE, la propriété des officines n'est pas réservée aux pharmaciens. Pour la formation de pharmacien, il y a eu une pénurie chronique de places, notamment parce que Trinity College était en situation de monopole jusqu'à 2003, mais le nombre de places de formation a plus que doublé depuis lors. L'exercice de la profession par les pharmaciens diplômés à l'étranger est difficile. Même les ressortissants irlandais formés au Royaume-Uni (ou dans un autre pays d'Europe) ne peuvent pas ouvrir ou gérer une nouvelle pharmacie en Irlande. Ils peuvent seulement racheter une pharmacie ouverte depuis au moins trois ans. En 1996, de nouvelles restrictions ont été imposées, interdisant la création d'une pharmacie à proximité d'une pharmacie existante, mais ces restrictions ont été supprimées en 2002. Toutes ces mesures (sauf, peut-être, la première) ne contribuent en rien à améliorer les soins de santé; il s'agit de restrictions à l'entrée purement anticoncurrentielles. En conséquence, les pharmacies se négocient à un prix très élevé. En 2005, le gouvernement a annoncé que, dans le cadre de la mise à jour de la législation sur l'aptitude professionnelle, il supprimerait la « règle des trois ans » applicable aux pharmaciens formés à l'étranger. De même que l'abrogation du Règlement concernant le commerce des produits de consommation courante, il s'agit là d'une mesure très positive qui devrait être appliquée sans délai.

Pour faire baisser les prix et assurer un meilleur service à la population, il ne suffit pas de mettre fin à toutes les restrictions à l'entrée. Le problème fondamental est le niveau trop élevé de la marge au détail sur les produits pharmaceutiques. À moins de réformer également le régime de remboursement, l'élimination des restrictions à l'entrée risque de n'aboutir qu'à une prolifération de nouvelles pharmacies, pour exploiter la rente qui en découle. De fait, l'Irlande a déjà une grande densité de pharmacies (graphique 2.2). En lui-même, un régime de libre ouverture ne ferait probablement pas baisser les prix au détail, parce que, dans la plupart des cas, les dépenses en médicaments sont intégralement remboursées par un organisme assureur, public ou privé, de sorte qu'il n'y a guère d'incitation à rechercher l'officine pratiquant le meilleur prix. Il vaudrait mieux : i) remplacer la marge au détail de 50 % par une rémunération forfaitaire pour la délivrance du médicament (ce qu'a recommandé la commission Brennan en 2003); et ii) attribuer aux enchères le droit d'exploiter une pharmacie (les pharmaciens se livreraient concurrence pour le marché, mais pas nécessairement sur le marché). Les enchères porteraient sur la marge au détail, de sorte que ce dispositif aurait l'avantage de ramener la marge à un niveau plus raisonnable. Des subventions pourraient être accordées ou des obligations de service public pourraient être imposées de façon à assurer un service correct en zone rurale.

Graphique 2.2. **L'Irlande compte un grand nombre de pharmacies**Nombre de pharmacies pour 100 000 habitants<sup>1</sup>

1. 2002 pour l'Australie, le Canada et l'Irlande; dernière année disponible pour les autres pays (1998-2001).

Source : Purcell, D. (2004), « Competition and Regulation in the Retail Pharmacy Market », *Studies in Public Policy*, n° 14, The Policy Institute, Trinity College, Dublin.

### **Le secteur des pubs est un bon exemple des effets pervers des restrictions à l'entrée**

Le marché des pubs illustre bien également comment les restrictions à l'entrée peuvent être un moyen malcommode de poursuivre des objectifs de politique sociale et risquent d'avoir des conséquences inattendues préjudiciables aux consommateurs. En 2003, l'Irlande était le pays de l'UE15 où les boissons alcoolisées étaient les plus chères, avec des prix qui dépassaient de près de 80 % la moyenne de l'UE (graphique 2.1). Cela tient en partie à la fiscalité de l'alcool, la plus lourde de l'UE, mais aussi au fait que la profession est entièrement régie par une entente. Jusqu'à une date récente, les deux fédérations de négociants (une pour Dublin et l'autre pour le reste du pays) édictaient des « recommandations » de prix et de marges à l'attention des pubs adhérents. Sous la pression de l'Autorité de la concurrence, elles ont accepté en 2005 de mettre fin à ce qui revenait à un régime de prix imposés. Les restrictions à l'entrée constituent un élément supplémentaire d'explication. La politique du gouvernement est de délivrer de nouvelles licences. Il est maintenant possible de racheter la licence d'un pub existant et de transférer l'activité dans une autre région, mais il y a restriction anticoncurrentielle en ce sens qu'une demande peut être refusée au motif qu'il y a déjà suffisamment de pubs de type similaire dans les environs. Le prix de marché d'une licence donne une idée de l'ampleur de la rente; il est actuellement de l'ordre de € 140 000 (avant qu'il soit possible de transférer une licence d'une région à l'autre, le prix d'une licence à Dublin atteignait environ € 450 000). Cette mesure restrictive incite en outre à créer de grands pubs « industriels », au lieu de cafés de plus petite dimension ou de pubs traditionnels de proximité. En dehors des considérations d'efficacité, cela peut aggraver les problèmes sanitaires liés à une consommation d'alcool excessive. En réalité, le système en place s'est transformé en impôt sur les buveurs, mais les recettes de cet impôt vont aux exploitants de pubs ou aux titulaires d'une licence, et pas à l'autorité publique. Le gouvernement a proposé d'ouvrir partiellement le marché à la concurrence en instaurant une licence de café/bar, mais l'Autorité de la concurrence considère que cela ne suffira pas pour promouvoir la concurrence. Il serait plus efficace de déplaçonner purement et simplement le nombre de licences de pub. Le gouvernement peut alourdir la fiscalité s'il craint un impact négatif sur la santé.

### **Certains services professionnels connaissent encore des restrictions anticoncurrentielles inutiles**

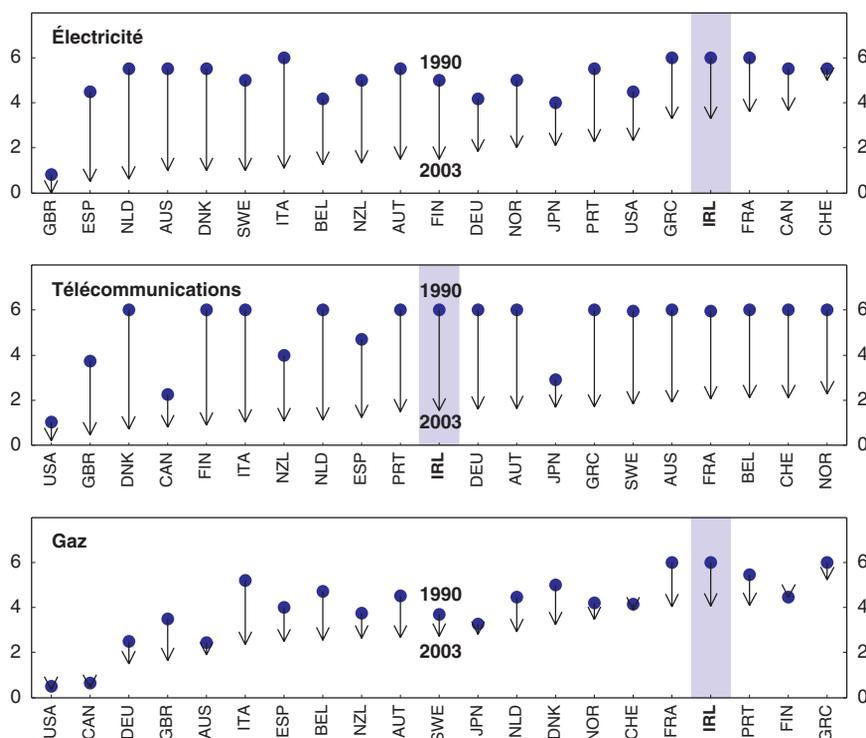
Malgré les progrès accomplis ces dernières années, les obstacles réglementaires dans divers services professionnels restent excessifs. Apparemment, du moins, les réglementations en cause ont pour but de protéger les consommateurs, mais elles peuvent être à l'origine de prix élevés, nuire à la qualité et freiner l'innovation. Les professions médicales et juridiques connaissent des restrictions très marquées du point de vue des conditions d'entrée, de la concurrence sur les honoraires, des règles de publicité, de l'implantation géographique et de l'organisation de l'entreprise (Indecon, 2003; OCDE, 2001). L'Autorité de la concurrence a vigoureusement plaidé pour la réforme des services professionnels, en publiant de nombreuses recommandations visant à supprimer les réglementations anticoncurrentielles et les obstacles à l'entrée.

S'agissant des professions juridiques, dans le cas des *solicitors* trois restrictions à l'entrée sont particulièrement nocives pour la concurrence. Premièrement, la *Law Society* détient le monopole de la formation. Deuxièmement, les *solicitors* qui ont obtenu leur diplôme en Irlande du Nord, en Angleterre ou au pays de Galles, doivent avoir trois années d'expérience avant de pouvoir exercer en Irlande. Troisièmement, un *barrister* doit avoir également trois ans d'expérience pour pouvoir exercer comme *solicitor*. Le régime d'entrée est également très strict pour les *barristers*. Le Conseil de l'ordre des avocats détient le monopole de la formation et limite le nombre d'étudiants admis à suivre son enseignement. De plus, les restrictions en matière de publicité, qui vont au-delà de ce qui est nécessaire pour empêcher et sanctionner les affirmations erronées ou trompeuses, entravent sans doute un comportement concurrentiel normal. Les mesures restrictives concernant l'organisation de l'activité et l'interdiction d'exercer en collaboration avec d'autres professions freinent elles aussi probablement la concurrence. En février 2005, l'Autorité de la concurrence a publié un rapport préliminaire sur les restrictions dans la profession. Un rapport final doit paraître sous peu.

Le nombre des places est limité pour les étudiants dans le secteur des services médicaux, vétérinaires et dentaires. Ce phénomène est aggravé par la lenteur de la procédure d'inscription des professionnels formés dans l'UE qui souhaitent exercer en Irlande et par la non-reconnaissance des qualifications des professionnels formés en dehors de l'UE. Les restrictions à la publicité comparative et à la publicité des honoraires font également qu'il est difficile dans ces deux cas d'ouvrir un cabinet en Irlande.

### **La réforme structurelle de plusieurs services d'utilité publique améliorerait l'efficacité et ferait baisser les prix**

Le régime de propriété publique dans certains secteurs et une série d'obstacles réglementaires contribuent à l'inefficacité de plusieurs grands services publics, qui – par comparaison avec les autres pays de l'OCDE – restent très protégés (graphique 2.3). C'est le secteur de l'électricité qui pose les problèmes les plus épineux. La demande d'énergie a fortement augmenté du fait de la rapide croissance économique. Bien que le gouvernement s'efforce depuis six ans de libéraliser le marché de l'électricité, les capacités de production n'ont que peu augmenté et la concurrence ne s'est guère intensifiée. On peut même s'attendre à des goulets d'étranglement pour l'avenir. En raison des contraintes propres au transport d'électricité, les importations nettes d'électricité ne représentent que 2 % de la production totale. Les capacités n'augmentant que lentement et les importations restant négligeables, les prix de l'électricité sont parmi les plus élevés en Europe

Graphique 2.3. Les services d'utilité publique sont encore largement protégés<sup>1</sup>

1. L'indice de 0 à 6 représente le niveau de contraintes pesant sur la concurrence, du plus faible au plus élevé.

Source : Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in Non-manufacturing Sectors in OECD Countries: Measurements and Highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, OCDE, Paris, à paraître.

(tableau 2.2). L'Irlande est très tributaire des combustibles fossiles pour sa production d'électricité (le gaz et le pétrole représentent 57 % de la production et le charbon un tiers), de sorte que la hausse des prix du pétrole et du gaz au cours de 2005 fera encore monter les prix de l'électricité en Irlande. L'impact des contraintes de capacité est particulièrement net si l'on compare le marché de l'électricité et le marché du gaz naturel. D'importantes capacités étant disponibles pour importer du gaz naturel du Royaume-Uni, les prix au détail du gaz naturel sont inférieurs à la moyenne de l'UE (tableau 2.3).

La réforme du marché de l'énergie a été engagée, mais est loin d'être achevée. On a amélioré depuis 1999 le dispositif réglementaire de base pour le marché de l'électricité et le marché du gaz, et un régulateur indépendant, la Commission de régulation de l'énergie (CER), a été créé pour superviser la réforme. La libéralisation du marché de l'électricité a débuté en 2000, lorsque les gros consommateurs industriels ont pu choisir leur fournisseur. Le marché de l'électricité a été totalement libéralisé pour tous les clients en février 2005.

La présence d'Electricity Supply Board (ESB), société à capitaux publics verticalement intégrée qui continue à dominer le marché, nuit aux bienfaits de la libéralisation. Cette société possède le réseau de transport et près des trois quarts des capacités de production (mais détient 90 % du pouvoir de tarification car elle possède la plus grande partie de la capacité variable). De plus, ESB est en mesure d'influer sur la planification du système de transport. Les

**Tableau 2.2. Prix hors taxes de l'électricité en Europe**  
En centimes d'euro par kilowattheure (kWh) au 1<sup>er</sup> juillet 2005<sup>1</sup>

	Consommateurs industriels			Ménages	
	Petits	Moyens	Grands	Petits	Grands
<b>Irlande</b>	<b>14.5</b>	<b>9.0</b>	<b>6.9</b>	<b>12.0</b>	<b>7.5</b>
Allemagne	16.8	8.1	7.0	13.5	7.6
Autriche	9.4	6.0	4.4	9.5	6.9
Belgique	11.6	7.5	5.6	11.0	7.5
Danemark	7.6	6.5	..	9.6	8.1
Espagne	10.4	6.9	5.3	9.0	5.9
Finlande	6.1	5.0	3.9	7.8	4.8
France	..	5.3	..	9.1	..
Grèce	9.5	6.5	4.5	6.4	5.5
Hongrie	11.2	7.5	5.1	9.0	7.2
Italie	11.5	9.1	7.4	15.1	..
Luxembourg <sup>2</sup>	16.0	7.0	3.9	13.1	7.8
Norvège	6.7	5.5	3.5	11.8	6.5
Pays-Bas	11.0	8.1	5.3	11.1	7.1
Pologne	8.0	5.0	4.1	7.2	4.4
Portugal	11.8	7.4	5.3	13.1	8.5
République slovaque	10.5	6.9	..	11.2	6.6
République tchèque	8.1	5.8	4.3	7.3	4.5
Royaume-uni	7.7	6.4	4.8	8.8	5.7
Suède	7.0	5.4	4.5	8.1	6.5
Moyenne non pondérée					
UE15	10.8	6.9	5.3	10.5	6.9
Marchés libéralisés <sup>3</sup>	7.0	5.8	4.2	9.2	6.3

1. 1<sup>er</sup> janvier 2005 pour la France; 1<sup>er</sup> juillet 2004 pour les consommateurs industriels au Luxembourg. Le niveau de consommation est établi sur la base d'une consommation annuelle de 30, 2 000 et 70 000 mégawattheures (MWh) pour les consommateurs industriels, de 3 500 et 20 000 kWh pour les ménages.

2. Effacement de 50 % durant les heures de grande charge pour les consommateurs industriels.

3. Pays nordiques et Royaume-Uni.

Source : Base de données d'Eurostat, janvier 2006.

goulets d'étranglement sont très nombreux pour le transport de l'électricité en Irlande. C'est l'une des raisons pour lesquelles les opérateurs étrangers ne s'intéressent guère au marché irlandais. L'ESB se trouvant en situation de conflit d'intérêts en tant que producteur et en tant que propriétaire du réseau de transport, il faudrait séparer ces deux fonctions. Dissocier les éléments de monopole naturel des segments potentiellement concurrentiels est maintenant pratique courante dans les autres pays. On améliorerait aussi la concurrence si l'on scindait la production entre plusieurs producteurs concurrents, mais les problèmes sont plus complexes dans ce domaine. Une seule centrale au charbon (Moneypoint) fournit environ la moitié de l'électricité de nuit, l'autre moitié se répartissant essentiellement entre trois autres centrales (Fitz Gerald, 2003). Autrement dit, même si ESB était scindée, il n'y aurait que peu d'acteurs sur le marché. Le risque est que l'incertitude créée par un tel environnement de marché augmente le coût du capital et annule les effets bénéfiques de la concurrence. Par conséquent, lorsqu'on introduira la concurrence entre producteurs, il sera utile de mettre au point des instruments financiers comme des droits financiers de transport et l'attribution aux enchères de capacités virtuelles, de façon à se prémunir en partie contre ce risque.

À la position dominante d'ESB s'ajoute le fait que le marché irlandais de l'électricité est quasiment fermé. L'interconnexion avec l'Irlande du Nord représente une capacité inférieure à 7 % de la production du sud de l'île, et les deux tiers de cette capacité font

**Tableau 2.3. Prix hors taxes du gaz naturel pour l'industrie**  
Par type de consommateur, en euros par gigajoule (GJ) au 1<sup>er</sup> juillet 2005<sup>1</sup>

	Petit	Moyen	Grand
<b>Irlande</b>	<b>7.2</b>	<b>5.6</b>	..
Allemagne	8.1	7.8	6.3
Autriche	6.8	6.5	..
Belgique <sup>2</sup>	6.1	5.2	3.8
Danemark	10.6	5.8	4.8
Espagne	5.1	4.9	4.6
Finlande	8.5	6.8	5.0
France	..	6.2	..
Hongrie	6.2	6.4	5.2
Italie	..	5.5	..
Luxembourg	7.0	7.0	4.3
Pays-Bas	6.6	4.6	4.0
Pologne	6.4	5.6	4.8
Portugal	9.1	6.8	4.7
République slovaque	5.3	5.3	5.1
République tchèque	5.5	5.3	5.0
Royaume-Uni	7.4	6.4	4.7
Suède	9.7	8.1	6.2
Moyenne <sup>3</sup>			
UE15	7.7	6.2	4.8

- 1<sup>er</sup> juillet 2003 pour les consommateurs moyens en Irlande et en Italie; 1<sup>er</sup> janvier 2005 pour l'Allemagne, la France, le Luxembourg et la Suède; 1<sup>er</sup> juillet 2004 pour la Belgique et les grands consommateurs suédois. Les petits, moyens et grands consommateurs sont distingués à l'aide des seuils suivants de consommation annuelle : 4 186, 41 860 et 418 600 GJ.
2. Pour les petits consommateurs en Belgique : fourniture ferme (non effaçable) pour des applications non spécifiques aisément remplaçables par les fiouls lourds.
3. Moyenne non pondérée des données ci-dessus.

Source : Base de données d'Eurostat, janvier 2006.

l'objet de contrats à long terme. Les gouvernements de l'Irlande du Nord et de la République d'Irlande ont pris des engagements pour la mise en place d'un marché intégré de l'électricité couvrant l'ensemble de l'île. Cela pourrait être utile parce que le marché se trouve ainsi élargi et parce que l'Irlande du Nord est connectée à l'Écosse (même si les capacités de transport de cette liaison sont également limitées). La première étape consiste à établir un marché intégré de gros avec opérateur unique. Ce marché devrait être en place en juillet 2007. À plus long terme, il faudrait accroître sensiblement les capacités de transport. Un marché unique renforcerait en outre la sécurité des approvisionnements, il ne serait pas nécessaire de construire autant de nouvelles centrales, la concurrence serait plus vive et on aurait la possibilité de diversifier les sources, de façon que les combustibles fossiles jouent un moindre rôle. Le gouvernement irlandais étudie aussi de nouvelles interconnexions avec le Royaume-Uni<sup>2</sup>, qui relieraient l'Irlande au vaste marché européen.

### **Les problèmes rencontrés dans le secteur des télécommunications contribuent à la faible diffusion du haut débit**

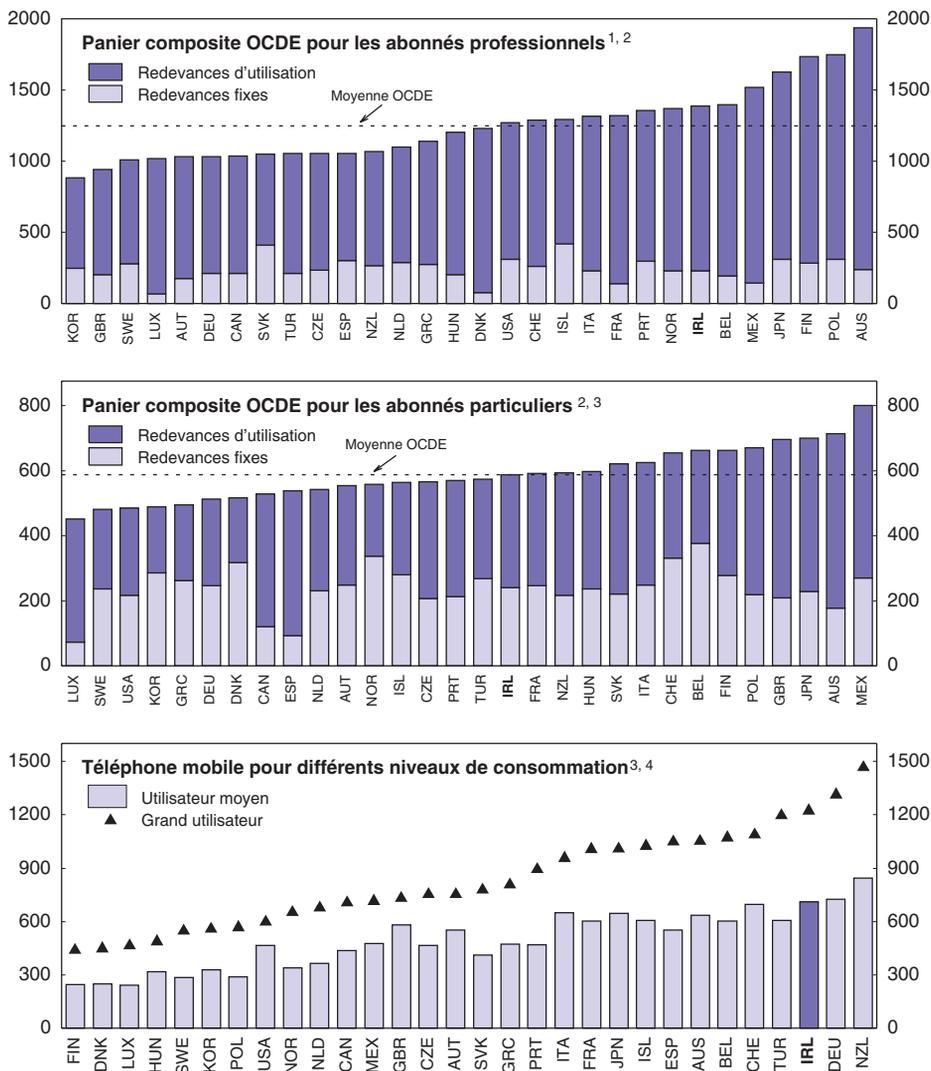
L'Irlande a achevé la pleine libéralisation de son marché des télécommunications en décembre 1998. Cette libéralisation est l'un des facteurs qui ont contribué à l'attrait que l'Irlande exerce sur les investisseurs étrangers. Le marché irlandais des télécommunications connaît une évolution similaire à celle observée à l'étranger : la pénétration du téléphone fixe stagne, le marché du haut débit devrait croître rapidement

ces deux à cinq prochaines années et l'introduction des services 3G devrait être bénéfique aussi bien pour les opérateurs que pour leurs clients.

Eircom, société qui est restée à capitaux publics jusqu'en 2001, est toujours l'acteur dominant, avec une part de 79 % du marché des lignes fixes<sup>3</sup>. L'étroitesse du marché explique sans doute en partie le faible intérêt que manifestent les candidats à l'entrée, la lenteur du dégroupage de la boucle locale étant elle aussi probablement à l'origine de cette situation. Malgré tout, les tarifs appliqués aux clients résidentiels ne paraissent pas particulièrement élevés par rapport aux autres pays, mais le niveau des prix pour les entreprises est légèrement supérieur à la moyenne (graphique 2.4). Les problèmes sont

Graphique 2.4. **Tarifs des télécommunications**

En dollars des États-Unis, août 2005



1. Hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA).
2. Les appels vers les réseaux mobiles et les appels internationaux sont inclus.
3. TVA comprise.
4. Les télécartes sont exclues.

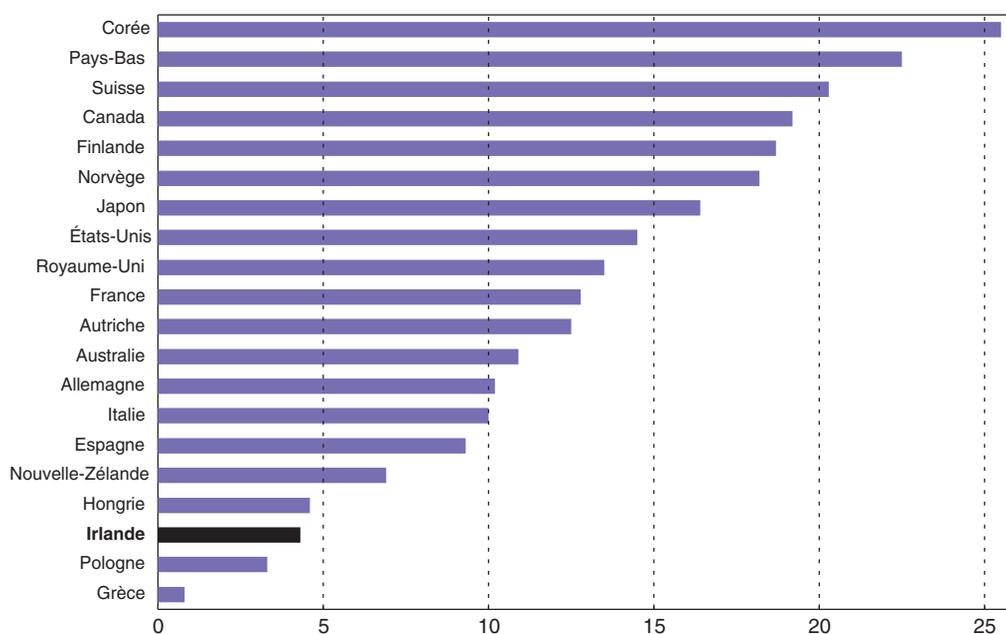
Source : Base de données des Communications de l'OCDE, janvier 2006.

plus aigus sur le marché de la téléphonie mobile. À l'heure actuelle, ce marché se caractérise par l'existence d'un duopole (les deux entreprises les plus importantes détiennent 89 % du marché), Eircom étant toutefois revenu sur le marché en 2005 en rachetant le troisième opérateur, qui détient les 11 % restants. Les prix sont élevés. Le marché a subi les effets négatifs de retards décisifs. En particulier, l'attribution de la troisième licence GSM a été différée du fait de désaccords sur les spécifications, qui ont débouché sur un contentieux judiciaire. Pour essayer d'intensifier la concurrence, la portabilité du numéro de mobile a été introduite en juillet 2003, mais les usagers n'utilisent que lentement cette possibilité. Pour renforcer la concurrence, l'autorité de régulation, ComReg, a décidé en janvier 2005 d'ouvrir les deux principaux réseaux à des opérateurs virtuels.

La diffusion de l'Internet haut débit est extrêmement lente (graphique 2.5). Cela tient en partie à l'absence de concurrence de la part de la télévision par câble. Un deuxième facteur réside en ce que les prix de détail du haut débit et le coût de l'accès à la boucle locale<sup>4</sup> pour les fournisseurs potentiels de services haut débit sont depuis plusieurs années plus élevés que dans la plupart des pays comparables. Cela est probablement dû à une concurrence insuffisante.

### Graphique 2.5. Le haut débit se diffuse lentement

Connexion à large bande pour 100 habitants, juin 2005



Source : OECD Broadband Statistics, juin 2005, [www.oecd.org/sti/ictindicators](http://www.oecd.org/sti/ictindicators).

### **Dans les transports, les principaux problèmes de concurrence concernent les aéroports et les autocars/autobus**

Les coûts de transport sont essentiels pour la compétitivité irlandaise et, dans ce domaine, beaucoup de progrès ont été accomplis, notamment en ce qui concerne les taxis et les transports aériens. Mais on n'a guère amélioré la compétitivité des aéroports et la réforme dans les transports par autocar/autobus est encore en chantier.

### **Taxis**

La réforme dans ce secteur est un succès. Jusqu'en 2000, le nombre de licences était limité et il était difficile de trouver un taxi. Le prix d'une licence de taxi était supérieur à € 100 000. Le plafonnement des licences a été supprimé en novembre 2001. Depuis, le nombre de taxis dans l'agglomération de Dublin, par exemple, a quadruplé. Le secteur des taxis reste soumis à des mesures de réglementation des prix. La nouvelle Commission de régulation des taxis, qui est désormais chargée de fixer les prix maxima (compétence qui relevait auparavant des collectivités locales), est également habilitée à définir des normes de qualité des véhicules. Il est essentiel que ces prérogatives soient uniquement utilisées pour assurer une protection raisonnable des consommateurs et ne soient pas un moyen de re-réglementer et de protéger les exploitants de taxis en place. De plus, il serait souhaitable que l'organisme de régulation des taxis ainsi que beaucoup d'autres régulateurs sectoriels concluent des protocoles d'accord avec l'Autorité de la concurrence afin de garantir la cohérence de la politique de la concurrence d'un secteur à l'autre.

### **Transport aérien**

Le transport aérien est largement déréglementé et les consommateurs irlandais ont de nombreuses possibilités pour le choix du transporteur. À la fin de 2003, il y avait 37 compagnies aériennes qui exploitaient des services réguliers desservant 83 destinations à partir de Dublin, la principale plate-forme. Depuis la déréglementation du marché aérien Irlande/Royaume-Uni au milieu des années 80 et celle du marché de l'UE au milieu de la décennie 90, les consommateurs, grâce à l'intensification de la concurrence, peuvent davantage profiter de bas tarifs. Le gouvernement envisage également de céder la majorité du capital de la compagnie nationale, *Aer Lingus*. Des problèmes de réglementation se posent en revanche pour les aéroports. Les trois principaux (Dublin, Cork et Shannon) sont à capitaux publics. L'aéroport de Dublin souffre de contraintes de capacité parce que, ces dernières années, le gouvernement a différé son extension dans l'attente de décisions stratégiques. Il a toutefois annoncé en 2005 la construction d'un deuxième terminal. Pour des raisons de développement régional, les aéroports de Cork et de Shannon appliquent des tarifs trop bas et sont constamment déficitaires. Dans le cadre de la refonte de la réglementation qui est intervenue le 1<sup>er</sup> octobre 2004, la Commission de l'aviation ne fixera plus le tarif maximum pour les aéroports de Cork et de Shannon, l'idée étant que l'autonomie dont ils bénéficieront dans ce domaine les incitera davantage à rechercher un taux de rentabilité raisonnable.

### **Transport par autocar/autobus**

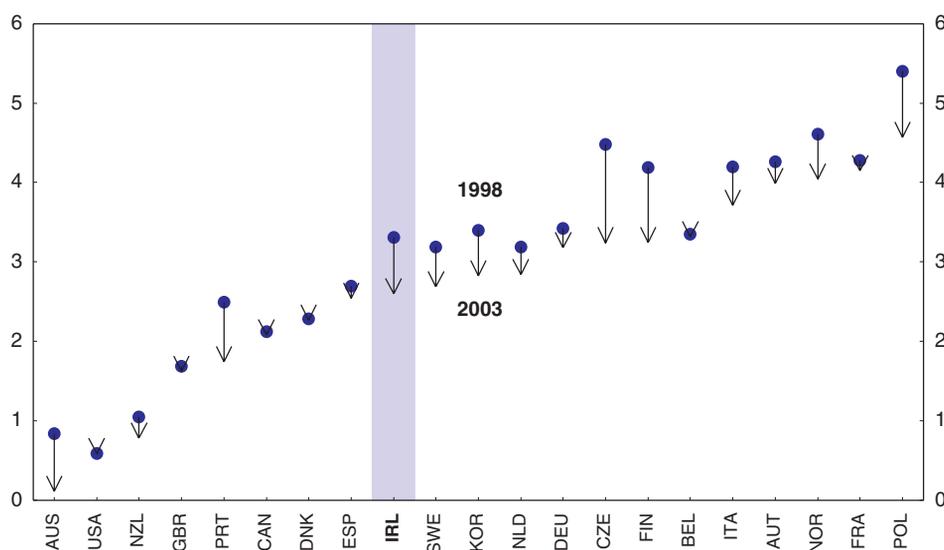
Le marché du transport par autocar/autobus est loin d'être concurrentiel. Dans de nombreux pays, ce problème peut être relativement secondaire, mais en Irlande, il aggrave des goulets d'étranglement de grande ampleur dans les infrastructures, d'autant plus que le réseau ferroviaire et les autres modes de transport public sont très limités. Le ministère des Transports, instance réglementaire, contrôle les prix et l'exploitation des itinéraires, la fréquence des dessertes et le nombre d'exploitants. C'est aussi ce ministère qui a en charge l'opérateur historique dominant, CIÉ. Cette société à capitaux publics détient un monopole pour les marchés de service public. Les concurrents peuvent éprouver des difficultés à obtenir une licence en cas de concurrence frontale avec CIÉ<sup>5</sup>. Sous la pression de la Cour de justice des Communautés européennes, le gouvernement étudie la libéralisation du marché. Il envisage de mettre en place une autorité indépendante de régulation, de

permettre aux entreprises privées de soumissionner pour les dessertes de CIÉ et de confier à des exploitants privés jusqu'à 15 % des nouvelles dessertes à Dublin. On ne peut que se féliciter de telles mesures, si elles sont prises. Elles contribueront à l'extension tellement nécessaire du réseau. Mais on ne voit pas pourquoi on s'arrêterait à 15 %. Si le marché est correctement réglementé et si les obligations de service public sont mises en œuvre via un régime adéquat de subventionnement, il n'y a aucune raison pour que les opérateurs privés ne puissent pas conquérir la totalité du marché s'ils sont à même de fournir des prestations de meilleure qualité et moins chères que celles de l'opérateur historique à capitaux publics.

### Le niveau de l'actionnariat public reste élevé

Enfin, l'Irlande est loin des pays les plus performants pour ce qui est du niveau de l'actionnariat public. À l'heure actuelle, ce sont des sociétés à capitaux publics qui détiennent un monopole ou une position dominante dans la poste, l'énergie, les transports, l'assurance maladie, la télévision et la sylviculture. L'État détient également des participations dans les compagnies aériennes et l'hôtellerie. Malgré plusieurs opérations de libéralisation et de privatisation à partir de la fin des années 90, l'Irlande reste en milieu de peloton pour ce qui est de l'intervention de l'État dans les activités commerciales et potentiellement concurrentielles (graphique 2.6). La propriété publique est susceptible d'entraver la concurrence, même en l'absence d'obstacles formels à l'entrée, parce que les entreprises à capitaux publics peuvent bénéficier d'une surveillance réglementaire bienveillante, d'un plus faible coût du capital grâce à des garanties tacites, de subventions implicites (ou croisées) et de la position dominante héritée de l'époque où elles étaient en situation de monopole protégé.

Graphique 2.6. L'État actionnaire reste très présent<sup>1</sup>



1. L'indice de 0 à 6 représente la part des entreprises publiques, de la plus faible à la plus élevée; il reflète l'importance du secteur nationalisé et des recettes (brutes) provenant des privatisations.

Source : Conway, P. et al. (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 419, OCDE, Paris.

## Le droit de la concurrence est suffisant, mais difficile à appliquer

Dans les années 90, l'Irlande a mis à jour son droit commun de la concurrence, mais sans se doter des instruments permettant de l'appliquer efficacement. Après de nouvelles améliorations en 2002, notamment par un renforcement des sanctions pouvant être prononcées en cas d'entente injustifiable et par une nette amélioration de la procédure d'examen des fusions, la structure institutionnelle de base est maintenant tout à fait adaptée. L'Autorité irlandaise de la concurrence (ICA) a plus de ressources et les utilise pour ouvrir davantage d'enquêtes contre les ententes injustifiables, en faisant délivrer plusieurs dizaines de mandats de perquisition et de citations en justice. Mais les résultats concrets sont jusqu'à présent limités, car les initiatives de l'ICA ont été attaquées devant les tribunaux. Comme dans tous les pays, l'efficacité de l'application du droit de la concurrence est fonction du degré auquel il est possible de persuader le juge qu'on a affaire à une violation importante du droit de la concurrence.

En principe, les sanctions pouvant être prononcées en cas d'entente injustifiable sont au moins aussi sévères que dans les autres pays membres de l'UE. Les personnes physiques et les personnes morales sont passibles de lourdes sanctions pénales, tant en ce qui concerne les amendes que les peines d'emprisonnement<sup>6</sup>. Mais la Constitution irlandaise paraît exclure le prononcé d'une amende par voie de décision administrative : une amende ne peut être infligée que par une juridiction à titre de condamnation pour infraction pénale. Les réformes de 2002 ont essayé de faciliter la condamnation pour entente injustifiable en instaurant ce qui est proche d'une règle d'illicéité automatique : en vertu de la loi, le défendeur ne peut s'exonérer en invoquant son ignorance de l'effet probable de l'entente sur la concurrence. La loi doit être révisée en 2006 ou 2007. Des procédures exécutoires, y compris des amendes administratives, seront sans doute envisagées.

Dans la pratique, l'action menée contre les ententes injustifiables n'a cependant donné presque aucun résultat, essentiellement parce qu'il faut utiliser la voie pénale et satisfaire aux normes de preuve du droit pénal. Tandis que la mise en œuvre de sanctions contre les ententes injustifiables est complexe et difficile, l'ICA s'est employée à sévir contre les comportements anticoncurrentiels. Elle a été la première agence d'exécution en Europe à obtenir une condamnation au pénal et sera la première à tenter un procès pénal devant jury pour infraction au droit de la concurrence. Néanmoins, pour les affaires importantes, le directeur des poursuites publiques (DPP), qui est indépendant, doit être saisi par l'ICA (qui peut tenter une action dans le cadre d'une procédure simplifiée devant une juridiction de niveau inférieur, mais les sanctions sont alors que plus faibles). Peu de condamnations ont été prononcées jusqu'à présent, mais il est vrai que l'adaptation au nouveau régime instauré en 2002 a demandé un certain temps, et que plusieurs affaires sont en cours devant les tribunaux. De fait, dans certains cas l'ICA a jugé plus efficace de conclure des règlements amiables extrajudiciaires qui comportent des engagements de comportement, mais ne sanctionnent pas des violations passées de la loi. Par exemple, plusieurs affaires d'entente sur les prix entre exploitants de pubs ont récemment abouti à un règlement amiable, sans reconnaissance de culpabilité. De faibles amendes ont été infligées dans des affaires de prix imposés et de boycott, mais il n'y a eu aucune condamnation pour entente injustifiable.

La faiblesse des sanctions et l'incertitude quant au rôle du DPP nuisent également au dispositif de clémence. Ce dispositif est en lui-même similaire à celui des autres pays de

l'UE, sauf en ce qui concerne la dissociation des missions de l'ICA et du DPP. L'ICA peut recommander l'immunité, mais le DPP a toute latitude pour l'accorder ou la refuser. Cette répartition des compétences entre l'ICA et l'autorité chargée des poursuites est similaire à celle observée dans d'autres pays comme le Canada, le Danemark et le Royaume-Uni, où ce qui relève du pénal est du ressort d'une instance spécifiquement chargée des poursuites. Mais l'absence de résultats satisfaisants dans les affaires de clémence laisse penser que le dispositif est entaché de certaines anomalies. Le programme de clémence paraît judicieux dans ses principes, mais en pratique, il n'est sans doute pas assez asymétrique et sa transparence et sa sécurité juridique sont probablement insuffisantes. Parce qu'elles n'ont pour l'heure aucune raison de redouter une lourde sanction, et peut-être parce qu'elles ne savent pas très bien si le DPP donnera suite à leurs démarches auprès de l'ICA, les parties ne sont pas suffisamment incitées à utiliser le dispositif de clémence. Tant que cela ne sera pas le cas, les poursuites resteront difficiles.

### Encadré 2.1. Résumé des recommandations

- Examiner les questions juridiques liées à l'octroi à l'Autorité de la concurrence de pouvoirs pour imposer des sanctions afin d'améliorer le respect de la réglementation. Revoir les effectifs de l'Autorité de façon à accélérer la procédure devant les tribunaux et à en diminuer le coût.
- Mettre en œuvre la décision d'abroger le Règlement concernant le commerce des produits de consommation courante. Introduire plus de souplesse dans les directives d'urbanisme pour le commerce de détail de façon à faciliter la création de grandes surfaces.
- En ce qui concerne les pharmacies, remplacer la marge au détail de 50 % par des honoraires forfaitaires, procéder à une mise en concurrence pour l'attribution du droit d'exploitation d'une pharmacie et appliquer sans délai la décision de supprimer la règle des trois ans pour les pharmaciens qui n'ont pas été formés en Irlande, où les capacités de formation sont limitées.
- Éliminer le plafonnement du nombre des licences d'exploitation d'un pub.
- Mettre fin aux restrictions inutiles dans les professions juridiques (dans la lignée des réformes accomplies au Royaume-Uni), en particulier en supprimant le monopole de l'ordre des avocats pour la formation juridique. Accélérer la procédure d'enregistrement de façon que les médecins, dentistes et vétérinaires diplômés à l'étranger puissent ouvrir un cabinet en Irlande. En règle générale, les titulaires de licences ne devraient pas être indemnisés en cas de libéralisation de l'entrée.
- À bref délai, intégrer le marché de l'électricité avec celui de l'Irlande du Nord et du reste du Royaume-Uni. Scinder ESB en séparant le réseau de transport des capacités de production. Envisager également de scinder la production entre plusieurs entreprises concurrentes.
- Libéraliser le marché des transports par autocar/autobus. Mettre en place une autorité indépendante de régulation et supprimer les restrictions du nombre de dessertes pouvant être exploitées par les entreprises privées.
- Procéder à un désengagement actionnarial de l'État.

Le régime d'examen des fusions fonctionne mieux depuis qu'il a été révisé en 2002. La principale amélioration a consisté à éliminer toute intervention ministérielle. Les décisions concernant les fusions sont maintenant prises exclusivement par l'ICA, qui applique un critère de concurrence<sup>7</sup> (la décision finale dans le secteur des médias faisant toutefois encore intervenir le ministre compétent et le Parlement). L'ICA s'est opposée à une fusion pour la première fois en 2004 et, pour la première fois également, elle a subordonné deux autres fusions à certaines conditions. Le contrôle des fusions est rapide et efficace<sup>8</sup>.

L'Irlande a adapté ses méthodes d'application du droit de la concurrence au dispositif décentralisé de l'UE qui est entré en vigueur en 2004. Il n'y a plus d'exemptions individuelles et d'attestations négatives. L'Irlande a quelques « déclarations par catégorie », qui couvrent des catégories générales d'accords analogues aux exemptions par catégorie de l'UE. Le principal régime de déclaration concerne les accords verticaux. Les autorités l'ont mis en conformité avec le régime correspondant d'exemption par catégorie de l'UE en retenant une part de marché de 30 %. Parce que la loi de 1991 n'a pas mis en place un organisme public qui puisse agir efficacement pour l'application du droit de la concurrence, le contentieux privé joue un rôle exceptionnellement important. L'expérience de l'Irlande pour ce qui est de ce contentieux, qui porte essentiellement sur la discrimination et le refus de vente, confirme ce qu'on pouvait craindre : la difficile maîtrise des procès. C'est pourquoi on modifie actuellement les règles de procédure, de façon que le juge ait plus de latitude dans la gestion des affaires complexes (il avait fallu 92 jours d'audience pour juger une affaire privée de concurrence).

Les moyens de l'ICA ont été sensiblement renforcés, même si ses effectifs restent inférieurs à ceux des organismes de la concurrence d'autres petits pays, qui peuvent servir de point de comparaison. L'ICA était en sous-effectif chronique en 2000. Maintenant, elle dispose de 59 postes, niveau similaire à celui observé en Grèce et au Portugal. Un effectif de 75 personnes la rapprocherait du Danemark et de la Finlande, tout en restant inférieur à ceux de la Nouvelle-Zélande et de la Norvège. L'ICA s'est efforcée de clarifier la répartition des compétences pour les dossiers sectoriels – source de controverses – grâce à une série d'accords de coopération avec les autorités sectorielles de régulation chargées de la radiodiffusion/télévision, de l'énergie, de l'aviation, des télécommunications et des questions de consommation. L'ICA s'étant attachée à mettre en lumière les effets bénéfiques, pour le consommateur, de l'application du droit de la concurrence, l'opinion est aujourd'hui davantage sensibilisée au lien entre la concurrence et la politique à l'égard des consommateurs.

## Notes

1. Le règlement concernant le commerce des produits de consommation courante couvre essentiellement les produits alimentaires et les boissons, mais ne s'applique pas aux produits périssables comme les fruits et légumes frais, ainsi que le poisson et la viande frais et surgelés.
2. Le gouvernement étudie actuellement un partenariat public/privé pour construire deux connexions de 500 MW avec le Royaume-Uni. Cela équivaldrait à environ 4 % de la consommation irlandaise d'électricité.
3. En juillet 1999, l'État a cédé Eircom par offre publique de vente. En décembre 2001, Eircom a été repris par un consortium d'établissements financiers, Valentia telecommunications. Eircom a été introduit en Bourse (Irish Stock Exchange et London Stock Exchange) en mars 2004 (ComReg, 2005).

4. Il est important de savoir si les comparaisons de prix pour le haut débit sont ou non corrigées en fonction des parités de pouvoir d'achat. Le haut débit est une technologie dont les éléments de coût sont largement fixés sur les marchés internationaux (autrement dit, il s'agit d'un produit échangeable); c'est pourquoi il vaut mieux ne pas procéder à des ajustements en fonction des parités de pouvoir d'achat lorsqu'on compare les prix d'un pays à l'autre. Le haut débit paraît moins cher en Irlande lorsqu'on procède à cet ajustement, parce que le niveau global des prix est élevé en Irlande.
5. En 2004, par exemple, l'opérateur privé Citylink s'est vu refuser une licence pour l'exploitation d'une liaison Galway-Limerick-Cork. Selon le ministère des Transports, il n'y avait pas de demande pour cette liaison (Irish Times, 2005).
6. L'amende pour fixation horizontale des prix peut maintenant atteindre € 4 millions ou 10 % du chiffre d'affaires annuel (le montant le plus élevé étant applicable). Les personnes physiques sont passibles à la fois d'une amende et d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans.
7. Pour l'examen des fusions, le critère en Irlande (et au Royaume-Uni) est celui, un peu plus général, de la « restriction substantielle de la concurrence », et non le critère traditionnel de l'UE fondé sur la position dominante. Le nouveau critère de l'UE, « l'entrave significative à une concurrence effective », revient à peu près au même dans la pratique.
8. Sur les 94 opérations examinées par l'ICA en 2004, 89 ont été approuvées dans le délai d'un mois de la « phase une ». Les seuils de notification ont été relevés et simplifiés afin de diminuer le nombre d'opérations exigeant une notification préalable.

## Bibliographie

- ComReg (2005), *Economic Aspects of Telecommunications Market Developments*, The Commission for Communications Regulation, Dublin.
- Consumer Strategy Group (2005), *Make Consumers Count: A New Direction for Irish Consumers*, Dublin, avril.
- Conway, P. et al. (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 419, OCDE, Paris, [www.oecd.org/eco/documentsdetravail](http://www.oecd.org/eco/documentsdetravail).
- Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in Non-manufacturing Sectors in OECD Countries: Measurement and Highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, OCDE, Paris, à paraître, [www.oecd.org/eco/documentsdetravail](http://www.oecd.org/eco/documentsdetravail).
- Department of Health (UK) (2003), *Pharmaceutical Price Regulation Scheme: Seventh Report to Parliament*, Londres, décembre.
- Fingleton, J. (2004), « Is there Competition in the Irish Grocery Retail and Distribution Sectors? », présentation à la conférence « Checkout » à Ballsbridge, Dublin, 27 janvier, Competition Authority.
- Fitz Gerald, J. (2003), « Energy Policy in Ireland », *Working Papers*, n° 160, Economic and Social Research Institute, Dublin.
- Indecon (2003), *Indecon's Assessment of Restrictions in the Supply for Professional Services*, rapport préparé pour le Competition Authority par Indecon, International Economic Consultants et London School of Economics, Dublin, mars.
- Irish Times (2005), « Government to Liberalize Bus Market in the Autumn », 2 juillet, Dublin.
- OCDE (2001), *La réforme de la réglementation en Irlande*, Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Objectif croissance, Réformes économiques*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/eco/reformeseconomiques2005](http://www.oecd.org/eco/reformeseconomiques2005).
- Purcell, D. (2004), « Competition and Regulation in the Retail Pharmacy Market », *Studies in Public Policy*, n° 14, The Policy Institute, Trinity College, Dublin.

## ANNEXE 2.A1

*La réforme de la réglementation : suivi*

Cette annexe rend compte des mesures prises à la suite des principales recommandations sectorielles formulées par l'OCDE en 2001 dans son *Examen de la réforme de la réglementation en Irlande*. Elle ne concerne pas les très nombreuses recommandations qui ont trait au cadre juridique et à l'administration du droit de la concurrence.

Recommandations	Mesures prises
Mettre fin aux restrictions à la libre entrée résultant des régimes d'autorisation, en particulier aux plafonds quantitatifs.	Aucune mesure.
Éliminer les règles d'intérêt catégoriel qui entravent une concurrence efficace, notamment le Règlement concernant le commerce des produits de consommation courante.	En 2005, le gouvernement a fait connaître son intention d'abroger le Règlement concernant le commerce des produits de consommation courante.
Élargir la concurrence dans les services publics au niveau des collectivités locales. Un moyen efficace serait de procéder à des appels d'offres pour les services publics dans le cadre de normes de qualité et d'une surveillance de la qualité.	Aucune mesure.
Appliquer vigoureusement la politique de la concurrence dans les professions autoréglementées.	L'Autorité de la concurrence a publié un examen des pratiques anticoncurrentielles dans diverses professions et procède à un suivi à cet égard.
Supprimer les entraves à la liberté économique des pharmaciens ayant obtenu leur diplôme dans un autre État membre de l'UE et les restrictions à l'implantation des pharmacies.	Les restrictions à l'implantation ont été supprimées en 2002.
Dans les services juridiques, retirer aux instances autoréglementées le contrôle de la formation et de l'entrée des professionnels du droit, mais maintenir un étroit contrôle en ce qui concerne la qualité des entrants et le contenu des études et de la formation; maintenir également la liberté, pour les sollicitors, de faire de la publicité pour leurs honoraires et leurs domaines de spécialisation.	Aucune mesure.
Intensifier la concurrence dans le secteur de l'électricité en :	
• Interdisant à ESB d'augmenter ses capacités de production.	Aucune mesure.
• Imposant à ESB la cession de certaines centrales.	Aucune mesure.
• Veillant à ce que les règles et tarifs d'accès au réseau de transport reflètent les coûts et ne soient pas discriminatoires.	Aucune mesure.
• Séparant les activités de transport si les restrictions au transport ne sont pas supprimées ou s'il y a discrimination pour l'accès.	Aucune mesure.
• Augmentant les capacités de transport d'électricité entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord.	Des plans ont été établis pour accroître les capacités de transport avec l'Irlande du Nord et le pays de Galles, mais il reste encore à les finaliser.
• S'assurant que les contrats à long terme ne bloquent pas la libéralisation du marché.	Aucune mesure.
• Libre choix pour les consommateurs en 2005.	Objectif réalisé.
Secteur du gaz :	
• Transférer la responsabilité de l'accès au transport à la Commission de régulation de l'électricité.	Aucune mesure.

Recommandations	Mesures prises
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiller à ce que les tarifs reflètent les coûts, ce qui veut dire qu'ils devraient pouvoir varier à travers le pays.</li> </ul>	Aucune mesure.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Séparer les activités de transport des activités potentiellement concurrentielles.</li> </ul>	Aucune mesure.
Éliminer les subventions dont bénéficie la tourbe et les remplacer par des aides régionales plus efficaces.	Aucune mesure.
Dans les télécommunications :	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rationaliser l'attribution des licences en passant à un régime d'autorisation générale au lieu d'un régime de licences individuelles.</li> </ul>	Les directives pertinentes de l'UE ont été mises en œuvre.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ne pas proroger après 2004 la licence exclusive de cinq ans accordée aux opérateurs de télévision par câble.</li> </ul>	Cette mesure a été prise.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluer le coût de l'obligation de service universel et le faire supporter aux consommateurs.</li> </ul>	Aucune mesure.



## Chapitre 3

# Investir dans le renforcement des qualifications

*La progression impressionnante de la productivité du travail a dopé la croissance économique en Irlande depuis le début des années 90. Elle a été favorisée par un net relèvement du niveau de formation de la population d'âge actif, qui a été dans une large mesure rendu possible par les investissements réalisés à compter de 1967 afin d'assurer une éducation secondaire gratuite pour tous. Les résultats scolaires sont désormais à peu près conformes à la moyenne OCDE mais encore bien au-dessous de ceux atteints par les pays de l'OCDE les plus performants. Il faut poursuivre les efforts à tous les niveaux, depuis l'enseignement préprimaire jusqu'à l'enseignement tertiaire et la formation continue, pour rapprocher encore le système d'enseignement de la meilleure pratique.*

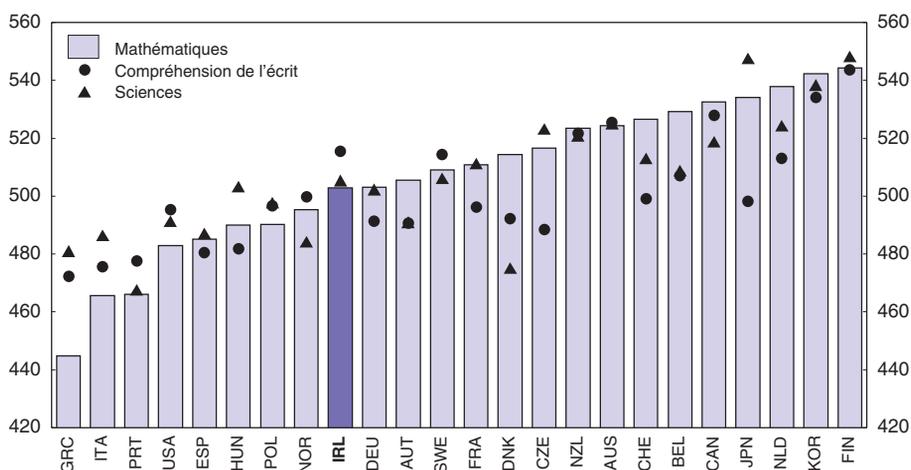
## Enseignement tertiaire

La part de la population ayant achevé le deuxième cycle du secondaire augmente rapidement. Parmi les 25 à 34 ans, plus de trois personnes sur quatre ont suivi des études secondaires du deuxième cycle alors que le pourcentage est de seulement 38 % parmi les 55 à 64 ans (graphique 1.9). L'amélioration rapide du capital humain a eu un effet particulièrement bénéfique sur la croissance économique parce qu'elle est intervenue en même temps qu'une augmentation sensible de la demande mondiale de main-d'œuvre qualifiée. Se fondant sur un cadre de comptabilité de la croissance, Hamilton (2005) estime qu'en augmentant l'emploi et la qualité de la main-d'œuvre, la progression des résultats scolaires a contribué pour 2.1 points de pourcentage par an à la croissance économique sur la période 1994-2003. Utilisant une approche différente fondée sur une fonction de production, Bergin et Kearney (2004) estiment que si le niveau de formation de la population irlandaise était resté semblable à celui de 1980, le revenu national par habitant serait de 20 % inférieur à son niveau actuel. Cependant, malgré cette amélioration, la proportion de jeunes ayant achevé des études secondaires du deuxième cycle, quoique supérieure à la moyenne OCDE, est encore beaucoup plus faible que dans les pays les plus performants<sup>1</sup>.

Le niveau de formation atteint par les étudiants quittant le système scolaire peut être évalué à l'aide des tests normalisés du Programme de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA; OCDE, 2004a). L'Irlande figure parmi les pays les plus performants pour ce qui est de la compréhension de l'écrit mais les scores en culture mathématique et en culture scientifique sont moyens (graphique 3.1). Pour ce qui est des mathématiques, le score de

Graphique 3.1. **Compétences des jeunes de 15 ans en mathématiques, compréhension de l'écrit et sciences**

Résultats moyens de PISA 2003



Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain. Premiers résultats de PISA 2003*.

l'Irlande est inférieur de plus d'un écart-type au score moyen obtenu par les cinq pays les plus performants (Canada, Japon, Finlande, Corée et Pays-Bas).

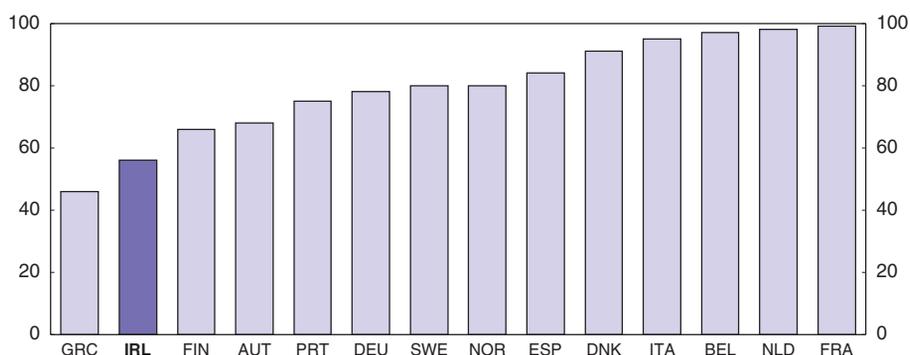
Le nombre de personnes quittant le système d'enseignement avant le deuxième cycle du secondaire est un motif de préoccupation. Quelque 14 % des 20 à 24 ans ont abandonné leurs études sans avoir achevé le deuxième cycle du secondaire. Ce pourcentage est proche de la moyenne OCDE, mais bien moins satisfaisant que celui des pays les plus performants : en Norvège, par exemple, il est inférieur à 5 % et il est de moins de 10 % en Autriche, en Suède, en Suisse, en République tchèque et en Pologne (OCDE, 2005a). Dans un pays où le salaire minimum est élevé par rapport aux salaires moyens, la main-d'œuvre peu qualifiée a beaucoup de mal à trouver un emploi. En 2003, par exemple, le taux d'emploi des hommes et des femmes sans diplôme de fin du deuxième cycle du secondaire était de 3 points inférieur à la moyenne OCDE (OCDE, 2005b).

### Développer la scolarisation de la petite enfance

L'accès des jeunes enfants au système d'enseignement peut améliorer les résultats scolaires plus tard dans la vie. En Irlande, l'éducation préprimaire est assurée essentiellement par les établissements d'enseignement primaire au sein de classes de maternelle. Si les enfants de 4 et 5 ans peuvent être inscrits en maternelle, l'accès n'est véritablement universel que pour les enfants de 5 ans : seulement la moitié des enfants de 4 ans et peu d'enfants de 3 ans sont scolarisés. Un programme appelé *Early Start* assure la scolarisation des enfants de 3 ans vivant dans les zones défavorisées. Globalement, le pourcentage des enfants de 3 à 6 ans qui bénéficient d'une scolarisation préprimaire n'est que de 56 % – un niveau très faible par rapport aux normes internationales (graphique 3.2). En outre, les enfants scolarisés se trouvent souvent dans des classes nombreuses. Le nombre d'élèves par enseignant est en principe plafonné à 29, mais un enfant sur quatre se trouve dans une classe de 30 élèves ou plus (OCDE, 2004b). En outre, la journée de classe est courte en maternelle, les sessions durant quatre heures et quarante minutes chaque jour. Elle est encore plus courte dans le programme *Early Start* : deux heures et demie par jour.

Graphique 3.2. **L'accès à l'éducation préprimaire est limité**

Pourcentage d'enfants âgés de 3 à 6 ans inscrits dans une école maternelle<sup>1</sup>



1. Dernière année disponible, qui varie entre 1998 et 2000.

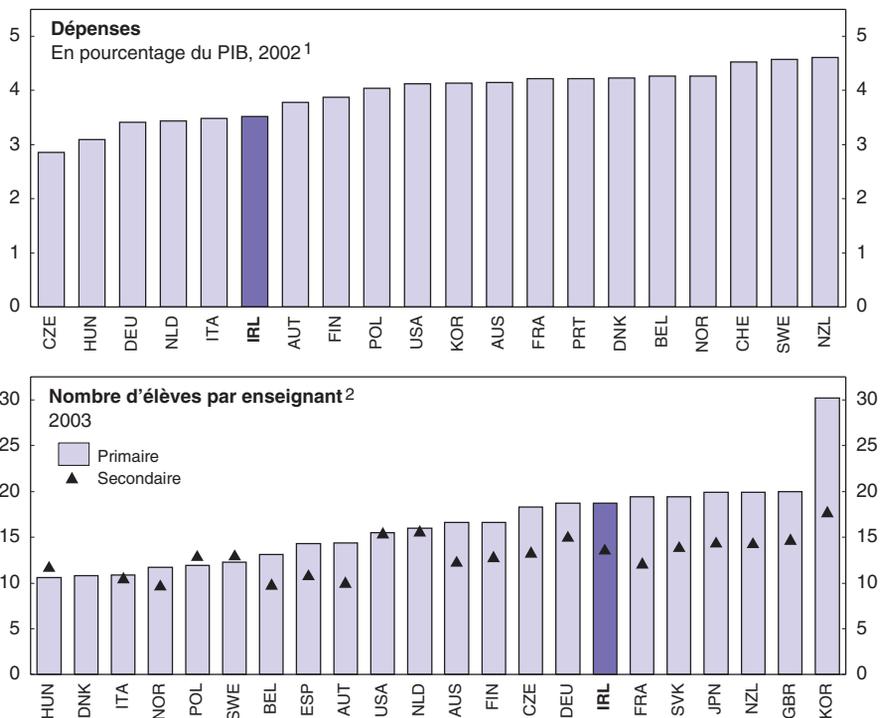
Source : OCDE (2004), « Early Childhood Education and Care Policy: Country Note For Ireland », Direction de l'éducation, OCDE, Paris, avril, [www.oecd.org/edu/earlychildhood](http://www.oecd.org/edu/earlychildhood).

Le faible taux de scolarisation et la courte durée des journées de classe ont vraisemblablement une incidence négative sur la performance scolaire ultérieure des élèves et appellent une augmentation des investissements. La plupart des études ont conclu que l'éducation dans la petite enfance se traduit par des avantages durables : les jeunes enfants scolarisés ont plus de chances d'avoir de meilleurs résultats scolaires et de faire montre d'une plus grande sociabilité plus tard dans leur vie (Brooks-Gunn, 2003; Campbell *et al.*, 2001; Barnett, 1995)<sup>2</sup>. Pour que les enfants puissent pleinement tirer parti d'un développement de la scolarisation précoce, les autorités devraient viser à réduire la taille des classes et à allonger la durée des sessions, en particulier dans le programme *Early Start*.

### Améliorer les résultats dans l'enseignement primaire et secondaire

Du fait du faible niveau des investissements dans l'enseignement primaire et secondaire, peu de ressources sont disponibles pour aider les étudiants rencontrant des difficultés et réduire ainsi le risque d'abandon scolaire<sup>3</sup>. Les dépenses au titre de l'enseignement primaire et secondaire représentent seulement 2½ pour cent du revenu national, ce qui est bien inférieur à la moyenne OCDE (graphique 3.3, cadre du haut). Les enseignants étant relativement bien rémunérés par rapport aux normes internationales<sup>4</sup>, le montant limité des ressources financières se traduit par un plus grand nombre d'élèves par enseignant, en particulier dans les établissements primaires (graphique 3.3, cadre du

Graphique 3.3. Les dépenses d'enseignement primaire et secondaire sont faibles



- Dépenses directes de sources publiques et privées, y compris les sources internationales. Irlande en pourcentage du RNB.
- Établissements publics seulement pour la Norvège. Filières générales seulement pour l'enseignement secondaire en Australie et au Royaume-Uni.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, Paris.

bas). Le grand nombre d'élèves par classe limite le temps que les enseignants peuvent consacrer à aider ceux qui ont du mal à rattraper le reste de la classe et on considère généralement que cela accentue le risque d'abandon scolaire.

Pour répondre aux besoins des enfants rencontrant des difficultés, l'Irlande a choisi de les « intégrer » dans les classes ordinaires tout en leur prodiguant un soutien spécifique. Par suite de cette approche, il y a peu de programmes d'appoint ou de rattrapage pour les enfants retardataires : moins de 1 % des élèves souffrant de graves troubles de l'apprentissage sont inscrits dans des classes ou des écoles spéciales, contre 90 % en Allemagne et près de 100 % en France (OCDE, 2004c). Plusieurs programmes spéciaux, y compris le Plan d'action pour l'inclusion scolaire, adopté en mai 2005, visent les élèves de milieux défavorisés et non pas ceux qui ont des difficultés d'apprentissage.

Malgré le faible montant des dépenses, des signes d'inefficience peuvent être observés dans les services d'enseignement secondaire. Utilisant une analyse d'enveloppement des données<sup>5</sup>, Afonso et St. Aubyn (2005) constatent que la performance moyenne des élèves irlandais, mesurée par le Programme de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves, pourrait être de 10 % plus élevée avec des ressources inchangées. La rigidité du barème des rémunérations, qui s'applique uniformément à presque tous les enseignants, est vraisemblablement une autre source d'inefficience car elle empêche les rémunérations de refléter les différences dans les conditions du marché du travail suivant les domaines. Avec ce système de rémunération, il pourrait s'avérer difficile de garder des enseignants qualifiés en mathématiques et en sciences, dont les compétences sont de plus en plus demandées dans une économie toujours plus orientée vers les technologies de pointe, à un moment où le système éducatif en a davantage besoin avec l'introduction prévue de l'enseignement de la science dans les écoles primaires et son extension dans le programme du premier cycle du secondaire (ICSTI, 1999; Coolahan, 2003; Dempsey, 2004).

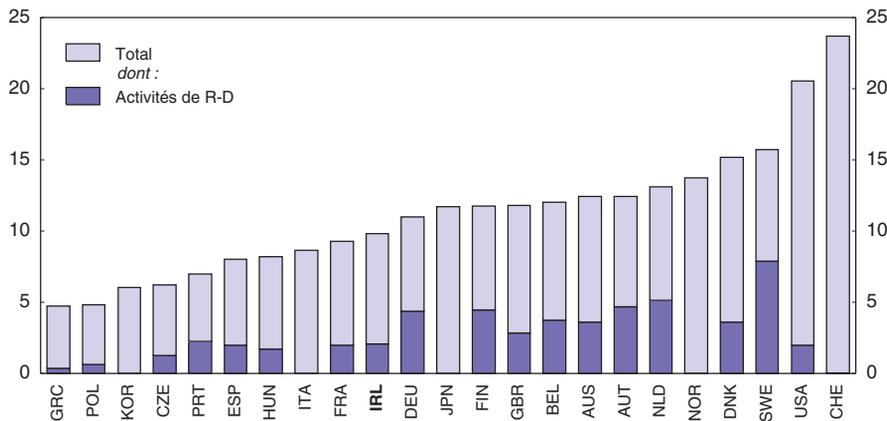
Il semble justifié d'augmenter les investissements dans l'enseignement primaire et secondaire. Pour ce qui est du financement de ces niveaux d'enseignement, la priorité donnée à l'aide aux élèves en difficulté est tout à fait opportune et doit être réaffirmée. Cibler les efforts sur les élèves sous-performants est plus efficace que d'affecter les ressources aux enfants en fonction de caractéristiques faiblement corrélées aux résultats scolaires (par exemple le contexte socio-économique). De plus, dans le long terme, les autorités pourraient envisager de décentraliser et d'assouplir le système de rémunération, de façon que les établissements scolaires puissent adapter les rémunérations des enseignants aux conditions du marché du travail dans un domaine donné.

### **Des droits de scolarité amélioreraient l'accès et offrirait un financement supplémentaire pour l'enseignement supérieur**

Les investissements inférieurs à la moyenne réalisés dans l'enseignement tertiaire sont vraisemblablement insuffisants pour soutenir des gains dynamiques de la productivité du travail. Les dépenses au titre de l'enseignement supérieur, se chiffrant à € 9 830 par an et par étudiant en 2002, étaient plutôt faibles par rapport aux autres pays de l'OCDE et inférieures à la moitié du niveau enregistré aux États-Unis. Avec des dépenses supplémentaires par étudiant et par an de € 251, le Fonds d'innovation stratégique créé par le budget de 2006 ne modifiera pas fondamentalement la situation (graphique 3.4). Un autre motif de préoccupation est le faible niveau des budgets de recherche dans les universités et les instituts de technologie (chapitre 4).

### Graphique 3.4. L'investissement dans le capital humain via l'enseignement supérieur est en retard par rapport aux autres pays de l'OCDE<sup>1</sup>

Dépenses annuelles d'enseignement supérieur par étudiant, en équivalents dollars des États-Unis, 2002<sup>2</sup>



1. Établissements publics seulement pour la Hongrie, l'Italie, le Portugal et la Suisse.

2. Calculs fondés sur des équivalents temps plein. Données converties en dollars des États-Unis sur la base des parités de pouvoir d'achat pour le PIB.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, Paris.

Les contribuables financent 85 % des dépenses nationales au titre de l'enseignement supérieur. Le système d'enseignement supérieur de l'Irlande est essentiellement structuré autour de 20 établissements financés par l'État : 7 universités et 13 instituts de technologie (qui ont une orientation plus professionnelle). La part des financements publics a augmenté considérablement en 1995, lorsque les autorités ont aboli les droits pour le premier cycle universitaire. Il s'agissait ainsi d'améliorer l'égalité d'accès entre les groupes sociaux, mais il ne semble pas que cet objectif ait été atteint (Hamon et Sheehan, 2004). En effet, les familles à faible revenu ayant déjà été exemptées des droits de scolarité avant cette date, les principaux bénéficiaires du changement ont probablement été les familles à revenu intermédiaire. En 2002, les transferts de l'État en faveur des étudiants ont ajouté 30 % aux ressources des universités (OCDE, 2005c). Des droits restent en place seulement pour les étudiants à temps partiel, les étudiants des deuxième et troisième cycles et les non ressortissants de l'UE, alors que tous les étudiants doivent acquitter des frais d'enregistrement de € 750 par an (avec des exemptions pour les familles à faible revenu).

Passer à un système d'enseignement tertiaire qui donnerait aux universités une plus grande autonomie financière ainsi que la possibilité de prélever des droits de scolarité – deux recommandations clés formulées dans l'examen réalisé récemment par l'OCDE du système d'enseignement supérieur en Irlande – présenterait de nombreux avantages. D'après l'expérience des autres pays, les avantages l'emportent largement sur les inconvénients. Par exemple :

- L'introduction de droits de scolarité augmenterait les ressources à la disposition des établissements d'enseignement supérieur. En Nouvelle-Zélande, par exemple, la politique tendant à ce que le financement suive l'étudiant (quasi-coupons), associée à un droit de scolarité et à un système de prêts, a permis une expansion considérable des ressources disponibles pour le secteur tertiaire ainsi qu'une augmentation correspondante de l'accès des étudiants de tous les milieux socioéconomiques.

- Les droits de scolarité encouragent une meilleure allocation des ressources car ils renforcent l'incitation pour les étudiants à suivre les programmes ayant une forte rentabilité ainsi que les incitations pour les universités et instituts de technologie à offrir ce type de programmes. Par ce biais, les droits de scolarité peuvent doper la rentabilité de l'investissement en capital humain.
- Les droits de scolarité rendent les établissements d'enseignement supérieur plus réactifs aux besoins des étudiants et, peut-être et surtout, aux besoins des étudiants potentiels. Dans les pays qui les ont introduits, on a observé (avec quelques nuances) une progression visible de la qualité de l'enseignement car les étudiants considèrent qu'ils paient pour un service et exigent une meilleure performance.
- Le coût global pour la société d'un volume donné d'investissement dans l'enseignement supérieur est plus faible lorsque les dépenses privées représentent une plus grande proportion des ressources.
- Les droits de scolarité sont plus équitables, car la majeure partie des avantages de l'enseignement tertiaire vont à l'individu et la majorité des étudiants du tertiaire sont issus de milieux à haut revenu.

Lorsqu'on introduit des droits de scolarité, il faut veiller à ce qu'ils ne fassent pas obstacle à la participation des étudiants de milieux défavorisés. L'Australie et le Royaume-Uni offrent des exemples concrets de moyens d'atteindre cet objectif sans réduire les avantages liés aux droits de scolarité : ces deux pays ont introduit des droits de scolarité qui ne sont pas acquittés au moment des études mais remboursés plus tard sur le revenu salarié (OCDE, 2004d et OCDE, 2005d). Un système de cette nature semble souhaitable pour l'Irlande car il incite à maximiser la rentabilité de l'éducation (principal avantage des droits de scolarité), tout en éliminant le risque que les contraintes de crédit n'empêchent des étudiants potentiels de milieux défavorisés de poursuivre des études. L'autre option, qui consiste à assujettir les droits de scolarité à des critères de ressources (ou, ce qui revient au même, à accorder des indemnités aux étudiants des familles à faible revenu), est moins attrayante car l'incitation n'est plus là et les taux d'imposition effectifs marginaux des parents se trouvent augmentés, ce qui accentue les pièges de la pauvreté.

Il importe toutefois de mentionner que, pour arriver aux avantages escomptés, les recettes tirées des droits de scolarité doivent s'ajouter à un volume prédéterminé de financement public. Si les établissements d'enseignement supérieur étaient libres d'augmenter les droits de scolarité acquittés par leurs étudiants mais si, dans le même temps, ils se trouvaient confrontés à une situation où l'augmentation des recettes tirées de ces droits était annulée par la réduction des subventions publiques, les prestataires de services d'enseignement n'auraient plus l'incitation souhaitable. L'importance de ce point est illustrée par la situation actuelle des étudiants à temps partiel. Le fait que les étudiants à temps partiel paient des droits de scolarité devrait encourager les établissements d'enseignement supérieur à concevoir des programmes à leur intention. Or, dans la mesure où l'on considère que les recettes tirées de ces droits peuvent venir en déduction des subventions récurrentes, l'offre de programmes à temps partiel par les universités et les instituts de technologie reste peu abondante (OCDE, 2005c).

Il convient de noter que le système proposé ici ne reviendrait pas seulement à réintroduire les droits de scolarité pour le premier cycle universitaire, car il diffère du régime antérieur à 1995 et l'améliore au moins sur deux points. Premièrement, tout étudiant ferait l'objet du même traitement, qu'il aille à l'université ou vers un institut de

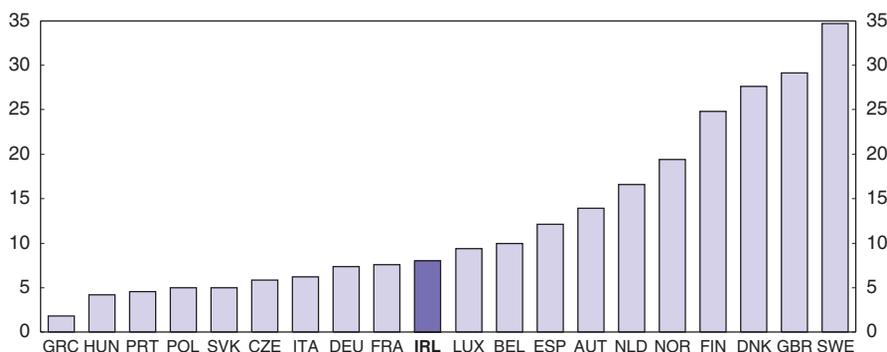
technologie (où les droits de scolarité n'existaient pas avant 1995). Deuxièmement, les droits de scolarité ne seraient pas acquittés dans l'immédiat mais seraient remboursés ultérieurement sur les gains d'un emploi rémunéré. L'introduction de droits de scolarité devrait être considérée comme un objectif souhaitable à long terme, même si les points de vue actuellement avancés à cet égard donnent à penser qu'une mise en œuvre rapide est peu probable. La recommandation de l'*Examen de l'enseignement supérieur en Irlande*, réalisé par l'OCDE, tendant à l'introduction de droits de scolarité, même si elle a été bien accueillie par la communauté universitaire (Barrett *et al.*, 2004 et Sheehan, 2005), a suscité un vif débat qui a conduit les autorités à décider de ne pas adopter cette mesure dans le court terme.

### Créer des conditions favorables à l'apprentissage à vie

Relativement peu de salariés participent à des programmes d'enseignement ou à des activités de formation (graphique 3.5). La faible participation aux activités d'apprentissage à vie est préoccupante en raison de la très grande spécialisation des secteurs de haute technologie, qui est la plus forte de l'Union européenne (BCE, 2004). La situation de faible investissement dans la formation continue est tout aussi surprenante, car la population adulte a un relativement bas niveau de formation : 38 % des 25 à 64 ans n'ont pas achevé leurs études secondaires, contre 12 % aux États-Unis et 13 % en Suisse. Les données recueillies au niveau des entreprises pour l'Irlande amènent à penser que le paradoxe que constitue apparemment l'association d'un niveau élevé de productivité, d'une part, et d'une faible performance scolaire et d'un apprentissage limité, de l'autre, peut s'expliquer, du moins en partie, par le fait que la formation est généralisée dans les entreprises où on constate qu'elle a un fort effet positif sur la productivité (Cassidy *et al.*, 2005).

#### Graphique 3.5. Peu de salariés participent à des activités d'apprentissage tout au long de la vie

Pourcentage de personnes âgées de 25-64 ans ayant participé à une formation ou à un enseignement au cours des quatre semaines précédant l'enquête, 2005<sup>1</sup>



1. Données préliminaires pour le Luxembourg et le Royaume-Uni; 2004 pour l'Allemagne.

Source : Base de données d'Eurostat, Indicateurs structurels, janvier 2006.

Y a-t-il des dysfonctionnements du marché qui justifient des mesures pour encourager un développement de la formation et de l'éducation des adultes? Étant donné qu'une formation des adultes efficace se traduit par une plus forte productivité et une augmentation des salaires (en particulier sur un marché du travail compétitif et efficace comme celui de l'Irlande), une

intervention de l'État ne paraît guère justifiée à première vue. Autrement dit, étant donné que les travailleurs et les entreprises supportent le coût de la formation continue et en recueillent les fruits, ils ont tout intérêt à investir de façon optimale. Certains facteurs peuvent, toutefois, nuancer cette conclusion (OCDE, 2001 et Blöndal *et al.*, 2002). Au moins quatre d'entre eux semblent s'appliquer au cas de l'Irlande. Premièrement, les travailleurs, et en particulier les travailleurs peu qualifiés, peuvent avoir du mal à obtenir des prêts ou sont confrontés à des taux d'emprunt qui dépassent le taux d'actualisation collectif, ce qui conduit à un sous-investissement dans la formation continue. Deuxièmement, les entreprises ne sont guère incitées à aider les salariés à surmonter les contraintes de liquidités ou à financer elles-mêmes la formation continue car elles craignent que les salariés ne les quittent après la formation. Troisièmement, les individus ont vraisemblablement une plus grande aversion pour le risque que la société dans son ensemble. Quatrièmement, les impôts sur le revenu réduisent la rentabilité de l'investissement dans la formation continue, d'autant qu'ils sont fortement progressifs en Irlande.

Eu égard à ces facteurs, le montant des financements publics pour la formation continue des salariés adultes semble être plutôt faible, à 0.03 % du PIB. Il importe, toutefois, si l'on veut pouvoir comparer les financements publics au titre de l'enseignement et de la formation des salariés aux avantages des programmes réalisés dans ce domaine, de tenir compte de l'ensemble des coûts, y compris la production perdue. En particulier, toute augmentation des financements publics pour la formation de travailleurs âgés devrait être destinée essentiellement à aider les groupes les plus vulnérables, en évitant de subventionner l'enseignement supérieur de manière générale. La rentabilité privée de l'enseignement supérieur est généralement fortement négative à compter de 50 ans (Blöndal *et al.*, 2002), ce qui donne à penser que sa rentabilité sociale pourrait ne pas être positive non plus.

On pourrait améliorer l'accès à l'enseignement supérieur sans dépenses supplémentaires en corrigeant les imperfections des politiques publiques actuelles. Une majorité des travailleurs adultes souhaitant suivre des études supérieures recherchent des programmes à temps partiel leur permettant d'associer travail et études. Comme on l'a noté plus tôt, et contrairement aux étudiants à temps plein, les étudiants à temps partiel acquittent des droits de scolarité pour suivre des programmes d'études supérieures. Or, les universités et les instituts de technologie fonctionnant dans l'hypothèse que les droits de scolarité acquittés par les étudiants à temps partiel viendront en partie en déduction des subventions du Trésor, elles ne sont guère incitées à s'adapter aux besoins de ces étudiants (OCDE, 2005c). Il semblerait, d'après certaines indications, que les universités invoquent le bas niveau des certificats d'études (obtenus à la fin du secondaire) pour refuser d'admettre certains étudiants potentiels plus âgés. Ce n'est pas une coïncidence si, malgré la place peu importante qu'il occupe dans l'enseignement supérieur, le secteur privé s'est spécialisé dans l'enseignement tertiaire à temps partiel et est un prestataire important des services de ce type. Le principal établissement financé par des fonds privés, le National College of Ireland, compte environ 3 000 étudiants à temps partiel et seulement 900 étudiants à temps plein.

### Accroître de façon efficace l'investissement dans le capital humain

Il paraît tout à fait justifié d'augmenter les investissements dans le capital humain, non pas tant par des dépenses publiques supplémentaires que par un réaménagement des priorités. Les recommandations figurant dans l'encadré 3.1 pourraient être mises en œuvre

### Encadré 3.1. Résumé des recommandations

- Investir davantage dans la scolarité préprimaire en :
  - ❖ Généralisant l'enseignement préprimaire à partir de l'âge de 3 ans.
  - ❖ Évitant d'avoir des classes de maternelle de plus de 30 enfants.
  - ❖ Allonger la durée des journées de classe.
- Améliorer les résultats dans l'enseignement primaire et secondaire en ciblant davantage les efforts sur les enfants ayant des difficultés d'apprentissage (et non sur ceux venant de milieux défavorisés).
- Donner aux universités les moyens d'accroître leurs ressources et les inciter à être plus réactives aux besoins des étudiants en :
  - ❖ Prélevant des droits que les étudiants (y compris les étudiants à temps partiel) peuvent rembourser sur leurs gains ultérieurs.
  - ❖ Veillant à ce que les recettes tirées de ces droits ne viennent pas en déduction d'un niveau prédéterminé de financement public.
- Les changements qu'il est proposé d'apporter au financement des établissements d'enseignement supérieur devraient contribuer dans une large mesure à aider les étudiants adultes potentiels à trouver des programmes répondant mieux à leurs besoins. Les programmes de formation financés par des fonds publics devraient se limiter aux groupes les plus vulnérables.
- S'il se révèle impossible de passer à un financement des institutions d'enseignement supérieur par les droits de scolarité, il faudrait au moins établir des conditions d'égalité entre les étudiants à temps plein et les étudiants à temps partiel pour ce qui est des droits et des financements.

sans beaucoup de dépenses publiques supplémentaires en redéployant les ressources des établissements d'enseignement supérieur, où le financement privé jouerait un plus grand rôle, vers l'enseignement tertiaire, où l'accent devrait être mis essentiellement sur l'amélioration de la scolarisation précoce.

#### Notes

1. À 78 %, le pourcentage des 25 à 34 ans ayant achevé le deuxième cycle du secondaire est légèrement supérieur à la moyenne OCDE de 75 % et bien inférieur aux taux de 87 %, 94 % et 95 % des États-Unis, du Japon et de la Norvège, par exemple (OCDE, 2005e).
2. Voir OCDE (2004b) pour d'autres références à des études évaluant la rentabilité de la scolarisation des jeunes enfants.
3. L'Irlande ne compte pas pour autant un plus grand nombre d'élèves sous-performants que les pays les mieux placés : les scores obtenus dans le cadre du PISA par les élèves du décile inférieur sont relativement élevés en comparaison des autres pays. Le problème tient au fait que, par rapport à la situation des pays les mieux placés, les élèves sous-performants ont un plus grand risque de ne pas aller jusqu'au bout du secondaire.
4. Voir graphique D3.1a dans OCDE (2005e).
5. Cette technique permet de comparer les produits et les intrants (coûts) pour divers pays de l'OCDE et de définir ainsi la frontière d'efficacité. Pour les pays qui ne se situent pas sur la frontière d'efficacité, cette technique permet d'estimer l'amélioration possible des produits avec le même niveau d'intrants.

## Bibliographie

- Afonso, A. et M. St. Aubyn (2005), « Cross-country Efficiency of Secondary Education Provision », *Working Paper Series*, n° 494, Banque centrale européenne, Francfort, juin.
- Barnett, W.S. (1995), « Long-Term Effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School Outcomes », *The Future of Children*, vol. 5, n° 3, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs à l'université de Princeton et The Brookings Institution.
- Barrett, A., G. Boyle et A. O'Connor (2004), « Higher Education: Funding Challenges and Funding Options », document présenté au Dublin Economics Workshop à Kenmare, octobre.
- BCE (Banque centrale européenne) (2004), « Sectoral Specialisation in the EU: a Macroeconomic Perspective », *Occasional Paper Series*, n° 19, BCE, Francfort.
- Bergin, A. et I. Kearney (2004), « Human Capital, the Labour Market and Productivity Growth in Ireland », *ESRI Working Papers*, n° 158, Economic and Social Research Institute, Dublin, septembre.
- Blöndal, S., S. Field et N. Girouard (2002), « Investment in Human Capital through Post-Compulsory Education and Training: Selected Efficiency and Equity Aspects », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 333, OCDE, Paris, [www.oecd.org/eco/documentsdetravail](http://www.oecd.org/eco/documentsdetravail).
- Brooks-Gunn, J. (2003), « Do you Believe in Magic? What we can Expect from Early Childhood Intervention Programs », *Social Policy Report*, Society for Research in Child Development, vol. 17, n° 1.
- Campbell, F.A. et al. (2001), « The Development of Cognitive and Academic Abilities: Growth Curves from an Early Childhood Educational Experiment », *Developmental Psychology*, vol. 37, n° 2, American Psychological Association, Washington DC.
- Cassidy, M., H. Görg et E. Strobl (2005), « Knowledge Accumulation and Productivity: Evidence from Plant-level Data for Ireland », *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 52, n° 3, Blackwell Publishing, juillet.
- Coolahan, J. (2003), « Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers: Country Background Report for Ireland », OCDE, Paris, [www.oecd.org/edu/teacherpolicy](http://www.oecd.org/edu/teacherpolicy).
- Dempsey, N. (2004), « Apprendre à enseigner », *L'Observateur OCDE*, n° 243, mai, OCDE, Paris.
- Hamilton, R. (2005), « Education, Demographics and the Irish Economic Miracle », *Quarterly Bulletin*, Central Bank and Financial Services Authority of Ireland, n° 2, Dublin, mai.
- Harmon, C. et J. Sheehan (2004), « Pricing and Investment Decisions in Irish Education », *Irish Banking Review*, printemps.
- ICSTI (Irish Council for Science, Technology and Innovation) (1999), *Benchmarking School Science, Technology and Mathematics Education in Ireland against International Good Practice*, Forfás, Dublin.
- OCDE (2001), *L'apprentissage tout au long de la vie : aspects économiques et financiers*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris, [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org).
- OCDE (2004b), « Early Childhood Education and Care Policy: Country Note for Ireland », Direction de l'Éducation, OCDE, Paris, avril, [www.oecd.org/edu/earlychildhood](http://www.oecd.org/edu/earlychildhood).
- OCDE (2004c), *Équité dans l'enseignement : Élèves présentant des déficiences, des difficultés et des désavantages sociaux*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004d), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, n° 18, OCDE, Paris, [www.oecd.org/eco/etudes/australie](http://www.oecd.org/eco/etudes/australie).
- OCDE (2005a), *De l'école à la vie active : Une transition difficile pour les jeunes adultes peu qualifiés*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/els/perspectivesemploi](http://www.oecd.org/els/perspectivesemploi).
- OCDE (2005c), *Review of Higher Education in Ireland*, Examens des politiques nationales d'éducation, OCDE, Paris, à paraître.
- OCDE (2005d), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, n° 20, OCDE, Paris, [www.oecd.org/eco/etudes/uk](http://www.oecd.org/eco/etudes/uk).
- OCDE (2005e), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/edu/rse2005](http://www.oecd.org/edu/rse2005).
- Sheehan, J. (2005), « Book Review of OECD Review of Higher Education in Ireland: Examiners' Report », *The Economic and Social Review*, vol. 36, n° 1, Economic and Social Research Institute, Dublin.



## Chapitre 4

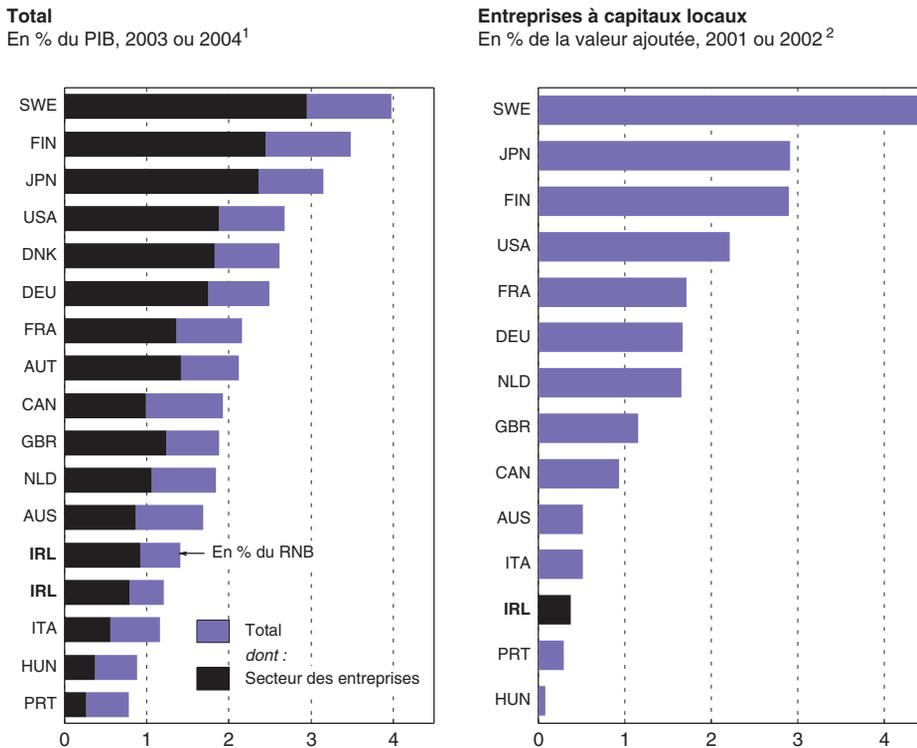
# Davantage d'innovation, de meilleurs résultats

*Dans les années à venir, la croissance de la productivité aura un rôle essentiel à jouer pour maintenir la forte performance économique de l'Irlande, car l'offre de main-d'œuvre est déjà relativement élevée et sa progression se heurte à des effets de vitesse-limite. Certes, la productivité a affiché des résultats spectaculaires au cours de la décennie écoulée, mais l'Irlande a largement fait appel aux entreprises étrangères comme principale source d'innovation et de recherche. La base de recherche locale demeure étroite et le financement de la R-D, en dépit d'une croissance rapide, a tout juste suivi le rythme de la production économique. Ce chapitre examine la performance de l'Irlande sur le front de l'innovation et analyse les stratégies applicables pour mieux cibler des ressources limitées sur la production d'innovations tournées vers le marché.*

## Performance de l'Irlande sur le front de l'innovation

Le niveau des dépenses consacrées à la recherche-développement a fortement augmenté au cours de la décennie écoulée (+42 % depuis 1996, correction faite de l'inflation). Mais même cette accélération n'a pas permis de suivre le rythme de la croissance sous-jacente de la production. L'intensité de R-D de l'Irlande (recherche-développement en pourcentage du PIB ou du PNB) n'a donc guère varié depuis une ou deux décennies et reste très inférieure à la moyenne OCDE (graphique 4.1).

Graphique 4.1. L'intensité de la R-D est faible



1. 2002 pour l'Australie, l'Autriche et l'Italie.

2. 1999 pour l'Australie et 1998 pour la Hongrie.

Source : OCDE (2005), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 2 et OCDE (2005), *Indicateurs de l'OCDE sur la mondialisation économique*.

Le secteur des entreprises effectue les deux tiers environ des dépenses de R-D. Les deux tiers des activités correspondantes sont réalisées par des sociétés multinationales implantées en Irlande. L'intensité de R-D des entreprises à capitaux locaux est donc particulièrement faible, et comparable aux niveaux observés dans des pays tels que le Portugal, la Hongrie et l'Espagne (graphique 4.1). Comme dans la plupart des pays, une forte proportion de la recherche privée est effectuée par une poignée de sociétés : on ne

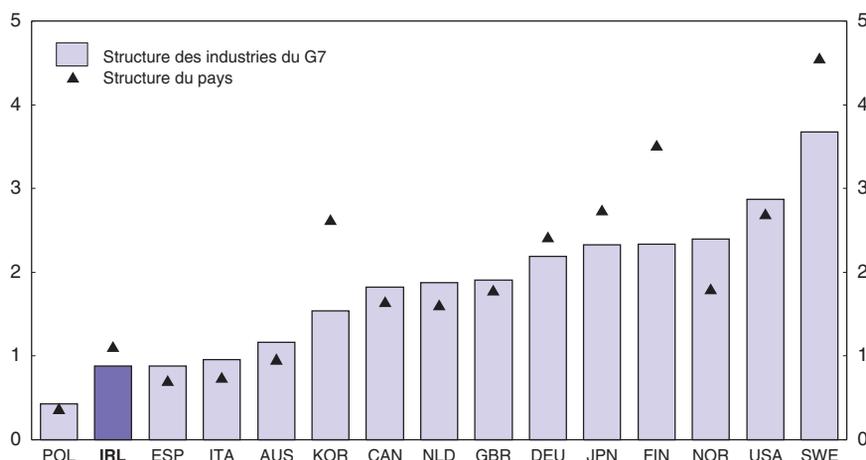
compte que 70 entreprises irlandaises et étrangères consacrant plus de € 2 millions par an à la recherche. En outre, les dépenses se concentrent sur un nombre restreint de branches. Le secteur des TIC (à l'inclusion du développement de logiciels) se taille la part du lion; le reste de la R-D est réalisé pour l'essentiel dans l'industrie des produits alimentaires et des boissons (pour les sociétés irlandaises) et dans les secteurs des produits pharmaceutiques et des instruments médicaux (pour les sociétés étrangères).

La pénurie de personnel est l'un des facteurs qui ont freiné les dépenses de R-D : le rythme d'accroissement du nombre des chercheurs est nécessairement limité. Les délais et les contraintes de financement dans les universités se sont conjugués pour restreindre le nombre de scientifiques formés sur place, même si cette carence a été compensée dans une certaine mesure par l'entrée de chercheurs étrangers et par le retour de nombreux Irlandais instruits qui avaient émigré dans les années 70 et 80 (Barrett, 2001). En dépit de cet apport, la part des chercheurs dans l'emploi total reste relativement faible. C'est le cas surtout des formations les plus poussées et les plus spécialisées : dans le secteur des entreprises, environ 90 % des chercheurs ne sont pas titulaires d'un doctorat.

Cette faible intensité de R-D est d'autant plus surprenante si l'on considère le poids des secteurs TIC et pharmaceutique en Irlande. Ces industries sont trois à quatre fois plus importantes (par rapport à la taille de l'économie) que dans les économies du G7 et affichent une intensité de R-D très élevée; si la structure industrielle de l'Irlande était plus proche de celle du G7, sa performance relative dans le domaine de la R-D serait donc encore plus médiocre (graphique 4.2). Bien entendu, cet état de choses s'explique par le fait que ces deux secteurs sont presque entièrement contrôlés par des capitaux étrangers et que les entreprises multinationales réalisent en général l'essentiel de leur R-D dans leur pays d'origine. Il faut donc les inciter à effectuer une plus grande partie de leur recherche en Irlande.

#### Graphique 4.2. Intensité de la R-D dans le secteur des entreprises

Corrigé des variations de structure, en pourcentage de la valeur ajoutée, 1999-2002



Source : OCDE (2006), *Objectif croissance*, Réformes économiques.

#### Recherche dans les universités et les instituts techniques

Les établissements d'enseignement supérieur ont toujours été un maillon faible de la recherche. Les universités ont été largement incapables de réaliser des recherches de

qualité à cause d'un manque d'infrastructures et d'un financement minimal des chercheurs. Les programmes-cadres de l'UE étaient la seule source substantielle de fonds dont disposaient les chercheurs irlandais (Forfás, 2004). Jusqu'en 1998, le financement public consistait en une dotation globale couvrant à la fois les frais d'enseignement et la recherche, mais la poussée des dépenses d'enseignement a exercé un effet d'éviction sur les capacités de recherche des établissements d'enseignement supérieur. C'est sans doute pour cela que les dépenses au titre de la recherche fondamentale, entreprises incluses, étaient parmi les plus basses de la zone OCDE, comparables (en proportion du PIB) à celles de la République slovaque, de l'Espagne, du Portugal et de la Pologne. Ce facteur explique également pourquoi de nombreux bâtiments scientifiques et technologiques construits dans les années 60 et 70 ne sont plus adaptés et doivent être profondément rénovés.

Le financement public de la recherche a été fortement accru dans le contexte du Plan de développement national pour 2000-06, et plusieurs conseils autonomes ont été mis sur pied afin d'assurer l'allocation des ressources (encadré 4.1). En particulier, le programme pour la recherche dans les établissements tertiaires (PRTLTI) a investi des sommes

#### Encadré 4.1. **Les principaux acteurs sur la scène scientifique**

Le **Programme pour la recherche dans les établissements tertiaires** (PRTLTI) est la principale source de financement pour la mise à niveau de l'infrastructure scientifique irlandaise. Il alloue des crédits sur une base concurrentielle aux universités et aux instituts techniques et depuis 1998 il a dépensé environ € 600 millions (0.6 % du PNB de 2005). Il a eu un impact énorme sur la capacité des établissements d'enseignement supérieur de mener des activités scientifiques : ainsi, la superficie des locaux de recherche a triplé et les crédits du PRTLTI ont permis d'ouvrir 24 grands centres de recherche, à quoi s'ajoutent quelques 800 créations de postes de recherche postlicence et 1 900 publications (Forfás, 2004; HEA, 2002). La moitié environ de ces crédits a été consacrée aux sciences biologiques et aux disciplines médicales.

La **Science Foundation Ireland** (SFI) octroie des subventions sous contrôle des pairs à des chercheurs et à des équipes de recherche dans les domaines de la biotechnologie et des TIC. Elle finance des postes de professeurs, des centres de recherche et des activités coopératives université-État-industrie. Les crédits sont accordés en priorité à des personnes et non à des projets spécifiques, si bien que les chercheurs eux-mêmes disposent d'une flexibilité considérable pour leurs programmes de recherche. La SFI dépensera € 646 millions sur la période 2000-06, dont € 42 millions pour trois nouveaux centres de recherche destinés à relier les universités irlandaises aux organismes de recherche en pointe dans le monde et aux entreprises locales de TIC et de biotechnologie.

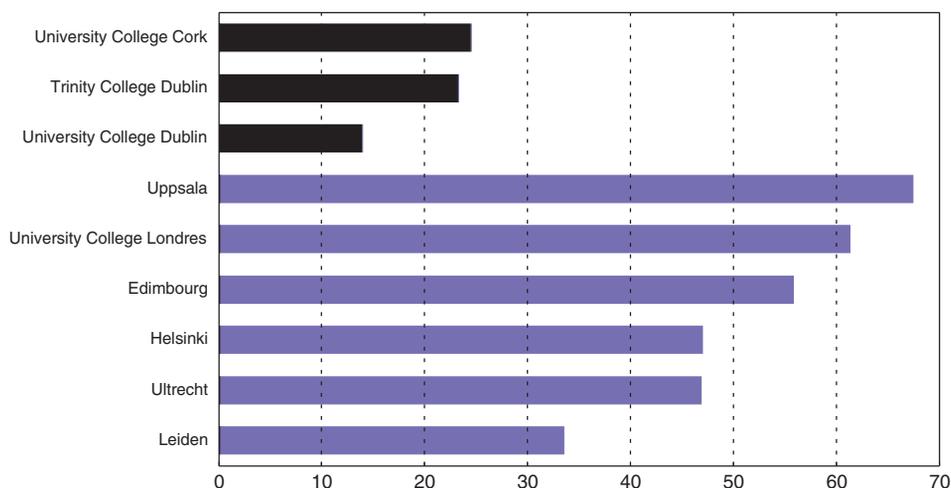
Deux **Conseils de recherche** (pour la science, l'ingénierie et la technologie – IRCSET – et pour les sciences humaines et sociales – IRCHSS) constituent les principales agences de financement de la recherche fondamentale et appliquée dans leur domaine respectif. À eux deux, ils dépenseront € 163 millions entre 2000 et 2006. Les conseils de recherche sont placés sous la tutelle du ministère de l'Éducation et de la Science.

L'**Office de la science et de la technologie** (OST) joue un rôle coordonnateur pour les institutions et les programmes énumérés ci-dessus ainsi que pour les activités de R-D des agences de développement des entreprises. Il donne aussi au gouvernement des avis indépendants sur l'environnement de la recherche. Il est également responsable des crédits de recherche fondamentale alloués à la SFI et des crédits de recherche appliquée et de commercialisation accordés à *Enterprise Ireland*.

considérables dans l'infrastructure physique et les équipements nécessaires pour la science. De l'avis général, le PRTL et ses agences soeurs comme la *Science Fondation Ireland* ont amélioré de façon spectaculaire le paysage de la recherche. On a constaté une vive progression des dépenses d'équipement et du financement des chercheurs individuels. Si remarquable que soit cette amélioration, elle est intervenue à partir d'un niveau faible. Le financement public de la R-D demeure bien inférieur à la moyenne OCDE, et les crédits de recherche par étudiant et par enseignant sont bien plus réduits que dans les universités étrangères comparables (graphique 4.3).

### Graphique 4.3. Les universités reçoivent moins de fonds que leurs homologues en Europe

Financement des recherches par membre du corps enseignant, 2004 pour les universités irlandaises, 2002 pour les autres, en milliers d'euros

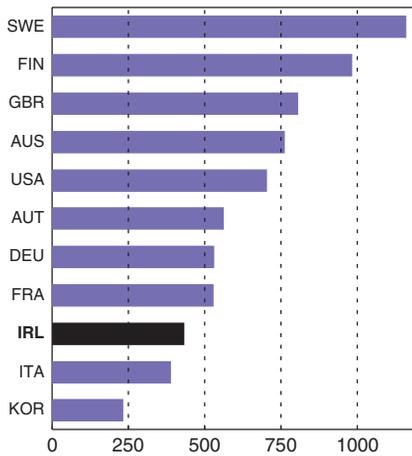
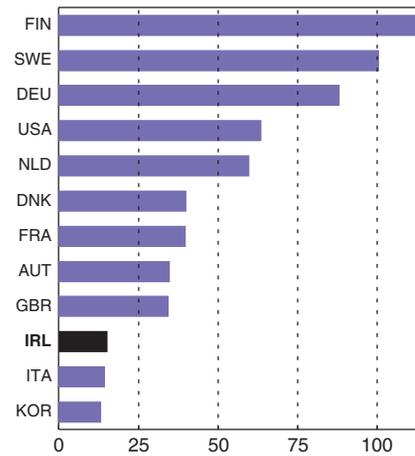
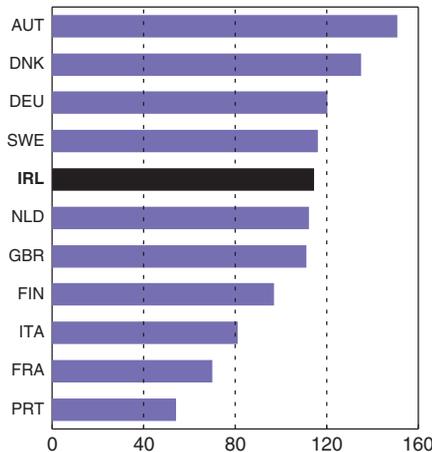
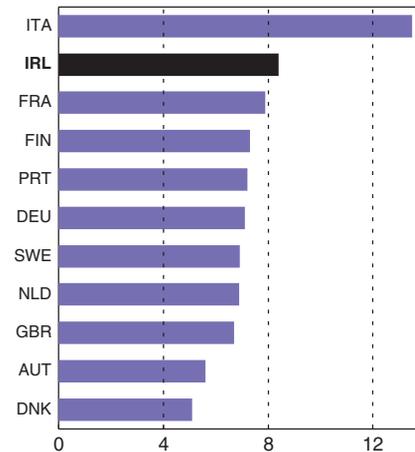


Source : Irish Higher Education Authority.

### Produits de l'innovation

Il y a peu d'indicateurs satisfaisants des résultats des dépenses de R-D, et ceux qui existent tendent à présenter un tableau mitigé (graphique 4.4). Le nombre des publications d'articles scientifiques et d'ingénierie par habitant, par exemple, est inférieur à la moyenne OCDE; mais le nombre de publications par euro de dépenses de R-D est comparable à ce qui est observé dans d'autres pays, ce qui semble indiquer que la recherche fondamentale ou d'intérêt public menée en Irlande s'avère plutôt productive. Les indicateurs de la protection de la propriété intellectuelle donnent aussi des signaux contradictoires. Le nombre de brevets triadiques délivrés à des entreprises et à des chercheurs irlandais reflète le bas niveau des dépenses de R-D, mais les données relatives aux marques de fabrique, qui sont sans doute un meilleur indicateur de l'innovation non technique, dénotent une situation plus satisfaisante : le taux de demandes de protection de marques de fabrique dans la Communauté européenne est supérieur à la moyenne et a nettement augmenté depuis le milieu des années 90. En outre, le nombre de produits nouveaux sur le marché est comparativement élevé.

## Graphique 4.4. Résultats de la recherche

Articles publiés en science et ingénierie  
Par million d'habitants, 2001Familles de brevets triadiques<sup>1</sup>  
Par million d'habitants, 2002Demandes de marques commerciales  
Par million d'habitants, 2005Produits nouveaux sur leur marché  
En % du chiffre d'affaires, 1996

1. Selon la résidence de l'inventeur et par année prioritaire (année du premier dépôt international du brevet). Les familles de brevets « triadiques » désignent les brevets déposés à la fois auprès de l'Office européen des brevets (OEB), de l'Office japonais des brevets (JPO) et de l'US Patent and Trademark Office (USPTO) pour protéger la même découverte.

Source : OCDE (2004), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE*; OCDE (2005), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 2; Office de l'harmonisation dans le marché intérieur, Statistiques OHMI; Commission européenne, Community Research and Development Information Service (CORDIS), *European Innovation Scoreboard 2002*.

## Influence des politiques et des conditions-cadres sur la R-D

Une étude empirique récente de l'OCDE a montré comment les conditions-cadres et les politiques en place affectent l'innovation (Jaumotte et Pain, 2005). La conclusion peut-être la plus importante qui ressort de cette analyse est que la recherche formelle comme la création informelle de nouveaux produits sont plus susceptibles de s'épanouir dans les pays où les paramètres fondamentaux sont appropriés. Une inflation basse, un cadre macroéconomique stable et des marchés financiers étoffés sont des ingrédients utiles à cet égard (et l'Irlande est bien placée dans ces domaines). Sont également

influentes les dispositions qui visent spécifiquement le cadre scientifique, notamment les subventions et les incitations fiscales à la R-D, même si des facteurs tels que les droits de propriété intellectuelle et les liens industrie-université jouent aussi un rôle. La concurrence est un autre facteur important, qu'elle émane de l'étranger (investissements étrangers et pénétration des importations, par exemple) ou du marché intérieur (qui est affecté par l'étendue et la rigueur de la réglementation des marchés de produits). Certaines conclusions de ces travaux s'appliquent tout particulièrement à l'Irlande. Les dépenses de R-D sont influencées notamment par les aspects suivants :

- *Réglementation sur les marchés des produits et du travail.* Si des arguments théoriques peuvent être avancés dans un sens comme dans l'autre, les données empiriques montrent assez clairement que la concurrence contribue à stimuler l'innovation. Une réglementation moins rigoureuse sur les marchés de produits et une réduction de la protection de l'emploi tendent à accroître l'intensité de R-D et le brevetage. Dans l'ensemble, l'Irlande se caractérise par une réglementation des marchés de produits relativement légère, si bien que les formalités administratives et la faiblesse de la concurrence n'entravent pas autant l'innovation que dans beaucoup d'autres pays. Pour autant, il existe certains secteurs dans lesquels la performance de l'Irlande n'est pas très brillante. Ils ont fait l'objet d'une description détaillée au chapitre 2; il s'agit de quelques-uns des grands secteurs de services d'utilité publique, tels que l'électricité et les télécommunications, mais aussi de plusieurs secteurs de services comme le commerce de détail et diverses professions libérales. Par conséquent, les recommandations en vue d'intensifier la concurrence présentées au chapitre 2 peuvent avoir aussi des effets stimulants sur l'innovation et la recherche.
- *Recherche publique.* La recherche fondamentale et appliquée menée dans les universités et les laboratoires publics peut avoir des effets considérables sur la R-D des entreprises. La recherche exécutée dans le secteur public génère souvent des innovations utiles pour le secteur des entreprises, même si les applications commerciales potentielles n'étaient pas évidentes lorsque la recherche a commencé. Pour être efficace, ce mécanisme nécessite des liens étroits entre les entreprises et les organismes publics. En outre, il est important que les établissements publics soient incités à protéger et commercialiser leur propriété intellectuelle. Indépendamment de ces effets de retombée, les organismes du secteur public peuvent combler un vide en opérant comme chercheurs sous contrat. Cela s'avère particulièrement utile dans des pays comme l'Irlande où la plupart des entreprises sont trop petites pour créer leur propre équipe de recherche. La performance de l'Irlande dans ce domaine est mitigée. Ainsi qu'on l'a noté, la R-D publique reste faible et c'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles la R-D du secteur des entreprises est inférieure à la moyenne. Les liens entre l'industrie et les universités (mesurés par le montant des cofinancements) étaient relativement étroits par rapport aux autres pays de l'OCDE, mais ils se sont fortement distendus dans les premières années de la décennie actuelle. Le problème tient peut-être en partie à un manque de financement et d'expertise pour le transfert de technologie et la commercialisation. L'attribution des droits de propriété intellectuelle dans le passé a sans doute été un autre facteur. La propriété intellectuelle est conservée par l'établissement de recherche, même si le nouveau code national de pratiques recommande que les bénéfices soient partagés de manière à inciter les chercheurs et les établissements à commercialiser leurs inventions. Si elles sont suivies, ces lignes directrices s'accorderont avec les meilleures pratiques émergentes des autres pays<sup>1</sup>.

- *Ouverture à l'étranger.* Le commerce permet à un pays d'acheter des innovations étrangères qui sont incorporées dans les biens et services importés. Il peut aussi favoriser l'innovation en stimulant la concurrence. L'investissement direct étranger (IDE) est un important canal de diffusion des connaissances, tandis que l'IDE à l'étranger est un moyen de se procurer ailleurs des technologies et du savoir. Selon les données présentées dans Jaumotte et Pain (2005), les entreprises multinationales étrangères tendent à stimuler la R-D dans le pays d'accueil, ce qui signifie qu'elles ne réalisent pas la totalité de leur R-D dans leur pays d'origine. À cet égard, l'Irlande profite sans conteste du fait qu'elle est l'une des économies les plus ouvertes de la zone OCDE. Elle bénéficie en outre de taux de cobrevetage relativement élevés.
- *Capacité d'absorber les innovations réalisées ailleurs.* Si l'ouverture à l'étranger est utile, les petits pays ne peuvent pas se contenter de profiter sans effort de la recherche faite à l'étranger. L'application de savoir-faire étranger exige une base de recherche locale et une main-d'œuvre bien formée. Ainsi qu'on l'a déjà noté, l'Irlande compte un nombre de scientifiques plutôt faible (par rapport à sa population), le niveau d'instruction moyen de la population active est relativement bas et les compétences scientifiques et mathématiques des enfants en âge de quitter l'école sont tout juste moyennes (OCDE, 2004a).

En résumé, l'Irlande devrait s'attacher à améliorer les conditions-cadres fondamentales – notamment en stimulant la concurrence là où elle est faible – et à renforcer les mécanismes de financement et de prestation pour rehausser la qualité de la recherche, tout en donnant à celle-ci une orientation plus commerciale. Les mécanismes requis à cet effet sont examinés ci-après.

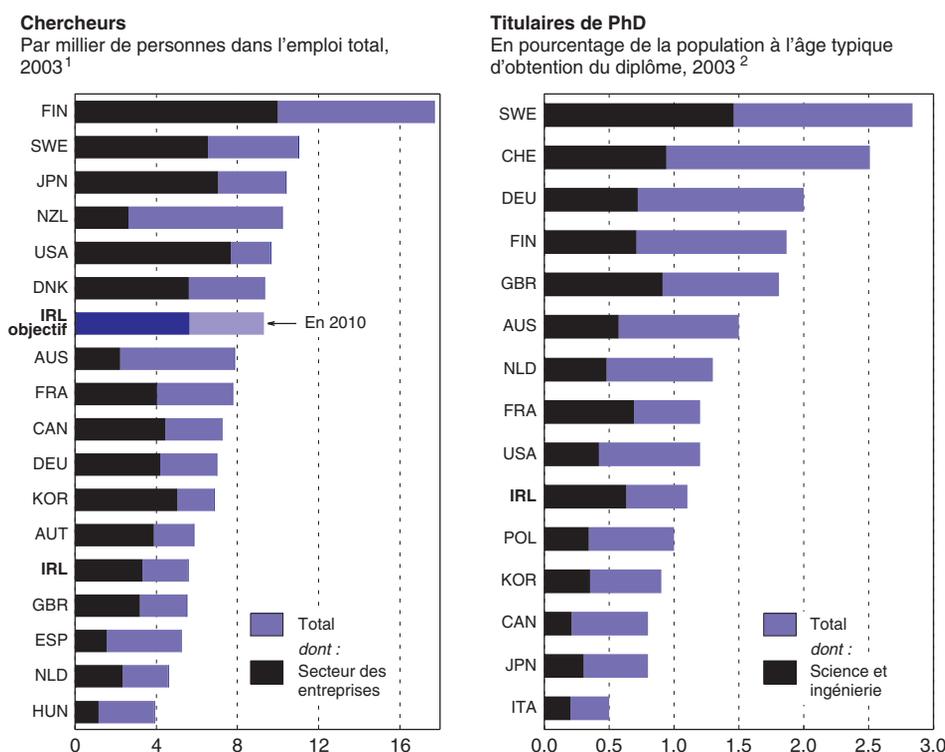
## Questions relatives à la politique gouvernementale

### ***L'objectif gouvernemental en matière de R-D est-il réaliste?***

En accord avec les engagements pris par les autres membres de l'UE dans le cadre de la stratégie de croissance de Lisbonne, le gouvernement irlandais s'est fixé pour objectif de porter l'intensité de R-D à 2.5 % du PNB d'ici 2013. À cet effet, les dépenses marchandes en faveur de la R-D devraient doubler pour atteindre 1.7 % du PNB. C'est là un objectif ambitieux. Correction faite des différences de structure industrielle, les seuls pays de l'OCDE qui dépassent ce niveau de dépenses de recherche sont ceux qui sont dotés de grandes industries de défense, par exemple la Suède et les États-Unis. De plus, à moins que le type de recherche ne change radicalement, ce niveau de dépense impliquerait 8 000 chercheurs de plus d'ici la fin de la décennie. Mais le système éducatif du pays produit relativement peu de scientifiques chaque année (environ 500 à 600 titulaires de doctorats, par exemple, qui ne resteront pas tous en Irlande), de sorte qu'il faudra importer plus de la moitié des personnels requis. Si elle y parvenait, l'Irlande serait l'un des premiers pays pour la part des chercheurs dans la population active (graphique 4.5).

Cela dit, à la différence des autres pays, en Irlande l'industrie pharmaceutique et les TIC sont de grands secteurs sous contrôle étranger. Si ces deux secteurs portaient l'intensité de R-D intérieure aux niveaux courants de la zone OCDE, cela suffirait pour atteindre l'objectif de 2.5 %. D'où l'importance de créer les conditions-cadres requises pour encourager les entreprises multinationales à redéployer une partie de leurs programmes de recherche sur le territoire irlandais.

Graphique 4.5. Ressources humaines de la R-D



1. En équivalents plein-temps. 2002 pour l'Australie, l'Autriche, le Canada et les États-Unis; 2001 pour la Belgique et 1998 pour le Royaume-Uni.

2. 2002 pour la Finlande et l'Italie, 2000 pour le Canada.

Source : OCDE (2005), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 2, et calculs à partir de la base de données de l'Éducation, septembre 2005.

### Quel est l'équilibre approprié entre allègements fiscaux et financement direct?

La plupart des pays financent la R-D en associant les allègements fiscaux et les subventions directes. Depuis de nombreuses années, les redevances perçues pour l'utilisation de brevets sont exonérées de l'impôt sur le revenu et sur les sociétés tandis que les dépenses en équipements et installations de R-D bénéficient d'un régime généreux d'amortissement accéléré. En 2004, ces dispositions ont été renforcées par un crédit d'impôt de 20 % sur les dépenses additionnelles de R-D<sup>2</sup>. Les avantages des allègements fiscaux sur le financement direct dépendent du type de recherche que l'État s'efforce d'encourager (exemple : poids relatif accordé à la science fondamentale et aux disciplines présentant des rendements sociaux élevés, par opposition à la recherche visant à développer des produits commerciaux) mais aussi des obstacles auxquels les entreprises sont confrontées lorsqu'elles entreprennent des activités de R-D. Avec les crédits d'impôt, le programme de recherche est déterminé par le marché, si bien que les organismes de financement n'ont pas à sélectionner les projets porteurs et que la recherche a plus de chances d'avoir des applications commerciales. Toutefois, ce dispositif augmente les risques de doublons, risque de générer des pertes sèches importantes et peut s'avérer moins efficace que les subventions directes pour favoriser la science fondamentale ou la recherche offrant des gains sociaux substantiels plutôt que des gains privés, ou dont certains des avantages rejaillissent sur d'autres entreprises ou industries. Pour leur part, les subventions offrent des possibilités accrues de cibler les incitations sur les entreprises

qui pourraient mieux s'intégrer dans les chaînes d'offre du secteur multinational. L'expérience internationale et les données économétriques (Jaumotte et Pain, 2005) donnent à penser que les incitations fiscales fonctionnent réellement et que les allègements fiscaux à la R-D privée constituent un stimulant plus puissant que des aides publiques plus directes. Toutefois, leur incidence globale est jugée faible, peut-être parce que, dans le passé, les diverses dispositions n'ont pas été correctement appliquées. En outre, les allègements fiscaux n'ont guère d'effet lorsque les bénéficiaires des sociétés sont élevés; apparemment, ils agissent surtout en atténuant les contraintes de trésorerie.

### **Qui doit distribuer les crédits?**

À l'heure actuelle, l'Irlande compte au moins 15 circuits différents de distribution des aides directes. Dans son examen de l'enseignement supérieur en Irlande (OCDE, 2004b), l'OCDE a recommandé aux autorités de réduire le nombre des organismes afin d'améliorer le ciblage stratégique et de minimiser les chevauchements. Ainsi, la Fondation pour la science (SFI) pourrait devenir le principal organisme de financement, sur le modèle de l'*US National Science Foundation*. Elle reprendrait alors les missions des deux autres conseils de recherche (IRCSET et IRCSS) et de certains des petits organismes distributeurs de subventions. De la sorte, le système dans son ensemble serait mieux à même de hiérarchiser les priorités entre les différentes disciplines et entre recherche fondamentale et recherche appliquée. Cette séparation entre plusieurs organismes n'a guère de raison d'être, si ce n'est qu'elle permet de décider directement au niveau politique la ventilation des financements entre les disciplines. Ce système fragmenté présente deux risques majeurs : chaque projet de recherche est susceptible d'être négocié contre un sous-ensemble limité d'autres projets, et, dans les secteurs où leurs compétences se chevauchent, les organismes peuvent soit produire des doublons, soit agir dans des directions opposées. On a des raisons de penser que, du moins dans le passé, il y a eu une coordination insuffisante et une certaine confusion parmi certains acteurs (HEA, 2002; OCDE, 2004b). Toutefois, les données disponibles ne sont pas concluantes. La structure du système devra être examinée régulièrement de façon que ces problèmes puissent être évités. Il faut à tout le moins améliorer considérablement le dispositif de communication et de coordination entre les principaux intervenants. Quelle que soit la configuration institutionnelle qui sera retenue en définitive, toutes les subventions devraient être accordées sur une base concurrentielle. Mais cela ne signifie pas qu'elles doivent toutes être accordées dans le contexte de projets. Pour autant qu'elles respectent des normes de qualité fondamentales, les institutions doivent disposer d'un niveau de financement stable pour pouvoir prendre des engagements en capital à long terme et attirer les chercheurs internationaux.

En dépit du rôle joué par le PRTL, des déficits d'infrastructure persistent et ils seront d'autant plus accentués que le gouvernement se rapprochera de son objectif de long terme en matière de dépenses de R-D. Une coordination plus étroite serait souhaitable entre les financements en capital et les autres flux de financement pour que les dépenses d'infrastructure soient alignées sur les financements des programmes et sur les investissements en capital humain. Une fois les installations construites, les conseils subventionnaires sont fortement incités à financer divers projets simplement parce que des locaux sont disponibles (actuellement, le capital est « gratuit » dans la mesure où les projets n'ont pas à tenir compte du coût des équipements et des autres frais généraux).

Reste à déterminer le rôle d'*Enterprise Ireland*. Cet organisme a comblé une lacune majeure avant la création des conseils de financement, et il a contribué à la mise en place de pépinières d'entreprises dans tous les instituts de technologie. Son rôle dans le financement de la recherche fondamentale a été récemment transféré à la SFI, ce qui a permis de réduire les chevauchements qui existaient jusqu'alors entre les deux organismes. À terme, *Enterprise Ireland* devrait cibler plus étroitement son action sur le soutien de la R-D des petites entreprises pour des produits spécifiques. Cet organisme pourrait aussi jouer un rôle de premier plan en améliorant les liens entre les universités et l'industrie, et plus particulièrement en encourageant la rationalisation des pépinières d'entreprises de manière à ne conserver qu'un nombre réduit d'unités spécialisées de grande qualité.

### **Qui doit mener les activités de recherche?**

Les petites économies sont confrontées à un défi particulier : il leur faut éviter de trop diluer les crédits de recherche. Le gouvernement pourrait être poussé à installer des centres de recherche dans tout le pays, en partie à des fins de développement régional. Mais l'Irlande ne peut sans doute pas s'offrir ce luxe. Les effets de réseau et de masse critique dans le secteur de la recherche de pointe font que le pays gagnerait à limiter ses financements à quelques centres d'excellence, probablement constitués autour des principales universités. Cela contribuerait aussi à faire revenir les chercheurs irlandais de l'étranger. Une décision stratégique doit être prise avant que le prochain cycle de dépenses d'infrastructure ne soit trop avancé. Il y a plus de chances que les dépenses soient attribuées spontanément aux équipes et aux installations de recherche les plus

#### **Encadré 4.2. Résumé des recommandations**

- La première priorité devrait être d'améliorer les conditions-cadres, car elles sont le principal déterminant de la R-D. La stabilité des politiques et des flux de financement revêt aussi de l'importance.
- La recherche dans les universités est probablement sous-financée. Il est possible de fournir des ressources supplémentaires au secteur de l'enseignement supérieur en rétablissant les droits de scolarité et en créant un programme de prêts étudiants. Cette action contribuerait aussi à faire face à la pénurie de personnel de recherche dont l'Irlande souffrira probablement durant le reste de la décennie.
- Il est justifié de rééquilibrer le budget de la science en utilisant davantage des instruments économiques et en réduisant les subventions directes. La nouvelle incitation fiscale devra être surveillée et évaluée, et si elle s'avère efficace, une plus grande partie de l'enveloppe de financement devra être acheminée par ce biais.
- Examiner si le financement public n'est pas trop dilué et si l'Irlande n'aurait pas intérêt à concentrer ses ressources sur un nombre restreint de centres d'excellence de niveau mondial.
- Améliorer la coordination entre les différents acteurs. En particulier, les dépenses d'infrastructure doivent être mieux harmonisées avec le financement des programmes et l'investissement en capital humain. Réexaminer la structure du système d'innovation pour voir si le meilleur moyen d'améliorer la cohérence ne serait pas de regrouper quelques-uns des organismes en place. Les pépinières d'entreprises devraient être moins nombreuses mais plus spécialisées.

performantes si les crédits sont alloués essentiellement sur une base concurrentielle, le niveau du financement automatique ou institutionnel n'étant pas plus élevé qu'il n'est nécessaire, et si tous les prestataires se livrent concurrence à armes égales. La Nouvelle-Zélande représente un bon modèle à cet égard. Les chercheurs publics et privés peuvent soumissionner pour des financements auprès des conseils subventionnaires, ce qui permet au secteur des entreprises d'atténuer ses contraintes financières. Le financement lié ou institutionnel représente 25 à 30 % du total (il était tombé à 10 %, mais au prix d'une instabilité excessive des budgets des équipes de recherche, qui entravait leur capacité d'investir en capital et d'attirer les talents étrangers).

Dans le contexte du redéploiement du budget, il faut repenser le rôle des instituts de technologie. À l'heure actuelle, ces organismes se limitent à la recherche appliquée dans une optique sectorielle ou régionale. Ils sont financés par le ministère de l'Éducation et de la Science, mais plusieurs d'entre eux souhaitent se diversifier et obtenir une plus grande part du soutien à l'infrastructure de recherche. *Enterprise Ireland* pourrait prendre en charge le financement, de façon que les instituts conservent leurs priorités sectorielles et régionales. Autre solution : les instituts de technologie seraient tenus de soumettre leurs projets pour obtenir des financements auprès des conseils subventionnaires. D'une manière générale, ils ne devraient pas recevoir de façon continue des crédits de recherche non ciblés.

## Notes

1. Voir le tableau 1.2 dans OCDE (2003) pour une comparaison des droits de propriété intellectuelle dans les organismes publics de recherche.
2. Avec cet allègement, l'Irlande se situe près de la médiane en termes de subventions fiscales à la R-D (mesurées par l'indice B). Sur les 25 pays de l'OCDE pour lesquels des informations sont disponibles, neuf n'accordent pratiquement pas de subventions, tandis que les Pays-Bas et l'Irlande se caractérisent par des subventions nettes légèrement positives. Pour des informations détaillées et une description de l'indice B, voir le graphique A.12 dans *Science, Technologie et Industrie : tableau de bord de l'OCDE* ([www.sourceoecd.org/sti/scoreboard](http://www.sourceoecd.org/sti/scoreboard)).

## Bibliographie

- Barrett, A. (2001), « Return Migration of Highly Skilled Irish into Ireland and their Impact on GNP and Earnings Inequality », *International Mobility of the Highly Skilled*, OCDE, Paris.
- Forfás (2004), *Building Ireland's Knowledge Economy: The Irish Action Plan for Promoting Investment in R&D to 2010*, rapport au Inter-Departmental Committee on Science, Technology and Innovation, Dublin, juillet.
- HEA (Higher Education Authority) (2002), *Creating and Sustaining the Innovation Society*, HEA, Dublin, décembre.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005), « Innovation in the Business Sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 459, OCDE, Paris, [www.oecd.org/eco/documentsdetravail](http://www.oecd.org/eco/documentsdetravail).
- OCDE (2003), *Turning Science into Business: Patenting and Licensing at Public Research Institutions*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris, [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org).
- OCDE (2004b), « Review of Higher Education in Ireland: Examiners' Report », EDU/EC(2004)14, Comité de l'Éducation, Direction de l'Éducation, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/sti/scoreboard](http://www.oecd.org/sti/scoreboard).

## Chapitre 5

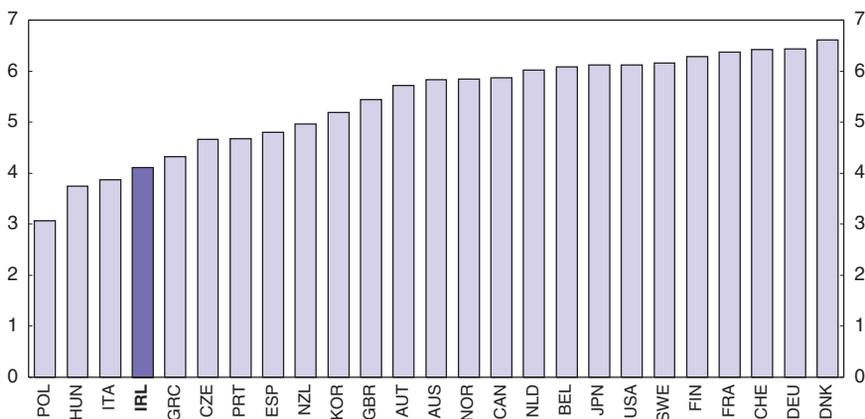
# Résorber le déficit d'infrastructure

*L'investissement en infrastructure n'a pas suivi le rythme très vif de la croissance économique. Des goulets d'étranglement commencent à apparaître dans un certain nombre de secteurs : l'engorgement des routes, l'accès insuffisant à l'Internet haut débit et la pénurie de capacités d'évacuation des déchets risquent de freiner la croissance à long terme. Des objectifs élevés ont été fixés pour l'investissement dans l'infrastructure publique à moyen terme, avec des financements publics traditionnels, mais aussi des partenariats public-privé. Pour que ce programme atteigne ses objectifs – améliorer le niveau de vie et créer une base de croissance durable – il est crucial d'allouer les crédits publics aux projets les plus prioritaires et de viser une rentabilité maximale. Autre clé de la réussite : éviter l'écueil du surinvestissement en veillant à une utilisation efficiente de l'infrastructure par un recours généralisé aux redevances pour service rendu.*

Une infrastructure appropriée est indispensable pour maintenir une croissance viable de la production. Il semble bien que des pénuries d'infrastructure engendrent des coûts pour l'économie et risquent de freiner la croissance. Ainsi, selon les enquêtes de conjoncture, l'Irlande se situe parmi les pays les plus mal classés de la zone OCDE pour le degré d'adéquation de son infrastructure de base (graphique 5.1). Tout aussi importante est la nécessité de fournir une infrastructure environnementale appropriée, notamment des installations de traitement des déchets et d'épuration des eaux usées, pour que la production et la consommation puissent croître sans pour autant exercer de pressions excessives sur l'environnement.

### Graphique 5.1. L'infrastructure est jugée inférieure aux normes OCDE

Indice d'enquête sur la capacité de l'infrastructure de base à soutenir l'activité économique<sup>1</sup>



1. Indice de compétitivité globale dont l'échelle varie de 1 : infrastructure peu développée, à 7 : infrastructure parmi les meilleures du monde. L'indice réunit les données disponibles dans le public et les résultats des enquêtes nationales auprès des cadres d'entreprise.

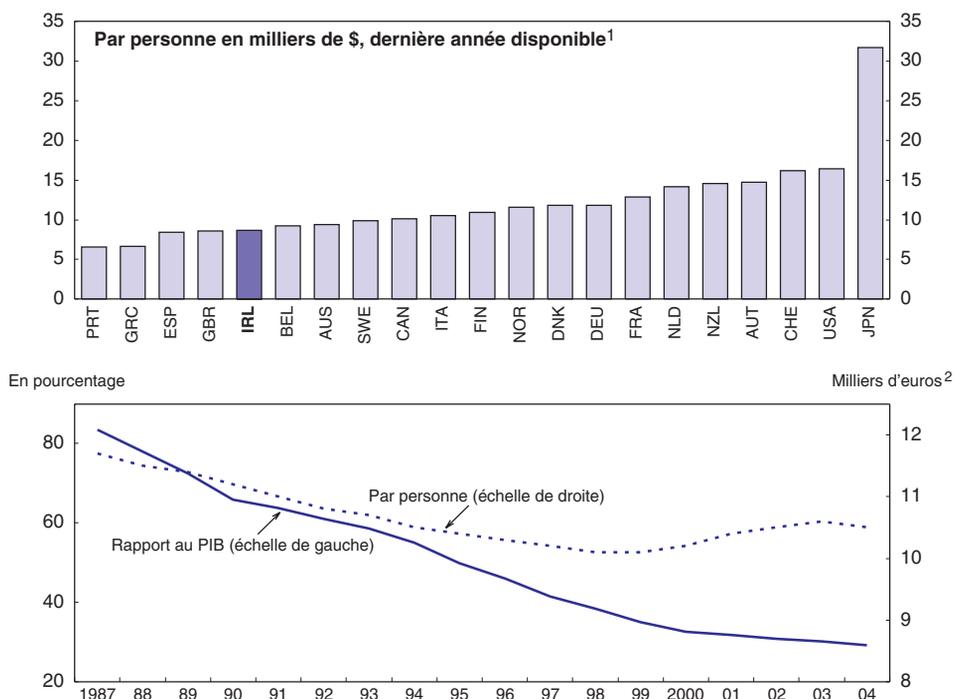
Source : « The Global Competitiveness Report 2004-2005 », World Economic Forum.

De vastes programmes d'investissement public sont mis en œuvre à l'heure actuelle pour accroître le stock d'infrastructures, et le niveau des investissements publics restera élevé dans le moyen terme car des ressources considérables ont été engagées dans le cadre de programmes d'équipement pluriannuels. Les besoins d'infrastructure sont bien réels et ces investissements publics élevés sont sans nul doute justifiés. Néanmoins, les projets à taux de rendement élevé se raréfiant, il sera de plus en plus important d'optimiser la dépense et d'éviter le surinvestissement.

### L'infrastructure est insuffisante

L'Irlande a l'un des stocks d'équipements collectifs par habitant les plus bas de la zone OCDE (graphique 5.2, partie supérieure)<sup>1</sup>. Il est vrai que ce pays figurait parmi les économies les plus faiblement industrialisées jusqu'au décollage économique intervenu

Graphique 5.2. **Le stock de capital public est bas et accuse du retard sur la croissance de la production**



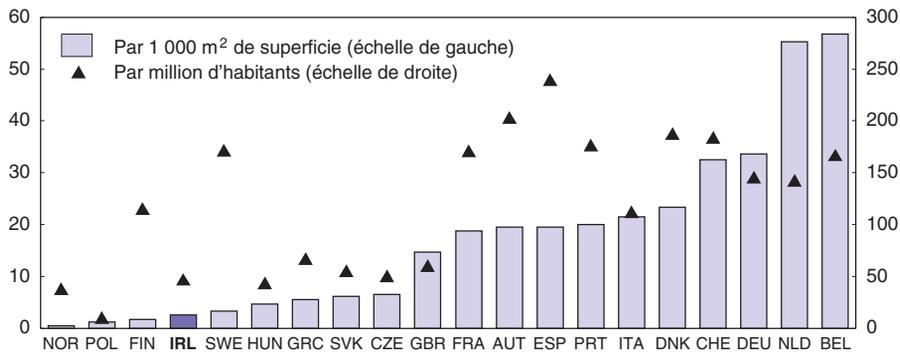
1. Aux prix de 1995 et aux parités de pouvoir d'achat de 2000. Données de 2004 pour l'Irlande, 2000 pour les autres pays.
2. Aux prix de 2003.

Source : OCDE (2005), base de données des Perspectives économiques n° 78 et Kemps, C. (2004), « New Estimates of Government Net Capital Stocks for 22 OECD Countries: 1960-2001 », *IMF Working Paper*, n° 67, Fonds monétaire international, Washington DC, avril.

ces quinze dernières années. De surcroît, l'investissement public a supporté une part disproportionnée de l'effort d'assainissement budgétaire qui s'est amorcé en 1987 et qui s'est poursuivi pendant une décennie. Selon des estimations de l'OCDE établies à partir de l'étude de Kemps (2004), entre 1987 et 1997 l'investissement n'a même pas été suffisant pour maintenir le stock de capital existant. Par suite de la vive croissance de la population au cours de cette période, en 2004 les équipements collectifs par habitant accusaient une baisse de 10 % par rapport à leur niveau de 1987. Le ratio stock d'équipements collectifs/production totale s'est fortement contracté durant la période de vive expansion économique (graphique 5.2, partie inférieure).

### Infrastructure économique

L'insuffisance de l'infrastructure routière est probablement le goulet d'étranglement le plus souvent cité. Les autoroutes sont apparues récemment en Irlande : on en comptait à peine 26 kilomètres en 1990. D'une longueur de 192 kilomètres au début de 2005, le réseau autoroutier reste assez étriqué au regard de la moyenne européenne, mais un important programme d'extension est en cours (graphique 5.3). Conjuguée à l'insuffisance des transports ferroviaires urbains et à longue distance, la pénurie d'autoroutes engendre des difficultés pour les entreprises et les ménages. Les hommes d'affaires interrogés par

Graphique 5.3. **Le réseau autoroutier est plutôt clairsemé**Kilomètres d'autoroute, 2002<sup>1</sup>

1. 2004 pour l'Irlande; 2001 pour la Grèce, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède; 2000 pour la Norvège.

Source : Commission européenne, *Energy & Transport in Figures 2004*, Eurostat et Irish National Roads Authority.

L'*International Institute for Management Development* (2004) ont classé l'Irlande au 28<sup>e</sup> rang des pays de l'OCDE pour la capacité de son infrastructure à assurer une distribution efficace des marchandises et des services. La moitié des membres de l'*Irish Business and Employers Confederation* (2004) ont déclaré que les coûts de congestion représentaient au moins 10 % de leurs coûts de production.

Le gouvernement a décidé d'améliorer le réseau sans encourager les déplacements aux heures de pointe. Il s'est donc attaché à rénover le réseau de voies de ceinture autour de Dublin (notamment la rocade M50) au lieu de multiplier les radiales à l'intérieur de la M50. Cette approche est compréhensible, mais elle s'est avérée peu profitable car les routes radiales sont importantes pour une ville dont le schéma de développement est tel que la plupart des emplois restent localisés dans le centre-ville tandis que la population s'accroît principalement dans les banlieues. Les autorités ont également mis l'accent sur le transport public, notamment par autobus et par réseau ferré léger. Cependant, l'accroissement notable des capacités de transport en commun a simplement permis de suivre la hausse de la demande sous-jacente, et n'a pas jusqu'ici abaissé la part des déplacements effectués en voiture.

Il existe aussi un déficit d'infrastructure concernant l'accès à l'Internet haut débit, domaine dans lequel l'Irlande accuse du retard (graphique 2.5). À la mi-2005, les deux tiers des connexions Internet étaient des accès commutés (Commission for Communications Regulation, 2005). Offrant un accès en ligne et une pratique d'Internet très améliorée, le haut débit joue un rôle central dans le développement du commerce électronique et, plus généralement, dans la diffusion des progrès des technologies de l'information et des communications. Le sous-développement relatif du haut débit en Irlande est préoccupant pour un pays fortement spécialisé dans des activités tributaires de la technologie. Comme indiqué au chapitre 2, la diffusion étonnamment faible des services haut débit est liée à un manque de concurrence dans le secteur. Eircom, l'exploitant historique de télécommunications, garde la mainmise sur l'infrastructure : en 2005, il contrôlait encore 98 % de la boucle locale.

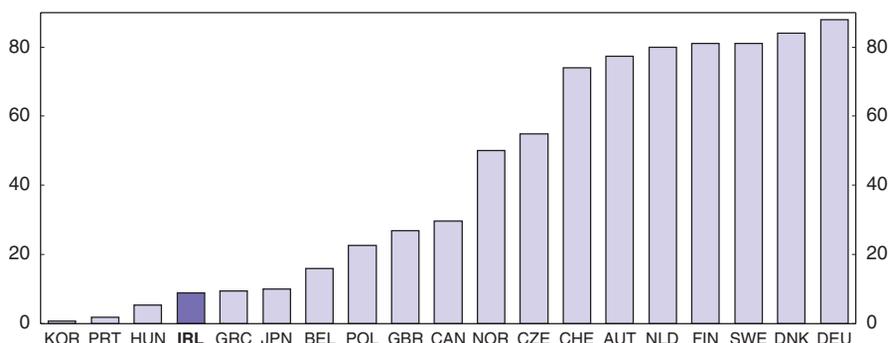
### Infrastructure environnementale

L'infrastructure environnementale présente aussi un certain nombre de lacunes. La gestion des déchets est probablement la question la plus urgente. Faute d'installations d'incinération, tous les déchets doivent être recyclés ou mis en décharge. L'Étude de 2003 signalait que des pénuries de capacités apparaîtraient si aucune usine d'incinération n'était construite et si les investissements pour l'aménagement de décharges n'étaient pas accélérés. Ce danger s'est aujourd'hui matérialisé. Certains déchets ont dû être mis en décharge sur des sites non conformes (EPA, 2005). En conséquence, la Cour européenne de justice a constaté que l'Irlande ne respectait pas ses obligations à l'égard d'une directive de l'UE de 1975 qui fixe des prescriptions minimales pour la mise en décharge des déchets<sup>2</sup>. La pénurie de capacités d'évacuation des déchets impose une lourde charge aux entreprises, car les autorités locales majorent les tarifs pour rationner une offre limitée. Ainsi, le conseil du comté de Cork a plus que triplé sa taxe d'enlèvement des déchets entre 2000 et 2004 pour la porter à € 230 la tonne – tarif très supérieur au coût total de la mise en décharge, à l'inclusion des externalités environnementales, que l'OCDE (2005a) a estimé entre € 60 et € 80 la tonne. Autre conséquence de l'insuffisance des capacités d'évacuation des déchets : l'incinération sauvage, responsable de plus de la moitié des émissions totales de dioxine en Irlande (EPA, 2005). Le programme actuel qui prévoit de porter le taux de recyclage des déchets ménagers de 13 % aujourd'hui à 35 % à l'horizon 2013 contribuerait à réduire la pénurie de capacités de traitement des déchets. Cependant, aucune analyse coûts-avantages n'ayant été pratiquée, il se pourrait que l'objectif de 35 % se situe au-delà du point où les coûts économiques et écologiques du recyclage commencent à l'emporter sur ses avantages. La taille limitée du marché et du territoire irlandais rend le recyclage particulièrement onéreux pour de nombreux flux de déchets : il faut soit construire des capacités de retraitement dans l'île, soit expédier les déchets par bateau, deux options également coûteuses.

L'épuration des eaux usées est un autre secteur où l'insuffisance de l'infrastructure compromet la viabilité du développement économique. Il est difficile de préserver la qualité des cours d'eau si une proportion élevée des égouts ne bénéficie pas d'un

Graphique 5.4. **Peu de ménages sont raccordés à des installations d'épuration tertiaire des eaux usées**

En pourcentage, 2002<sup>1</sup>



1. 2003 pour l'Irlande.

Source : OCDE (2004), *Données OCDE sur l'environnement : Compendium 2004*, Paris et EPA (2004), *Urban Waste Water Discharges in Ireland: A Report for the Years 2002 and 2003*, Environmental Protection Agency, County Wexford.

traitement primaire et secondaire<sup>3</sup>. Conformément à la législation de l'UE, l'Irlande s'était engagée à équiper toutes les villes de plus de 15 000 habitants d'installations d'épuration primaire et secondaire d'ici à la fin de 2000. En 2004, toutefois, neuf de ces quarante agglomérations n'étaient toujours pas dotées d'une unité d'épuration secondaire (EPA, 2004). Les travaux de construction ont commencé en 2005 dans la plupart de ces municipalités, mais les installations n'entreront pas en service avant plusieurs années. Une fois achevé le raccordement de la population urbaine à des installations d'épuration secondaire, les besoins d'investissement dans le secteur n'auront pas pour autant disparu. Dans plusieurs régions, les plans d'eau affichent une concentration élevée en éléments nutritifs qui nécessitent un traitement chimique spécial (épuration tertiaire) pour être extraits efficacement des eaux usées. Il faudra aussi réaliser des investissements dans les installations de traitement tertiaire des eaux usées pour mettre le pays aux normes internationales (graphique 5.4).

## L'investissement dans l'infrastructure bénéficie d'une priorité élevée

### Plans de développement national

Le gouvernement accorde une priorité élevée à l'investissement public, qui pour l'essentiel est financé et géré dans le cadre du Plan de développement national 2000-06. Pour la période allant de 2000 au milieu de 2005, l'investissement en infrastructures au titre du Plan a représenté 4 % du revenu national brut. La ventilation présentée au tableau 5.1 montre que plus d'un tiers des investissements ont été consacrés au logement social. D'un point de vue économique, les logements constituent des biens privés. Si le logement est déduit du total, les investissements en infrastructures publiques dans le cadre du Plan de développement national ne représentent que 2.8 % du revenu national brut sur la période comprise entre 2000 et la mi-2005.

Tableau 5.1. **Investissement d'infrastructure dans le cadre du Plan de développement national**

Dépenses de janvier 2000 à fin juin 2005

	Milliards d'euros
Logement	7.3
Routes nationales	5.5
Transports publics	2.7
Infrastructure environnementale	2.6
Installations hospitalières	2.4
Autres	3.6
<b>Total</b>	<b>24.1</b>

Source : Données fournies par les autorités nationales.

Les objectifs de dépenses ont été atteints, mais les réalisations physiques n'ont pas suivi. Un examen à mi-parcours du Plan de développement national a validé la stratégie globale du Plan et a fait notamment apparaître que l'investissement dans les transports avait d'importantes retombées économiques (ESRI, 2003). L'examen a montré que les dépenses d'infrastructure durant les trois premières années du programme de sept ans étaient conformes aux plans. Toutefois, les constructions ont pris du retard, en particulier dans le secteur routier. Programmés pour la fin 2003, les derniers tronçons de l'autoroute M50, la rocade de Dublin, ont été achevés en juin 2005. L'ouverture du tunnel de

Dublin, projet essentiel qui permettra de dévier la circulation des camions en provenance du port, de telle façon qu'ils empruntent le périphérique M50 au lieu de passer par le centre-ville, est aujourd'hui prévue pour la mi-2006 alors qu'elle devait intervenir fin 2004. La plupart des projets de routes interurbaines ont également pris du retard, à l'exception de l'autoroute reliant Dublin à la frontière<sup>4</sup>.

Les difficultés dues aux procédures d'aménagement du territoire et les actions de recours prolongées ont été une cause récurrente des retards croissants dans la réalisation des projets d'infrastructure. Selon l'évaluation à mi-parcours du Plan de développement national, les retards liés à l'aménagement de l'espace sont « anormaux » au regard des normes européennes (ESRI, 2003). Toutefois, les choses semblent s'être améliorées : en 2004, la commission de l'aménagement est parvenue à rendre ses décisions dans un délai de 18 semaines pour 85 % des affaires, contre 74 % en 2003. Les retards reflètent au moins deux carences du processus de planification (qui est résumé dans l'encadré 5.1).

- Premièrement, à la différence des autres pays européens, en Irlande toute personne, qu'elle soit ou non affectée par un projet, peut contester celui-ci devant l'autorité locale et saisir la Commission de l'aménagement. Même si la loi sur l'aménagement du territoire de 2000 a instauré certains critères définissant les personnes qui peuvent

#### Encadré 5.1. Le processus d'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire relève en premier lieu des autorités locales. En général, celles-ci doivent statuer sur les demandes d'aménagement dans un délai de huit semaines. Lorsqu'elle évalue la validité d'une demande, l'autorité locale doit fonder sa décision non seulement sur les intérêts locaux mais aussi sur les plans nationaux applicables. Le cadre législatif établit formellement une hiérarchie des plans, selon laquelle le Plan de développement national prend le pas sur les plans locaux.

Après que la décision a été rendue, toute personne physique ou association peut déposer un recours devant la Commission de l'aménagement (*An Bord Pleanála*). La Commission réexamine la demande, indépendamment de l'évaluation antérieure de l'autorité de planification. De nouvelles soumissions peuvent être présentées à la Commission, qui n'est liée en aucune manière par les analyses antérieures de l'autorité de planification. De même que cette dernière, la commission d'aménagement doit respecter la hiérarchie des plans lorsqu'elle prend sa décision.

Les décisions rendues par *An Bord Pleanála* peuvent être contestées dans un délai de huit semaines, une demande de réexamen judiciaire étant soumise à la Haute Cour. Cette démarche est réservée aux requérants qui ont un intérêt substantiel en la matière. Toutefois, la loi sur l'aménagement du territoire de 2000, qui a instauré cette restriction, indique expressément que la Cour peut instruire des demandes motivées par des intérêts autres que financiers ou liés à la propriété.

En 2005, le gouvernement a décidé d'introduire un programme législatif afin de restructurer *An Bord Pleanála* et de mettre en place des procédures accélérées pour l'infrastructure stratégique. Le projet de loi sur l'infrastructure stratégique doit être rendu public très prochainement. Le gouvernement a aussi décidé de procéder à un examen avec les tribunaux pour faire en sorte que les affaires concernant l'infrastructure soient traitées plus rapidement. A cet effet, la Haute Cour a déjà mis sur pied un système de listes tel que les auditions relatives à des projets d'infrastructure sont prioritaires.

Source : Forfás, [www.forfas.ie](http://www.forfas.ie) et informations communiquées par les autorités nationales.

soumettre des affaires au système judiciaire, ces critères sont aisément remplis. Toute personne qui s'estime affectée par le projet d'une manière générale peut saisir les instances judiciaires même dans les cas où le projet n'a pas d'incidence sur ses intérêts financiers ou immobiliers.

- Deuxièmement, les délais imposés aux autorités chargées de l'aménagement pour délivrer les permis de construire et à la Commission de l'aménagement pour rendre ses décisions ne sont pas toujours respectés.

### **Financement public**

L'examen à mi-parcours ayant conclu que les retards s'accumulaient, le gouvernement a réaffirmé le degré élevé de priorité accordé aux besoins d'infrastructure. L'investissement public a atteint 4½ pour cent du revenu national brut sur la période 2001-05 et un objectif de 5 % a été fixé pour les cinq années suivantes. Des travaux préparatoires ont été engagés pour l'élaboration d'un nouveau Plan de développement national couvrant la période 2007-13. D'ores et déjà, dans le cadre de l'initiative Transport 21, le gouvernement a annoncé € 34 milliards d'investissements dans l'infrastructure de transport sur les dix prochaines années, dont € 6 milliards de paiements unitaires pour des contrats de partenariat public-privé (PPP) et € 2 milliards d'investissements dans les voies à péage (encadré 5.2).

L'Irlande va bientôt perdre ses droits aux financements de l'UE pour les régions en retard de développement. Il en résulte non seulement un recours accru au budget national mais aussi un plus large appel à d'autres sources de financement telles que les partenariats public-privé et les redevances d'utilisation (voir ci-après). Le Plan de développement national 2007-13 sera le premier durant lequel la contribution de l'UE sera réellement négligeable : compte tenu de leur niveau de revenu élevé, à partir de janvier 2007 les régions irlandaises cesseront d'avoir droit à une aide plus élevée au titre de la politique régionale européenne. À l'exception de la région *Border Midland and West*, qui continuera de percevoir des fonds de transition pour atténuer les effets de la suppression de l'aide européenne jusqu'en 2011, l'infrastructure cofinancée par l'UE consistera essentiellement en projets de développement rural dans le cadre de la Politique agricole commune. La transition à un rôle plus effacé des financements de l'UE s'était amorcée avec le Plan de développement national 2000-06, dans lequel les crédits européens représentaient moins de 7 % du total, contre 37 % au cours de la période 1989-99.

### **Partenariats public-privé**

Les partenariats public-privé (PPP) sont un élément clé du programme gouvernemental de développement de l'infrastructure. Les autorités prévoient qu'environ 13 % des dépenses d'équipement pour la période 2006-10 seront financées par des PPP (graphique 5.5). Rapporté au revenu national, le programme PPP de l'Irlande serait de loin le plus important de la zone OCDE – à titre d'exemple, il représenterait plus du triple de celui du Royaume-Uni. Le principal objectif est d'optimiser les ressources consacrées à la création d'infrastructures. Lorsque le secteur privé met en jeu son propre capital, il est plus probable qu'il réalisera les projets dans les délais prescrits et qu'il maintiendra des normes de service élevées puisque ses gains dépendent (ou devraient dépendre) de la qualité de sa performance. La possibilité offerte au partenaire privé de réaliser un bénéfice crée aussi une incitation à réduire les coûts d'exploitation pendant la durée de vie du projet. Si l'opérateur bénéficie d'un contrat assez long ou s'il s'attend à ce qu'une performance satisfaisante soit prise en compte lors du

### Encadré 5.2. Le programme Transport 21

Transport 21 est un programme d'investissement de dix ans destiné à améliorer l'infrastructure de transport. Cette initiative prévoit des investissements de plus de € 34 milliards sur la période 2006-15. L'État fournira les trois quarts du total (€ 26 milliards), et des sources privées fourniront les € 8 milliards restants dans le cadre de partenariats public-privé (PPP). Comparé au Plan de développement national 2000-06, Transport 21 marque un recentrage sur le transport public, qui bénéficie d'une enveloppe de € 16 milliards.

À Dublin, Transport 21 prévoit les principales réalisations suivantes :

- Deux lignes de métro, dont l'une desservira l'aéroport de Dublin.
- Un tunnel ferroviaire reliant les lignes de trains de banlieue nord et sud.
- Des prolongations de lignes ferroviaires suburbaines.
- Sept projets de lignes ferrées légères (extension de lignes existantes ou création de nouvelles lignes).
- Une vaste station de jonction située dans le centre-ville (à St. Stephens Green).
- Un troisième couloir de chaque côté du périphérique M50.

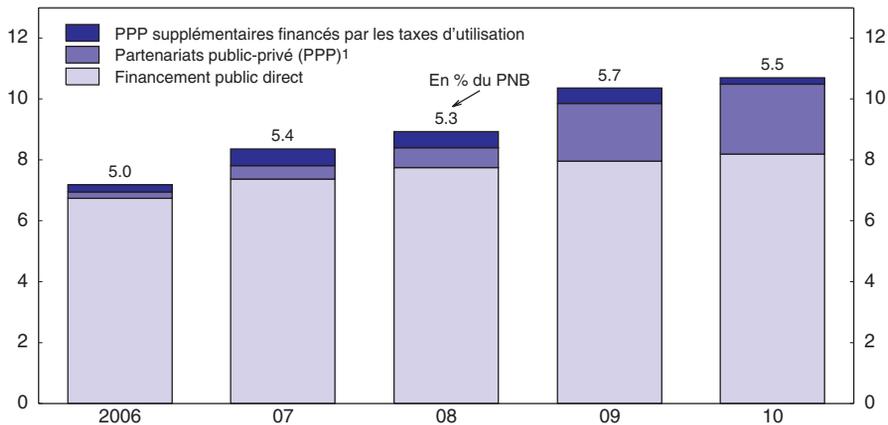
Dans le reste du pays, les grands projets de Transport 21 sont les suivants :

- Achèvement des cinq autoroutes reliant Dublin à Cork, Galway, Limerick, Waterford et à la frontière en direction de Belfast.
- Aménagement d'un couloir routier atlantique reliant les villes de l'ouest, de Letterkenny à Galway, Limerick et Cork jusqu'à Waterford.
- Réouverture du couloir ferroviaire ouest.
- Création d'une liaison ferroviaire de banlieue entre Athenry et Galway.

Une source potentielle d'inefficience du programme Transport 21 tient à ce que différents projets ont été mentionnés sans que rien n'indique qu'ils aient fait l'objet d'une analyse coûts-avantages rigoureuse. Toutefois, cela tient en partie au caractère préliminaire de la planification et de la conception des projets. La seule référence dans Transport 21 à l'idée que les avantages doivent l'emporter sur les coûts concerne l'évaluation réalisée par ESRI (2003), selon laquelle la plupart des projets d'infrastructure entrepris durant la période 2000-02 dans le contexte du Plan de développement national se sont révélés bénéfiques (Cowen, 2005). Il importera de soumettre les projets énumérés dans Transport 21 à une analyse coûts-avantages indépendante et rigoureuse avant l'appel d'offres. Par ailleurs, un certain nombre de projets risquent d'être absents du programme alors même qu'ils offrent des rendements élevés. Les décisions concernant le transport public interurbain dans l'ouest du pays, où Transport 21 prévoit des investissements destinés à rouvrir une ancienne liaison ferroviaire sans étudier la solution de rechange d'une desserte par autobus, montrent clairement qu'une analyse coûts-avantages complète pourrait se traduire par une meilleure allocation des ressources. Compte tenu des mesures prévues, d'importantes dépenses d'équipement seront nécessaires pour rénover une ligne ferroviaire à voie unique qui ne permettra qu'un trafic de faible fréquence, alors qu'une liaison par autobus sur le couloir routier atlantique (qui va être entièrement rénové) assurerait probablement une meilleure desserte des agglomérations de l'ouest, pour un coût plus réduit.

Graphique 5.5. **Les PPP devraient représenter une part notable de l'investissement public**

En milliards d'euros



1. Allocation, et non PPP effectifs.

Source : Department of Finance, Budget 2006, [www.budget.gov.ie](http://www.budget.gov.ie).

renouvellement du contrat, il ne devrait guère être incité à faire des profits à court terme en négligeant les opérations d'entretien et en cédant des actifs. Autre avantage pour l'État : une partie des risques est transférée au secteur privé. Les entreprises privées sont souvent mieux à même de gérer certains risques, soit en utilisant des instruments financiers, soit en faisant appel au marché secondaire des contrats PPP qui est en train d'apparaître au Royaume-Uni et auquel l'Irlande pourrait s'adresser.

En juin 2005, on comptait environ 50 projets PPP au stade de la réalisation ou de la passation de marché, d'un coût en capital égal ou supérieur à € 20 millions. Ils ne comportent pas tous un financement privé. Ainsi, la majorité des projets de traitement de l'eau sont des programmes « conception – construction – exploitation » dont le financement est assuré par les pouvoirs publics. Les projets les plus importants concernent la construction routière. Ils prennent la forme de concessions, semblables à celles en vigueur dans les autres pays européens, suivant lesquelles des sociétés privées construisent et exploitent la route, en percevant des péages pour récupérer leurs coûts. Il existe aussi plusieurs contrats pour la construction et l'entretien d'écoles, d'établissements d'enseignement tertiaire et de bâtiments judiciaires, etc.

Tandis que l'Irlande a fait avancer la réalisation des PPP dans différents domaines comme les routes à péage et l'infrastructure environnementale, les progrès ont été plus lents pour les PPP financés par des paiements unitaires lorsque, le secteur privé n'a manifesté qu'un intérêt limité. Plus généralement, des problèmes de compétences et de capacité sont apparus en raison de la complexité du processus de passation des contrats. Le Royaume-Uni et l'Australie s'étaient heurtés à la même difficulté au début de leurs programmes PPP, et l'investissement privé n'avait pas réellement décollé avant que la procédure de passation des marchés ne soit centralisée et simplifiée (encadré 5.3). Après avoir connu des difficultés du même ordre, l'Irlande reprend les solutions de ces pays. À la mi-2005, le gouvernement a annoncé qu'il centraliserait son système de contrats PPP pour tous les nouveaux projets à l'exception des routes et des chemins de fer. L'objectif est d'accélérer la réalisation des projets PPP en créant un « centre d'expertise » chargé de gérer

### Encadré 5.3. Expérience internationale des partenariats public-privé

L'OCDE s'est généralement montrée peu enthousiaste vis-à-vis des partenariats public-privé (PPP). Les principales sources de préoccupation sont les suivantes : a) il est difficile de rédiger des contrats tout à la fois robustes et assez flexibles pour tenir compte de l'évolution des circonstances (de plus, l'entreprise contractante, qui détient l'actif, se trouve en position de force si l'État veut renégocier – c'est le problème du « hold up »); b) les risques peuvent ne pas être transférés efficacement si les pouvoirs publics sont tentés de renflouer des entreprises défaillantes; c) dans certains cas, les PPP peuvent être utilisés non pas pour améliorer l'efficacité, mais simplement comme des artifices comptables pour sortir du bilan certains engagements financiers à long terme (Joumard *et al.*, 2004). De nombreux pays ont appris à atténuer ces problèmes, et les données récentes font apparaître les PPP sous un jour plus favorable.

#### Expérience du Royaume-Uni, de l'Australie et du Chili

Les PPP ne datent pas d'aujourd'hui. Au début de l'Empire romain, la distribution d'eau dans les grandes villes était sous-traitée à des entrepreneurs privés (Scullard, 1963); aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, pour faire fructifier ses intérêts coloniaux l'Empire britannique accorda des concessions à des sociétés telles que la Compagnie des Indes orientales; enfin, la construction de la place des Vosges fut le fruit d'une coentreprise entre Henri IV et des investisseurs privés (Jones, 2004).

Plus récemment, l'initiative de financement privé (PFI) du **Royaume-Uni** a représenté le programme PPP le plus complet et le plus élaboré. En 2003, plus de 450 projets avaient été achevés et étaient en exploitation dans un large éventail de services publics. La part réalisée par l'intermédiaire de la PFI s'est stabilisée aux alentours de 10 %. Les évaluations de HM Treasury et du *National Audit Office* (NAO) ont généralement conclu que le programme était performant. Selon le NAO, les trois quarts des projets PFI ont été livrés à temps ou à l'avance (contre 30 % pour les marchés publics traditionnels) et le secteur public n'a dû en aucun cas supporter le coût des dépassements. En conclusion, le NAO a estimé qu'« il y a tout lieu de penser que la stratégie PFI présente des avantages substantiels pour l'administration centrale du fait que les installations sont livrées à temps et pour le prix convenu dans le secteur public » (NAO, 2003). Il a aussi constaté des niveaux élevés de prestation de services après la construction des locaux : 89 % des projets PFI affichaient des résultats adéquats ou supérieurs aux spécifications. La quasi-faillite de Jarvis plc, important sous-traitant PFI, montre que le transfert de risques au secteur privé est bien réel mais soulève aussi des questions concernant le statut des projets inachevés et en cours d'exécution (même si plusieurs d'entre eux ont été vendus sur le marché secondaire des contrats PFI). Le programme du Royaume-Uni a évolué en fonction de l'expérience acquise. En particulier, les lignes directrices concernant les catégories de projets susceptibles de faire l'objet de contrats PFI ont été clarifiées, tandis que la création d'une agence unique et la normalisation des contrats ont contribué à diffuser les bonnes pratiques et réduit considérablement les coûts de transaction. Enfin, les enseignements de la procédure PPP se diffusent dans les marchés publics traditionnels (Regan, 2005). Le Royaume-Uni a mis en place un programme de « filtrage » destiné à réduire le biais d'optimisme et à améliorer la prise de décision pour les projets conventionnels.

### Encadré 5.3. **Expérience internationale des partenariats public-privé** (suite)

En **Australie**, ces dernières années, environ 10 % des investissements publics de l'État de Victoria ont été réalisés dans le cadre de partenariats public-privé. Ces projets concernaient les routes, la gare ferroviaire centrale, les hôpitaux, l'eau, la gestion des déchets et les télécommunications. Pour certains des premiers projets, le public n'a pas été satisfait de la qualité du service. L'administration de l'État s'est donc employée à mieux spécifier les normes de service et à éviter les projets pour lesquels la qualité était trop difficile à suivre et à contrôler. Une évaluation de huit projets dans le Victoria a fait apparaître des réductions de coûts considérables par rapport à un contrat de référence du secteur public ajusté en fonction des risques. À cela s'ajoutaient d'autres avantages : l'achèvement dans les délais prescrits et sans dépassement des ressources budgétaires, une plus grande innovation technique et de conception et des améliorations de la qualité de la construction (Fitzgerald, 2004). Cependant, comme dans le cas des premiers projets britanniques, les acteurs privés ont critiqué la longueur et la complexité de la procédure d'appel d'offres (quatre étapes dans l'établissement de la liste des soumissionnaires admissibles pour un projet routier à Melbourne, par exemple).

Au **Chili**, les PPP ont largement contribué à combler le déficit d'infrastructures depuis 1994. Le FMI (2004) et l'OCDE (2005b) ont jugé l'expérience chilienne globalement satisfaisante, principalement parce que ce pays disposait d'un solide cadre institutionnel pour la sélection et la gestion des projets. Les financeurs privés étaient également rassurés par un cadre juridique clair qui dissipait toute crainte d'expropriation. Tous les projets sont attribués par appel d'offres concurrentiel, et dans la plupart des cas l'État a garanti un revenu minimum (généralement de l'ordre de 70 % des recettes prévues) mais perçoit en contrepartie une part des bénéfices exceptionnels. Le principal problème qui se pose au Chili est que les renégociations de contrats ont été fréquentes, soit parce que l'entrepreneur a rencontré des difficultés financières, soit parce que l'État a demandé des travaux supplémentaires. Cela risque d'entraîner une minoration délibérée des prix (pratique du « low balling »), les soumissionnaires présentant des offres faibles car ils s'attendent à être renfloués ultérieurement.

Une critique répandue à l'encontre des PPP est qu'ils peuvent s'avérer onéreux parce que l'État pourrait emprunter à un taux plus bas (en effet, les entreprises privées doivent être indemnisées au titre du risque). Cela n'est pas exact. Le financement public n'atténue pas le risque inhérent à un projet; il ne fait que l'occulter. D'une manière implicite, le contribuable couvre le risque d'échec du projet. Si le contribuable devrait être indemnisé à ce titre, le coût réel (ou effectif) des fonds publics intégrerait pratiquement la même prime de risque que pour les entreprises privées. Étant donné que la prime de risque doit refléter les coûts de défaillance des entreprises privées et non des activités financées par l'État, il peut exister une légère différence – mais celle-ci est pratiquement négligeable pour des projets d'infrastructure dans lesquels les dépenses sont sans commune mesure avec les frais liés aux procédures de faillite.

La plupart des PPP sont axés sur le long terme – de fait, pour le Trésor du Royaume-Uni un projet à moins de dix ans a peu de chances de bénéficier de dispositions analogues à la PFI. Il est donc trop tôt pour affirmer que ces réductions de coûts initiales pourront être maintenues à plus longue échéance. On peut aussi se demander si la concurrence joue réellement entre les soumissionnaires lorsque les contrats sont renouvelés, l'opérateur en place ayant sans doute un avantage d'information sur ses rivaux potentiels.

la phase de passation de marché et de construction de chaque projet. Les divers ministres compétents resteront responsables pour tous les aspects de l'évaluation et de l'approbation des projets PPP, notamment en ce qui concerne la décision de créer un PPP, et ils établiront les budgets des projets, les spécifications de produits, etc. L'organisme central réceptionnera et livrera le projet achevé.

Les PPP ne conviennent pas à tous les services publics. Ils offrent des avantages lorsque les prestations requises peuvent être clairement définies, que le fournisseur peut être tenu pour responsable de la livraison, qu'une entreprise privée est incitée à optimiser les ressources et qu'il existe une certitude suffisante pour que les services et les actifs puissent être évalués dans une optique de long terme. En principe, les lignes directrices pour la mise en œuvre des PPP prennent en compte ces questions. Il faudra veiller à ce qu'elles soient suivies. Par ailleurs, certaines questions pratiques sont importantes pour un bon déroulement des PPP (encadré 5.3). Premièrement, il est possible de réduire les coûts de transaction (et d'éviter les erreurs) en créant une agence centrale spécialisée et en établissant des contrats normalisés. Deuxièmement, l'expérience acquise jusqu'ici montre que la plupart des gains d'efficacité ne résultent pas de l'appel d'offres lui-même mais du fait que les contractants potentiels sont exposés en permanence à la concurrence (OCDE, 2002). Un système d'appel d'offres concurrentiel ouvert est donc indispensable, surtout lors du renouvellement des contrats. Le titulaire de la franchise ou de la concession doit être confronté au risque de perdre un contrat si ses résultats sont insuffisants. Enfin, l'État doit s'engager de façon crédible à ne pas renflouer un partenaire confronté à des difficultés financières.

## Assurer une mise en place et une utilisation efficaces de l'infrastructure publique

### **Optimiser les ressources dans les projets d'infrastructure**

Des dépassements de coûts fréquents ont conduit à mettre en doute la pertinence du cadre irlandais pour l'investissement public d'infrastructure. Les comptes nationaux donnent une idée du problème : le déflateur de l'investissement des administrations publiques (qui synthétise un large éventail de données de contrats) augmente de 10 % par an depuis 1997 – soit plus de 6 points de plus que la hausse des prix à la consommation. L'envolée des coûts peut être attribuée en partie à la vive accélération en volume qui s'est produite à la fin des années 90. Après une décennie d'investissements publics moroses, les projets d'infrastructure publics ont été confrontés à des capacités de construction insuffisantes compte tenu de la très forte demande des constructeurs de logements. En outre, l'essor de la construction a entraîné les prix des terrains à la hausse. Au moment où l'Irlande se prépare de nouveau à accélérer la formation de capital public, cette information montre qu'il faut surveiller le calendrier des projets pour ne pas attiser l'inflation dans le secteur de la construction. Toutefois, la pression pourrait se modérer quelque peu si l'activité de construction de logements ralentit. Une autre évolution prometteuse est l'instauration prévue (à partir de 2006) de contrats à prix fixe qui devraient protéger les autorités contractantes publiques contre le risque de dépassement des coûts.

Enfin, pour une couverture efficace des besoins d'infrastructure, il faut retenir uniquement les projets dont les avantages l'emportent sur les coûts. L'analyse coûts-avantages est un outil essentiel à cet effet, et elle a été largement utilisée, car elle est obligatoire pour tous les projets financés par l'UE d'un montant égal ou supérieur à € 50 millions; la Commission européenne contrôle les analyses. Dans ses lignes directrices révisées pour l'évaluation des projets d'équipement (*Capital Appraisal Guidelines*), le ministère des Finances (Department of

Finance, 2005) a institué une obligation comparable pour tous les projets publics de plus de € 30 millions. Il existe toutefois une différence : les lignes directrices permettent de remplacer l'analyse coûts-avantages par une étude coût-efficacité quand les avantages sont trop difficiles à chiffrer. Cette exemption restreint considérablement la portée de la prescription, car une analyse coût-efficacité évalue si l'objectif du projet est atteint au moindre coût, mais ne jauge pas sa pertinence économique. La clause d'exemption a été justifiée par le fait qu'il peut être difficile de chiffrer les avantages dans certains cas, mais il vaudrait mieux alors encourager la diffusion des avancées récentes des techniques d'évaluation applicables aux coûts et avantages non monétaires.

Indépendamment des projets financés par l'UE (qui se raréfient) et des PPP, le contrôle des analyses coûts-avantages n'est pas centralisé mais dépend uniquement des ministères techniques, ce qui pose un certain nombre de problèmes. Quand un organisme d'exécution, par exemple, la *National Roads Authority*, cherche à faire approuver un projet, il produit l'analyse coûts-avantages qui est ensuite examinée avec le reste du dossier par le ministère technique concerné, en l'occurrence le ministère des Transports. Dans ce contexte, une distorsion peut apparaître dans la production et l'examen de l'analyse, l'organisme d'exécution et son ministère de tutelle étant incités à produire des études coûts-avantages favorables pour que leurs projets préférés aillent de l'avant. Autre difficulté causée par l'absence de coordination centrale : comment faire en sorte que des analystes spécialisés dans différents domaines utilisent un ensemble cohérent d'hypothèses et d'options méthodologiques. Afin de relever ces défis, il convient de mettre en place une unité centrale indépendante de surveillance et de contrôle de la qualité. À en juger par l'expérience d'autres pays, une telle initiative peut modifier considérablement la donne : la Corée ayant transféré en 1999 la responsabilité du contrôle des études préliminaires des ministères techniques à une unité indépendante, celle-ci a rejeté 78 des 153 projets approuvés au préalable par les ministères techniques (OCDE, 2004).

### **Mettre en place des redevances d'utilisation**

Les redevances d'utilisation devraient être largement appliquées pour lever des fonds, mais surtout pour créer des signaux de prix qui encouragent une utilisation efficiente de l'infrastructure et qui contribuent à éviter le surinvestissement. Un bon exemple en a été récemment donné dans le domaine de la gestion des déchets. Mettant en œuvre une des recommandations formulées dans la précédente *Étude*, le ministère de l'Environnement a demandé aux organismes de collecte des déchets d'instituer des taxes au poids ou volumétriques à partir de janvier 2005. Selon les premières indications, cette décision a entraîné une diminution de la quantité de déchets mis en décharge tout en donnant un coup de fouet indispensable aux investissements dans les installations d'enfouissement et de recyclage, même si la crise des déchets n'est pas encore totalement surmontée. Les redevances devraient aussi inciter les utilisateurs à presser leurs autorités locales d'adopter les modalités d'élimination des déchets les plus efficaces du point de vue économique.

La mise en œuvre de redevances d'utilisation pour promouvoir le développement durable est moins avancée dans le domaine de la gestion de l'eau. Les redevances d'eau à la charge des ménages ayant été supprimées en 1997, les contribuables et les entreprises financent la totalité des coûts d'investissement et d'exploitation associés à la fourniture d'eau potable et au traitement des eaux usées. La loi de 1997 sur les collectivités locales interdit expressément à ces dernières de facturer les services d'eau aux usagers domestiques. La précédente *Étude* faisait valoir que l'absence de tarification pourrait à long terme se traduire par des capacités

excessives et inefficaces du point de vue économique et soulignait le danger d'une spirale des coûts. Bien que les informations disponibles ne permettent pas de déterminer où se situe le seuil des investissements économiquement efficaces dans les services d'eau, le fait que les dépenses d'équipement affichent une croissance annuelle moyenne de 19 % depuis 1997 donne à penser que le risque de suroffre s'est peut-être concrétisé. En revanche, une évolution positive, quoique limitée, se dessine en ce qui concerne la politique de l'eau : à partir de 2006, tous les utilisateurs non domestiques seront équipés de compteurs et facturés à raison du coût total des services de traitement des eaux usées<sup>5</sup>.

Le trafic routier urbain représente un autre domaine dans lequel les redevances d'utilisation pourraient induire des gains de bien-être en faisant en sorte que l'infrastructure soit utilisée efficacement et qu'il n'y ait pas de surinvestissement. La congestion de la circulation implique sans aucun doute une externalité, et comme celle-ci n'est pas dûment tarifée il en résulte une utilisation excessive et des pertes de bien-être. Avec une vitesse moyenne de 14 km par heure sur les voies radiales menant au centre-ville, la circulation est plus lente à Dublin qu'à New York et qu'à Londres avant la mise en place du péage de congestion : cela justifie amplement la mise en place d'un système de péage routier. Son centre-ville étant largement délimité par des frontières géographiques, Dublin pourrait aisément s'inspirer de l'expérience concluante du péage de congestion à Londres (encadré 5.4)

#### Encadré 5.4. Péages de congestion à Londres et à Rome

Le péage sur les voies encombrées a été institué dans une partie du centre de Londres en février 2003. À l'heure actuelle, il est perçu une redevance quotidienne de £8 (€ 12) pour conduire ou garer un véhicule sur les voies publiques entre 7 h et 18 h 30, du lundi au vendredi. Les résidents de la zone de péage bénéficient de réductions substantielles. Le dispositif ne comporte pas de postes ou de barrières de péage, mais un équipement automatisé qui capte les images des plaques d'immatriculation à l'intérieur de la zone et les compare avec une base de données des usagers ayant acquitté la redevance.

Les principaux résultats de la mise en place du péage sont les suivants :

- La congestion a été réduite de 30 % à l'intérieur de la zone de péage. La congestion représente le retard par rapport à la durée des trajets durant la nuit.
- Les coûts d'exploitation en 2005 avoisinaient € 130 millions par an, soit moins de la moitié des recettes produites (€ 340 millions par an).
- Le péage a eu très peu d'effets sur les zones limitrophes, alors qu'on craignait au départ qu'il n'amplifie notablement la congestion dans les environs immédiats de la zone de péage.
- La ponctualité des autobus dans la zone et autour de celle-ci s'est améliorée et les délais d'attente excessifs ont diminué considérablement. Le nombre d'usagers des autobus a augmenté de 40 %, encore que cette hausse reflète aussi une capacité accrue qui a été mise en place lors de la mise en route du dispositif.

À Rome, un système de péage routier avec contrôle d'accès électronique et tarif forfaitaire a été installé dans le centre-ville en 2001. Des caméras et des transpondeurs surveillent les 23 points d'accès au centre historique de la ville. La mise en place de ce dispositif a entraîné une réduction de 20 % de la circulation, une diminution de 10 % de la durée moyenne des trajets et une amélioration considérable de la qualité de l'air. Le trafic aux abords de la zone réglementée est resté pratiquement inchangé.

Source : OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni* et The Commission for Integrated Transport (2005), *World Cities Research: Report on Comparable Medium Sized Cities*, Londres.

Proost *et al.* (1998) ont estimé les coûts totaux de congestion, de pollution et de nuisances sonores à € 8.2 par trajet en période de pointe (prix de 2005), chiffre qu'il faut considérer comme une estimation basse des externalités actuelles, la congestion s'étant aggravée depuis la date de réalisation de cette étude. Dans le cadre d'un projet pilote, un échantillon de résidents de Dublin, auxquels il était demandé de payer les coûts externes estimés de leurs trajets, ont réduit de 22 % le nombre de leurs déplacements en période de pointe (O'Mahony *et al.*, 2000).

## Conclusion : préparer le long terme

L'Irlande a encore des efforts à faire avant de résorber les déficits existants et d'être dotée de l'infrastructure requise pour assurer la croissance à long terme et la viabilité environnementale. Compte tenu des mesures actuellement prévues, des simulations à partir de l'étude de Kemps (2004) montrent que le stock de capital public par habitant ne rejoindra la moyenne OCDE qu'aux environs de 2020<sup>6</sup>. Étant donné le montant des ressources qui sont allouées à la formation de capital public au cours de la période de rattrapage, il est indispensable d'assurer la rentabilité des projets d'investissement et de veiller à ce que l'infrastructure soit utilisée de façon efficace. L'encadré 5.5 présente à cet effet un certain nombre de recommandations, dont les deux points clés sont une robuste analyse coûts-avantages et un recours généralisé aux redevances d'utilisation.

### Encadré 5.5. Résumé des recommandations

Réduire la durée et l'incertitude des recours durant le processus de planification. Maintenir un juste équilibre entre le souci de répondre aux préoccupations des personnes affectées par les projets et la nécessité de veiller à ce que les biens publics soient fournis efficacement et dans les délais :

- Limiter le droit de contester les décisions d'aménagement, pour le réserver aux personnes dont les intérêts financiers seraient touchés par le projet.
- Décréter qu'une absence de décision dans les délais prescrits sera considérée comme une décision positive, afin d'inciter la commission *An Bord Pleanála* à respecter les délais. Veiller à ce que les projets offrent des avantages supérieurs à leurs coûts. À cet effet :
- Supprimer la possibilité pour les maîtres d'ouvrage des projets d'éviter une analyse coûts-avantages.
- Créer une unité centrale chargée de l'examen et du contrôle de la qualité des analyses coûts-avantages et veiller à ce que cet organisme soit indépendant des maîtres d'ouvrage des projets.

Éviter le surinvestissement dans l'infrastructure et assurer une utilisation efficace des infrastructures en généralisant les redevances d'utilisation. Plus précisément :

- Appliquer à tous les utilisateurs de services d'eau des redevances qui reflètent le coût total de la fourniture d'eau potable et de la collecte et du traitement des eaux usées.
- Mettre en place un péage de congestion dans le centre de Dublin à la faveur d'une amélioration des modes de transport public.

## Notes

1. Étant donné qu'un grand nombre d'équipements collectifs sont destinés aux individus (c'est le cas d'un patient sur son lit d'hôpital, d'un conducteur sur une route publique, d'un élève dans une école, etc.), le principal indicateur utilisé ici est le stock d'équipements collectifs par personne.
2. Statuant sur l'affaire C-494/01, le 26 avril 2005 la grande chambre de la Cour a constaté que l'Irlande ne respectait pas ses obligations au regard des articles 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 et 14 de la Directive du Conseil 75/442/CEE du 15 juillet 1975 sur les déchets, modifiée par la Directive du Conseil 91/156/CEE du 18 mars 1991.
3. Le traitement primaire désigne les technologies qui isolent les boues principalement par sédimentation et par d'autres procédés mécaniques. Le traitement secondaire consiste à appliquer des procédés biologiques pour réduire la charge polluante des effluents à la suite du traitement primaire. Le traitement tertiaire met en œuvre des technologies plus avancées, généralement des processus chimiques, qui visent des polluants spécifiques tels que les éléments nutritifs.
4. Voir ESRI (2003) pour une évaluation plus détaillée des retards dans l'exécution physique des projets à mi-parcours du Plan.
5. Pour la distribution d'eau, les autorités locales doivent facturer la totalité des coûts d'exploitation aux utilisateurs non domestiques, mais ne sont pas soumises à une obligation similaire pour les coûts d'investissement.
6. Ces simulations reposent sur les principales hypothèses suivantes : la part de l'investissement public dans le RNB se maintient au milieu de la fourchette de 4½-5 % à partir de 2010 en Irlande et le stock d'équipements collectifs par habitant dans les autres pays de l'OCDE continue de croître au même rythme que durant la période 1990-2000. La méthodologie est celle de Kemps (2004). La « moyenne OCDE » est la moyenne non pondérée du stock de capital par tête pour les pays étudiés : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni.

## Bibliographie

- Commission for Communications Regulation (2005), *Irish Communications Market: Quarterly Key Data Report*, n° 05/73, septembre, Dublin.
- Cowen, B. (2005), présentation du ministre des Finances, M. Brian Cowen, TD, au lancement de « Transport 21 », novembre, disponible à [www.transport.ie](http://www.transport.ie).
- Department of Finance (2005), *Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector*, disponible à [www.finance.gov.ie](http://www.finance.gov.ie).
- EPA (Environmental Protection Agency) (2004), *Urban Waste Water Discharges in Ireland: a Report for the Years 2002 and 2003*, EPA, County Wexford.
- EPA (2005), *The Nature and Extent of Unauthorised Waste Activity in Ireland*, EPA, County Wexford.
- ESRI (Economic and Social Research Institute) (2003), *The Mid-Term Evaluation of the National Development Plan and Community Support Framework for Ireland 2000 to 2006*, ESRI, Dublin.
- Fitzgerald, P. (2004), *Review of Partnerships Victoria Provided Infrastructure*, rapport final au Trésorier, Growth Solutions Group, Melbourne.
- FMI (Fonds monétaire international) (2004), « Public Private Partnerships », Fiscal Affairs Department, Washington DC.
- International Institute for Management Development (2004), *IMD World Competitiveness Yearbook*, Lausanne.
- Irish Business and Employers Confederation (2004), *Traffic and Congestion Survey*, Dublin.
- Jones, C. (2004), *Paris: Biography of a City*, Allen Lane, Londres.
- Jourard, I. et al. (2004), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 380, OCDE, Paris, [www.oecd.org/eco/documentsdetravail](http://www.oecd.org/eco/documentsdetravail).
- Kemps, C. (2004), « New Estimates of Government Net Capital Stocks for 22 OECD Countries: 1960-2001 », *IMF Working Paper*, n° 67, Fonds monétaire international, Washington DC, avril.

- NAO (National Audit Office) (2003), *PFI: Construction Performance*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 371, Londres.
- O'Mahony, M., D. Geraghty et I. Humphreys (2000), « Distance and Time Based Road Pricing Trial in Dublin », *Transportation*, vol. 27, n° 3, septembre.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-uni*, n° 1, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, n° 10, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Développement durable dans les pays de l'OCDE : Mettre au point les politiques publiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Études économiques de l'OCDE : Chili*, supplément n° 1, OCDE, Paris, [www.oecd.org/eco/surveys/chile](http://www.oecd.org/eco/surveys/chile).
- Proost, S. et al. (1998), *TRENEN II STRAN ST 96 SC 116 – Final Summary Report*, Commission européenne, Bruxelles.
- Regan, M. (2005), « Public Private Partnerships: Do They Add Value to Infrastructure Procurement? », Australian Centre for Public Infrastructure, Université de Melbourne.
- Scullard, H.H. (1963), *From the Gracchi to Nero: A History of Rome from 133 BC to AD 68*, Methuen Publishing Ltd., Londres.

## Chapitre 6

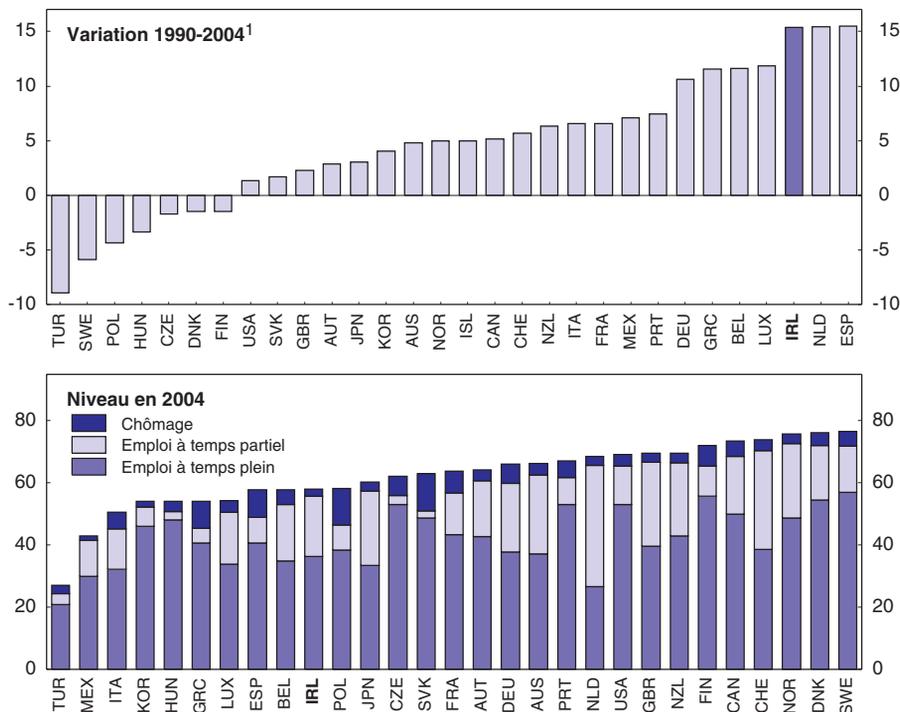
# Supprimer les obstacles à l'emploi des femmes

*Les femmes ont beaucoup contribué à la croissance économique de l'Irlande, notamment par leur arrivée en masse sur le marché du travail. Tandis que la hausse du niveau d'activité féminine depuis 1990 a été parmi les plus fortes de la zone OCDE, le niveau de départ était faible. Les taux d'activité restent inférieurs à la moyenne OCDE pour toutes les femmes sauf les moins de trente ans. Les attitudes culturelles et le faible niveau d'instruction des femmes âgées sont des facteurs en cause, mais le cadre d'action publique joue également un rôle. Comme les aides aux familles ne sont pas ciblées sur les parents qui travaillent, peu de mères reviennent à la vie active. Pour les parents d'enfants d'âge scolaire, il n'est pas non plus aisé de concilier travail et vie de famille car les services de garde extrascolaire ne sont pas assez développés. Enfin, le système fiscal devrait être encore amélioré de façon à aider le second apporteur de revenu, c'est-à-dire le plus souvent la femme, en l'incitant davantage à prendre un emploi et en réduisant le biais en faveur de la production au sein du ménage de services tels que la garde d'enfants. C'est à ces diverses questions que l'on s'intéressera ici avant de formuler une série de recommandations en vue de poursuivre la mise en place d'un environnement plus favorable pour les femmes qui souhaitent travailler.*

L'essor économique de l'Irlande doit beaucoup aux femmes. Entrées en grand nombre sur le marché du travail, les femmes expliquent en effet pour plus des neuf dixièmes la progression du taux global d'activité depuis 1990, ce qui a fait dire à certains que le « tigre celtique » avait plutôt des allures de tigresse (O'Connor, 1998). Cependant, même si l'activité féminine a progressé à un rythme parmi les plus élevés de la zone OCDE depuis 1990, le point de départ était si bas que le taux d'activité des femmes est encore un peu inférieur à la moyenne de la zone (graphique 6.1). Afin d'assurer une progression rapide des revenus dans l'avenir, il faudra donc de nouveaux efforts pour lever les obstacles et les freins au travail des femmes qui font le choix d'élever des enfants et de mener une carrière en même temps. Grâce aux réformes mises en œuvre ces dernières années, les systèmes d'impôts et de transferts sont moins focalisés sur le ménage traditionnel où l'homme est le seul apporteur de revenu. Néanmoins, il est possible d'aller plus loin dans

### Graphique 6.1. L'activité des femmes a beaucoup augmenté mais elle est encore faible

Pourcentage de femmes âgées de 15 à 64 ans dans la population active



1. 1991 pour l'Islande, le Mexique et la Suisse; 1992 pour la Hongrie et la Pologne; 1993 pour la République tchèque; 1994 pour l'Autriche et la République slovaque.

Source : Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active, janvier 2006.

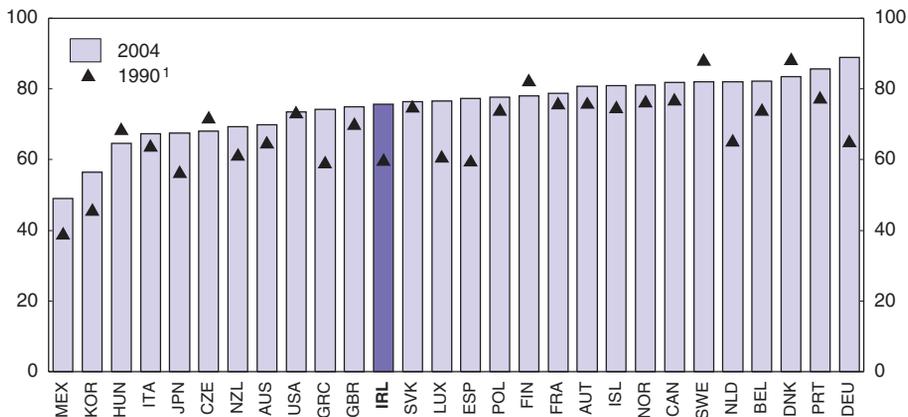
la création d'un environnement qui permette à chaque famille de choisir l'équilibre qui lui convient le mieux entre travail et vie familiale.

## L'activité des femmes est encore relativement faible

Pour les femmes jeunes, la probabilité de rechercher un emploi ou d'en avoir déjà un est aujourd'hui bien plus grande qu'elle ne l'est pour leurs mères. Dans le groupe des 25-34 ans, le taux d'activité féminin est passé de 30 % en 1975 à 76 % en 2004. Par comparaison, un tiers seulement des femmes âgées de 55-64 ans occupent un emploi, non seulement en raison des attitudes sociales, mais aussi parce qu'elles ont un niveau d'instruction relativement bas. Pourtant, le taux d'activité des cohortes de femmes jeunes est encore inférieur à la moyenne OCDE et de quelque 13 points plus bas que celui des pays les plus performants (graphique 6.2). En outre, il existe une différence très nette entre les femmes qui ont des enfants et celles qui n'en ont pas. Parmi les femmes de 25-54 ans qui ont deux enfants ou plus âgés de moins de 16 ans, le taux d'emploi à temps plein n'est que de 22 % – l'un des plus faibles de la zone OCDE, surtout par rapport à la moyenne de 59 % observée dans les pays nordiques (graphique 1.10). L'offre effective de travail est encore plus faible que les graphiques ne le laissent entrevoir puisque la moitié environ des femmes qui travaillent occupent un emploi à temps partiel, soit une proportion parmi les plus élevées des pays de l'OCDE.

**Graphique 6.2. Le taux d'activité des femmes jeunes est inférieur à la meilleure performance de la zone OCDE**

Femmes actives en pourcentage de la population âgée de 25 à 34 ans



1. 1991 pour l'Islande et le Mexique; 1992 pour la Hongrie et la Pologne; 1993 pour la République tchèque; 1994 pour l'Autriche et la République slovaque.

Source : Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active, janvier 2006.

Une raison de prendre des mesures est le risque de voir s'annuler la hausse de l'activité chez les femmes jeunes avec le renouvellement des générations. Malgré l'existence de taux d'imposition relativement élevés pour le second apporteur de revenu et le caractère limité des aides pour la garde des enfants (voir plus loin), beaucoup de jeunes mères qui ont pu prendre un emploi ont été en mesure de le faire parce qu'elles peuvent compter, gratuitement ou à peu de frais, sur l'aide de femmes plus âgées, d'amis ou de parents qui eux-mêmes ne travaillent pas (OCDE, 2003a). Or ces arrangements ne seront peut-être plus possibles lorsque ces jeunes femmes elles-mêmes vieilliront.

## Supprimer les obstacles au développement de l'activité féminine

Beaucoup de mères choisissent de travailler à temps partiel. L'une des raisons en est que, lorsqu'une femme qui a des enfants prend un emploi à temps plein, les frais de garde et les impôts supplémentaires que le ménage doit alors payer absorbent une part importante de son revenu d'activité. Le tableau 6.1 montre que, dans des situations ordinaires et en reprenant les moyennes nationales, les taux effectifs d'imposition du travail à temps plein, combinés aux frais de garde, atteignent 65 % et plus. Ils sont encore plus élevés à Dublin où les services de garde coûtent environ 50 % plus cher que dans le reste du pays. Pour une famille de Dublin ayant deux jeunes enfants, dans laquelle l'un des conjoints travaille et perçoit l'équivalent du salaire de l'ouvrier moyen, l'autre parent n'a pratiquement aucun intérêt à prendre un emploi rémunéré aux deux tiers de ce salaire, car le taux effectif des « impôts plus frais de garde » est alors de 93 % (contre 82 % lorsque la même famille a accès à des services de garde d'un coût égal à la moyenne nationale; voir le tableau 6.1).

Tableau 6.1. **Les impôts et les frais de garde absorbent la majeure partie du revenu des mères actives**

Frais de garde et impôts dus en pourcentage du revenu de l'apporteur de revenu secondaire, 2002<sup>1</sup>

Niveau de salaire de l'apporteur de revenu secondaire <sup>2</sup>	33 %	67 %	100 %
Jeunes enfants <sup>3</sup>	64	82	65
Enfants d'âge scolaire	21	65	54

1. L'apporteur de revenu primaire touche le salaire d'un ouvrier moyen. Dans le cas où les revenus représentent 33 % de ceux de l'ouvrier moyen, l'apporteur de revenu secondaire travaille à temps partiel et garde les enfants durant le reste de la journée de travail. Dans les deux autres cas, les deux parents travaillent à plein-temps et doivent payer les frais de garde à plein-temps ou hors temps scolaire selon l'âge des enfants.

2. En pourcentage du salaire de l'ouvrier moyen.

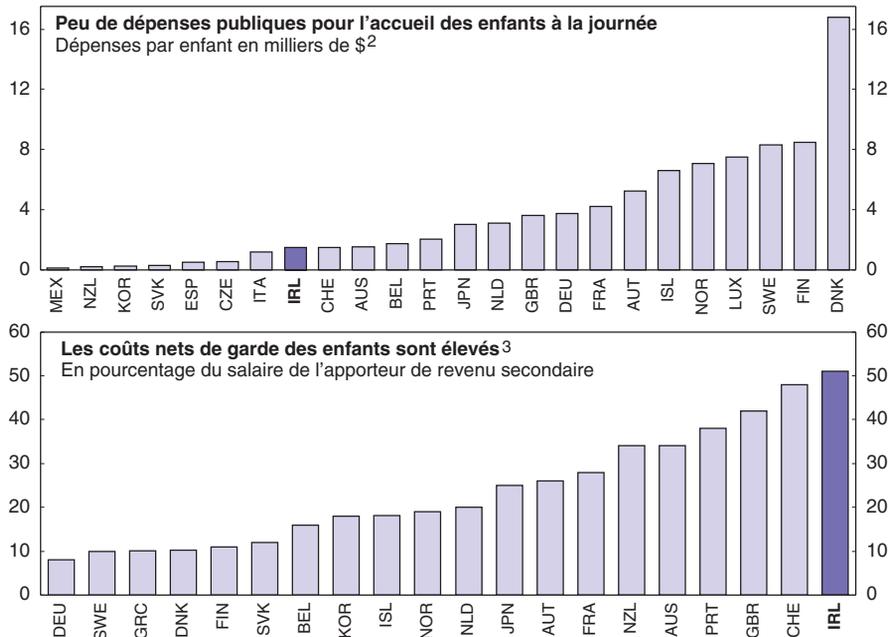
3. Âgés de 1 et 4 ans, l'aîné étant à l'école maternelle.

Source : OCDE (2003), *Bébés et employeurs : Comment réconcilier travail et vie de famille*, vol. 2, OCDE, Paris.

### **Le manque de services d'accueil des jeunes enfants est l'une des principales causes des faibles taux d'activité**

Jusqu'à une date récente, les dépenses publiques pour l'accueil des jeunes enfants étaient très faibles en Irlande en comparaison des autres pays, aussi c'est dans ce pays que les frais de garde nets à la charge des parents atteignent le niveau le plus élevé de la zone OCDE (graphique 6.3). Seulement 12 % des enfants de moins de 3 ans sont accueillis dans des structures spécifiques, contre une moyenne de 29 % dans l'ensemble des pays de l'OCDE et des taux allant jusqu'à 54 % et 65 % respectivement aux États-Unis et en Suède (Immervoll et Barber, 2005). À mesure que l'activité féminine progresse et qu'il devient plus difficile de faire garder ses enfants de façon informelle, par une autre mère ou une sœur qui ne travaillent pas, l'offre de services d'accueil d'un coût abordable prend de plus en plus d'importance pour le travail des femmes. Le budget 2006 inaugure un programme d'investissements prévoyant la création de 50 000 places d'accueil supplémentaires d'ici 2010 (soit une place pour cinq enfants de moins de 4 ans). Une fois mené à son terme, cet effort portera le taux de couverture des services de garde extrafamiliaux à un niveau plus proche de la moyenne observée actuellement dans la zone OCDE, ce qui devrait faciliter les décisions de nombreuses mères en matière d'emploi. L'absence de règles établissant clairement une priorité d'accès aux structures d'accueil collectif pour ceux qui

Graphique 6.3. **Les parents face à des coûts nets élevés pour la garde des enfants**  
2001<sup>1</sup>



1. Les résultats se réfèrent à la dernière année de données disponible (2001 sauf mention contraire), mais la situation peut avoir évolué depuis, en particulier en Irlande où le budget de 2006 prévoit une hausse significative des dépenses publiques pour l'accueil des enfants à la journée à partir de 2006.
2. Dépenses publiques pour la garde d'enfants âgés de moins de 3 ans par d'autres personnes que les parents. Aux prix et parités de pouvoir d'achat courants.
3. Chaque parent gagne le salaire de l'ouvrier moyen et ils ont deux enfants âgés de 2 et 3 ans. Les résultats se rapportent à 2002 pour la Belgique, les États-Unis, la France, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la Suède.

Source : OCDE (2005), base de données des Dépenses sociales; OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*; Immervoll, H. et D. Barber (2005), « Can Parents Afford to Work? Childcare Costs, Tax-benefit Policies and Work Incentives », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 31.

en ont le plus besoin pose toutefois un problème (OCDE, 2003a). Il serait bon en effet que les places existantes soient prioritairement attribuées aux enfants dont les deux parents travaillent.

Les mères ont encore du mal à concilier travail et vie de famille quand leurs enfants commencent à grandir. Les possibilités de préscolarisation dans le système public sont limitées : les classes de maternelle ne concernent que la moitié des enfants de 4 à 6 ans et elles ne sont ouvertes que la moitié de la journée. Tous les enfants sont scolarisés à partir de l'âge de 5 ans, mais les parents se heurtent alors à l'absence de services de garde après l'école : en 2002, 2,2 % seulement des élèves du primaire fréquentaient une garderie le soir après la classe (CSO, 2003). Rares sont les écoles primaires qui offrent elles-mêmes une prise en charge prolongée : à peine 1,2 % des enfants âgés de 6 à 12 ans avaient accès à ce mode de garde en 1999-2000 (National Women's Council of Ireland, 2005). Compte tenu de l'évolution démographique, le nombre d'enfants diminue et les écoles disposent donc de capacités d'accueil inemployées, mais elles rechignent à utiliser leurs installations pour assurer elles-mêmes des services de garderie en dehors des heures de classe ou pour les mettre à la disposition d'autres prestataires qui s'en chargeraient. La création de services de garderie dans les locaux des établissements scolaires serait pourtant un moyen économiquement judicieux d'exploiter les capacités disponibles en même temps qu'une

solution pratique pour les enfants à qui on épargnerait ainsi un trajet supplémentaire. Le train de mesures annoncé dans le budget 2006 prévoit une initiative en vue d'accroître l'offre de services de garde extrascolaire de 5 000 places (ce qui correspond à 1.3 % de la population de 6-12 ans) d'ici à 2010.

### ***Les aides aux familles ne sont pas ciblées sur la garde des enfants***

Les allocations familiales (*child benefit*), principal instrument destiné à aider les familles tout en encourageant la fécondité, n'incitent pas les parents à travailler. Prestations en espèces, elles sont uniquement fonction du nombre d'enfants et jamais de l'exercice ou de la recherche d'un emploi. Après avoir été majorées à plusieurs reprises dans un passé récent, les allocations familiales absorbent maintenant 1½ pour cent du revenu national. Leur montant est relativement élevé par rapport aux autres pays : pour une famille type, il augmente le revenu disponible de 10 %, contre 7½ pour cent en moyenne dans la zone OCDE<sup>1</sup>.

Institué dans le budget 2006, le complément pour jeune enfant (*early childcare supplement*) est aussi une prestation en espèces accordée aux parents, qu'ils exercent ou non un emploi et qu'ils aient recours ou non à des services de garde d'enfants. À partir du deuxième trimestre 2006, cette prestation d'un montant de € 1 000 par an pour chaque enfant de moins de 6 ans augmentera de 5 % le revenu disponible d'une famille type ayant deux jeunes enfants<sup>2</sup>. Mais si elle accroît le revenu de ceux qui en bénéficient, elle ne réduit pas pour autant les frais de garde nets que le ménage doit acquitter lorsque la mère décide d'exercer une activité rémunérée. Comme son versement n'est pas subordonné à l'achat de services de garde ou à l'emploi des deux parents, le complément pour jeune enfant ne permet pas d'aider les familles à financer la garde de leurs enfants tout en encourageant l'activité féminine.

Une autre mesure de soutien des familles, le crédit d'impôt pour la garde d'enfants à domicile (*home carer tax credit*) constitue une aide directe à rester au foyer et devrait être supprimée. Fixée à € 770 pour le calcul de l'impôt sur les revenus de l'année fiscale, cette déduction est destinée aux familles où l'un des deux parents s'occupe des enfants à domicile. Elle n'est compatible qu'avec un degré d'activité très limité sur le marché du travail : la réduction d'impôt est progressivement éliminée dans la tranche comprise entre 18 % et 23 % du salaire de l'ouvrier moyen. Pour ceux qui en bénéficient, l'impact du crédit d'impôt pour la garde d'enfants à domicile n'est pas négligeable puisqu'il représente une majoration de 3 % du revenu disponible d'une famille où le parent qui travaille perçoit le salaire de l'ouvrier moyen. D'après les estimations, ce crédit d'impôt a coûté € 94 millions (0.2 % des recettes publiques) en 2005 (McCreevy, 2004). Le crédit d'impôt pour la garde d'enfants à domicile prévoit des dispositions destinées à faciliter la transition au travail, notamment un mécanisme d'exclusion du revenu et l'application d'un seuil pour la suppression progressive du crédit d'impôt, mais ces mesures n'ont qu'un effet limité puisque le bénéfice du crédit d'impôt est perdu en intégralité dès que le revenu dépasse 22 % du salaire de l'ouvrier moyen.

### ***L'accueil des jeunes enfants mérite une plus grande attention***

Il y a de bonnes raisons pour que la collectivité subventionne en partie l'accueil des enfants. D'abord, l'éducation et l'accueil de la petite enfance ont un retentissement positif sur le parcours scolaire et la socialisation des enfants, au moins après l'âge d'un an<sup>3</sup>. Cet aspect semble particulièrement important pour l'intégration des enfants d'immigrés.

Ensuite, les aides octroyées pour la garde des enfants réduisent le taux effectif d'imposition qui pèse sur les mères. Pour celles qui disposent de faibles revenus, enfin, une aide spécialement destinée à la garde des enfants peut être un moyen de sortir d'une situation d'assisté, avec à la clé la possibilité d'une réduction des dépenses publiques consacrées à l'aide sociale. De manière plus générale, l'essor de l'activité féminine, surtout s'il passe par le travail à temps plein, serait de nature à combattre la précarité à laquelle sont exposés les femmes et les enfants en cas de séparation du couple, ainsi qu'à promouvoir l'égalité entre les sexes. Cela ne veut pas dire pour autant que l'ensemble du dispositif d'accueil doive être financé par le secteur public : l'exemple du Danemark, où la politique d'accueil de la petite enfance absorbe désormais 1.7 % du PIB, montre que cette option entraîne rapidement une inflation des coûts. En fait, l'octroi de subventions doit aussi inciter les bénéficiaires à faire des choix en tenant compte des coûts. De ce point de vue, on devrait donc préférer les solutions permettant d'offrir un certain niveau d'aide et de maintenir une incitation à la marge, plutôt que de rembourser intégralement les frais de garde encourus par les parents.

Du point de vue de l'offre de travail, les ressources devraient à terme être concentrées sur les parents qui travaillent ou qui font appel à des services de garde d'enfants. Réserver les aides à la garde d'enfants telles que le complément pour jeune enfant aux seules familles qui utilisent des services de garde d'enfants et où les deux parents exercent un emploi (ou en recherchent un activement) stimulerait l'offre de travail des mères et pourrait simultanément inciter les parents à tenir compte du coût des différents modes de garde. Ces prestations conditionnelles aideraient les parents qui travaillent à payer la garde de leurs enfants et elles permettraient en même temps de ramener une plus grande partie des services de garde dans l'économie formelle. Mais il importe que le versement soit déterminé *ex ante*, et non calculé *ex post* pour couvrir le montant des frais de garde, de manière à inciter les parents à rechercher des services de qualité au meilleur prix.

Une réforme de cette nature avait été envisagée puis rejetée en 2004, et le gouvernement a préféré augmenter les allocations familiales (Tax Strategy Group, 2004). Un principe important qui détermine la politique dans ce domaine est la conviction qu'il faut éviter toute discrimination à l'encontre des mères au foyer. En 2005, de nouveau, les autorités ont décidé de ne pas subordonner le complément pour jeune enfant à l'exercice ou à la recherche d'un emploi. Pourtant, il faut bien reconnaître que venir en aide aux familles qui travaillent ne signifie pas les favoriser; il s'agit simplement de compenser si possible d'autres aspects du système fiscal qui tendent à les désavantager (notamment le fait que la garde des enfants à domicile échappe à l'impôt, contrairement aux services professionnels rémunérés) – c'est-à-dire, en d'autres termes, de rétablir l'équilibre. Il faut reconnaître aussi que pour encourager la participation des femmes au marché du travail, on devra créer un système qui récompense les ménages bi-actifs et cela ne pourra pas se faire si l'on s'interdit de remettre en cause la position financière relative des familles à un seul pourvoyeur de revenu.

À cela s'ajoute la crainte qu'une action sur la demande ait simplement pour effet de faire monter les tarifs des services de garde et d'être en définitive de peu d'utilité pour les parents. Il est vrai que si l'on introduisait trop vite et pour des montants trop élevés des mesures visant à faciliter l'achat de services de garde, ce risque pourrait se matérialiser pendant un temps limité : les prix augmenteraient jusqu'à ce que l'offre se soit ajustée à l'accroissement de la demande. Toutefois, étant donné en particulier la place accordée à l'accueil de la petite enfance dans les projets d'investissement et les avantages fiscaux

généreux qui existent déjà pour la création des équipements nécessaires, il n'y a guère de raison de penser que l'offre ne pourra pas s'adapter à moyen terme. Bref, la crainte de faire grimper les prix dans le secteur ne saurait justifier une stratégie uniquement axée sur l'offre, mais exige que l'on veille, le cas échéant, à soutenir progressivement la demande.

Du côté de l'offre de services d'accueil, les aides paraissent moins judicieuses et devraient seulement être temporaires. Les mesures annoncées dans le budget 2006 prévoient le financement de nouvelles structures d'accueil pour les enfants. Elles se justifient essentiellement par le constat d'une pénurie de services de garde financièrement abordables. Pourtant, rien ne permet de dire clairement dans quelle mesure le problème est celui du coût des services (ce qui appellerait une action du côté de la demande) ou de l'offre disponible. Il existe déjà des allègements fiscaux importants pour la création de structures d'accueil des jeunes enfants, même si, du côté de l'offre, le principal goulet d'étranglement semble se situer au niveau de la formation de personnel qualifié : il y a davantage de candidates au métier d'assistante maternelle qu'il n'y a de places dans les filières préparant à la profession. Les mesures d'extension du dispositif de formation au métier d'assistante maternelle annoncées dans le budget 2006 vont certainement dans le bon sens, et devraient être mises en œuvre rapidement.

### ***Faire évoluer le système fiscal vers une plus grande neutralité***

Outre l'absence d'aides spécifiques pour la garde des enfants, le système fiscal décourage les femmes mariées de travailler parce qu'il fait peser une charge plus lourde sur le second apporteur de revenu que sur le premier et sur les personnes célibataires. À l'heure actuelle, un couple marié sans enfants où seul le mari travaille et perçoit le salaire moyen verse l'équivalent de 9½ pour cent de son revenu au titre de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale. Si la femme prend un emploi rémunéré aux deux tiers du salaire moyen, le prélèvement supplémentaire qui en résultera pour le ménage amputera le revenu de l'épouse de 17 % : autrement dit, elle supportera un taux effectif d'imposition de 17 %. Si la même femme était célibataire et touchait le même salaire, son taux effectif d'imposition ne serait plus que 9 %. La différence tient essentiellement à l'abattement fiscal beaucoup plus avantageux dont bénéficient les couples mariés mono-actifs.

Bien qu'ils aient baissé sensiblement ces dernières années, les taux d'imposition marginaux applicables au second apporteur de revenu (de même que l'absence de structures de garde d'enfants) expliquent sans doute pourquoi le temps de travail hebdomadaire des femmes est comparativement court en Irlande. Avec 31.4 heures travaillées par salariée, le pays se situe nettement au-dessous de la moyenne OCDE qui est de 35.4 heures. Pour un large pan de l'éventail des salaires, le système fiscal impose des taux marginaux élevés sur les seconds apporteurs de revenu, les dissuadant ainsi d'allonger leur temps de travail. Dans la situation d'un second apporteur de revenu marié à quelqu'un qui perçoit l'équivalent de 133 % du salaire de l'ouvrier moyen, par exemple, il suffit d'atteindre la limite de 76 % du salaire moyen pour que le taux le plus élevé de l'impôt sur le revenu (42 %) commence à s'appliquer. Si l'on ajoute les cotisations sociales, le taux marginal effectif d'imposition est de 48 % sur chaque heure supplémentaire de travail. Pour un célibataire, en revanche, l'heure de travail supplémentaire ne devient imposable au taux supérieur de l'impôt sur le revenu qu'une fois dépassé le salaire moyen<sup>4</sup>. L'imposition individuelle serait un moyen pratique de réduire le nombre de seconds apporteurs de revenu assujettis à un taux marginal effectif d'imposition de 48 %. Elle

permettrait de stimuler l'offre de main-d'œuvre en augmentant la rétribution d'un allongement de la durée de travail pour de nombreuses femmes qui travaillent actuellement à temps partiel.

Les données internationales montrent que l'impôt sur le revenu peut avoir un effet particulièrement dissuasif pour les femmes mariées qui voudraient prendre un emploi rémunéré. Lorsqu'elles se posent la question de savoir si elles souhaitent travailler et, le cas échéant, celle du temps de travail qui leur conviendrait, les femmes mariées, du fait du rôle traditionnel qui est le leur dans la production domestique (non soumise à l'impôt), sont généralement plus influencées par le montant du salaire net après impôt que les hommes et les femmes célibataires (Jaumotte, 2003). Pour elles, bien plus que pour d'autres, l'impôt sur le revenu exerce donc un effet de distorsion sur la décision de prendre un emploi : la théorie suggère même qu'un système fiscal optimal devrait appliquer un taux d'imposition plus bas à leur revenu (OCDE, 2005). Dans le cas des mères, l'impact de la fiscalité est en outre amplifié par le coût de la garde des enfants.

Dans les comparaisons internationales, tandis que l'Irlande a l'un des taux d'imposition les plus bas pour les célibataires et les familles comptant un seul actif, le taux effectif d'imposition des seconds apporteurs de revenu est plus proche du taux médian des pays de l'OCDE (tout en restant inférieur à celui-ci) (tableau 6.2). Lorsque le taux d'imposition moyen est faible, la nécessité d'un revenu complémentaire se fait moins sentir, et c'est pour cela que dans les couples mono-actifs le conjoint qui ne travaille pas mais qui envisage de le faire est plus sensible au taux marginal effectif. En d'autres termes, un faible taux moyen d'imposition implique un faible effet de revenu et donne ainsi plus d'importance à l'effet de substitution dans la décision d'emploi du second apporteur potentiel de revenu (Smith *et al.*, 2003).

### **Réformer simultanément l'accueil de la petite enfance, la fiscalité et le système de prestations**

S'il paraît justifié d'augmenter le budget que l'État consacre à l'accueil des jeunes enfants pour inciter davantage de femmes à entrer sur le marché du travail, cela ne doit pas pour autant empêcher de réduire la charge fiscale qui pèse sur le second apporteur de revenu. L'expérience des pays de l'OCDE montre qu'un système fiscal neutre est mieux à même d'accroître l'activité féminine que des aides pour la garde d'enfants parce qu'il concerne davantage de femmes (et pas seulement celles qui ont de jeunes enfants) et que les aides se substituent en partie à des financements privés (Jaumotte, 2003). D'après les estimations de l'OCDE (2005), même en multipliant par cinq le montant, par enfant, des dépenses publiques affectées à l'accueil de la petite enfance, on ne ferait progresser l'activité des femmes que de 1.4 point de pourcentage. La même étude montre en revanche que si les seconds apporteurs de revenu étaient soumis au même taux effectif d'imposition que les célibataires, comme c'est déjà le cas dans un grand nombre de pays de l'OCDE (Corée, Finlande, Grèce, Hongrie, Luxembourg, Mexique, Suède et Turquie), le taux d'activité féminin pourrait augmenter de dix fois plus.

Quoi qu'il en soit, si l'on en juge d'après l'expérience de pays comme la Finlande, la France et la Suède, le resserrement de l'écart d'imposition entre premier et second apporteur de revenu est plus à même d'être efficace lorsqu'il complète les aides pour l'accueil des enfants en bas âge et pour la garde extrascolaire. Avec un seul de ces leviers, les progrès peuvent être difficiles ou très coûteux. Si l'on n'investit pas davantage dans l'accueil des jeunes enfants, le taux d'activité féminin peut rester bas même lorsque le

Tableau 6.2. **Les taux d'imposition pénalisent le second apporteur de revenu**<sup>1</sup>  
En pourcentage, dernière année disponible<sup>2</sup>

	Femmes gagnant les deux tiers du salaire de l'ouvrier moyen			Couple marié avec un apporteur de revenu gagnant le salaire de l'ouvrier moyen
	Apporteur de revenu secondaire	Personne seule	Différence	
<b>Irlande</b>	<b>24</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>7</b>
Allemagne	51	35	16	18
Australie	26	20	6	24
Autriche	25	23	2	26
Canada	31	19	12	21
Corée	8	8	0	8
Danemark	48	39	9	36
Espagne	21	13	8	11
États-Unis	30	22	8	10
Finlande	25	25	0	30
France	24	20	4	21
Grèce	16	16	0	17
Hongrie	18	18	0	18
Islande	44	20	24	14
Italie	32	22	10	21
Japon	20	17	3	14
Norvège	30	25	5	26
Nouvelle-Zélande	20	19	1	21
Pays-Bas	35	28	7	29
Pologne	39	30	9	30
Portugal	17	13	4	11
République slovaque	25	18	7	8
République tchèque	42	21	21	18
Royaume-Uni	27	20	7	17
Suède	28	28	0	31
Suisse	23	18	5	16
Turquie	28	28	0	30
<i>OCDE, taux médian</i>	<i>26</i>	<i>20</i>	<i>6</i>	<i>18</i>

1. Le taux effectif d'imposition considéré pour apprécier la décision des femmes mariées d'entrer ou non sur le marché du travail correspond au taux d'imposition moyen des gains du second apporteur de revenu, défini comme étant la proportion de ces gains qui sera absorbée par le surcroît d'impôt incombant au ménage. Le mari gagne 100 % du salaire de l'ouvrier moyen et le couple a deux enfants. En d'autres termes, le taux effectif d'imposition du second apporteur de revenu est égal à la différence entre l'impôt dû par un ménage qui touche « (100 % + 67 %) \* du salaire de l'ouvrier moyen » et celui dû par un ménage qui touche « (100 % + 0 %) \* du salaire de l'ouvrier moyen », divisée par les gains du second apporteur de revenus (67 % du salaire de l'ouvrier moyen). On compare ce taux au taux moyen d'imposition d'un célibataire sans enfants et d'une famille comprenant un seul actif et deux enfants, la rémunération de la personne qui travaille étant égale, dans un cas comme dans l'autre, au salaire de l'ouvrier moyen. Les taux d'imposition tiennent compte des cotisations de sécurité sociale et des prestations universelles en espèces. Ils ne tiennent pas compte des cotisations patronales de sécurité sociale, des impôts indirects ni des prestations forfaitaires versées sous condition de ressources.
2. Dans le cas de l'Irlande, les calculs sont effectués conformément aux règles applicables aux revenus de l'année 2006. Pour les autres pays, l'année de référence est 2004 pour le taux effectif d'imposition des couples mono-actifs et 2003 pour les seconds apporteurs de revenu et les célibataires.

Source : OCDE (2005), *Objectif croissance, Réformes économiques* ; OCDE (2004), *Les impôts sur les salaires* et calculs de l'OCDE.

premier et le second apporteur de revenu sont assujettis à un taux effectif d'imposition identique, comme on l'observe en Corée et au Mexique. Au Danemark, à l'inverse, où le taux effectif sur le second apporteur de revenu est élevé, l'activité des femmes est forte mais elle a pour prix de très hauts niveaux de dépenses publiques pour l'accueil de l'enfance (les dépenses par enfant sont quatre fois plus élevées que la moyenne OCDE).

Il semble donc préférable d'opter pour une démarche double et de combiner un taux effectif d'imposition réduit sur le second apporteur de revenu (en moyenne et à la marge) avec des aides pour l'achat de services de garde d'enfants. Réaménager le système fiscal dans un souci de neutralité est un objectif souhaitable, mais qui ne peut pas rétablir entièrement l'équilibre : on voit mal comment on pourrait imposer les mères qui s'occupent de leurs enfants à la maison, et exonérer purement et simplement des mères qui travaillent de l'impôt sur le revenu soulèverait de sérieux problèmes d'équité entre les ménages. À cet égard, les aides accordées pour la garde des enfants (dès lors qu'elles sont effectivement subordonnées à l'utilisation des services de garde) constituent, faute de mieux, un moyen indirect de rendre le travail marchand plus intéressant par rapport à la production de services de garde à domicile (OCDE, 2005). Aider les parents à travailler contribue aussi à réduire l'érosion des compétences que peut entraîner une longue période d'inactivité. Comme le montrent Russell *et al.* (2002), en s'appuyant sur l'exemple d'un groupe de femmes qui s'occupaient de leur foyer à temps plein en 1994, depuis plus de deux ans pour 90 % d'entre elles, et en examinant ensuite leur situation au regard du marché du travail en 1999, celles qui avaient repris une activité salariée étaient beaucoup moins bien loties qu'avant sur le plan professionnel. Elles n'étaient que 10 % à avoir retrouvé un poste d'employé, alors que 24 % d'entre elles occupaient ce type d'emploi avant de quitter le marché du travail. En outre, 64 % travaillaient dans le secteur des services aux particuliers (vendeuses, serveuses, femmes de ménage, nourrices, etc.), contre seulement la moitié auparavant.

### **Encourager et aider les parents isolés à travailler**

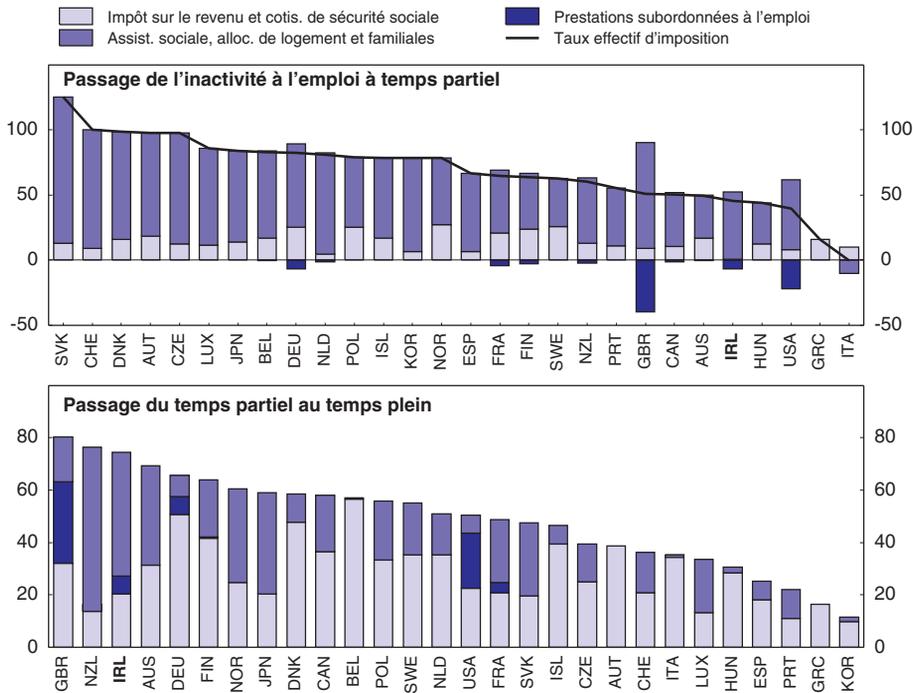
Les familles monoparentales posent un problème particulier en Irlande. Elles représentent un cinquième des ménages qui ont des enfants (CSO, 2002), proportion beaucoup plus forte que dans la plupart des pays de l'OCDE. En outre, le taux d'emploi dans ces familles est relativement faible (39 %). Cette situation a des conséquences économiques évidentes, mais ce qui est bien plus important, c'est le coût social qu'elle représente pour la société irlandaise, car si la pauvreté des enfants a régressé pendant toute la période d'expansion du « Tigre celtique », elle s'est aussi davantage concentrée dans les familles monoparentales (Whelan *et al.*, 2005). Or le moyen de loin le plus efficace pour combattre la pauvreté chez les enfants est de faire en sorte que leurs parents exercent un emploi. De ce point de vue, le système d'assistance sociale n'est pas bien conçu. À environ un tiers du salaire moyen pour une personne avec deux enfants, l'allocation de parent isolé (*one parent family benefit*) ne garantit qu'un revenu minimal. En outre, comme dans de nombreux autres pays (graphique 6.4), l'aide sociale aux parents isolés se transforme en trappe à chômage : en cas de reprise d'activité à temps partiel, les anciens bénéficiaires se retrouvent assujettis à un taux marginal effectif d'imposition de 52 %.

Des taux marginaux effectifs d'imposition élevés sont une conséquence indirecte inévitable de toute prestation assortie de conditions de ressources : entre les incitations au travail et le coût budgétaire des aides au revenu, il y a donc un arbitrage à opérer. Pour aider les parents isolés à se réinsérer sur le marché du travail, il faudrait qu'une aide publique plus importante leur soit accordée, en contrepartie d'obligations nouvelles :

- Il faudrait soutenir plus activement les parcours d'insertion, par exemple en renforçant les aides en matière de recherche d'emploi, de rédaction de CV, etc.
- On pourrait réduire le taux d'imposition implicite sur le travail en conservant aux parents isolés qui reprennent un emploi le bénéfice de certaines prestations, notamment

### Graphique 6.4. Transferts sociaux et impôts condamnent les parents isolés à une faible activité

Taux effectif d'imposition des parents isolés avec deux enfants, 2002<sup>1</sup>



1. L'emploi à temps partiel correspond à 20 heures de travail hebdomadaire à 50 % du salaire de l'ouvrier moyen et l'emploi à temps plein correspond à 40 heures de travail hebdomadaire à 100 % du salaire de l'ouvrier moyen. Le graphique montre quelle portion d'une augmentation de salaire due au passage de l'inactivité au temps partiel, ou du temps partiel au temps plein, est confisquée par l'effet de l'alourdissement de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations.

Source : OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi*, Paris.

l'assurance-maladie, pour une durée limitée. On pourrait aussi introduire une aide spécifique à la réinsertion, également de durée limitée, sur le modèle de l'allocation aux parents isolés mise en place à titre expérimental par le Canada (OCDE, 2003b).

- Parallèlement, il faudrait renforcer l'obligation de recherche d'emploi pour les parents isolés dont l'enfant le plus jeune est en âge d'aller à l'école. Aujourd'hui, l'Irlande est pratiquement le seul pays où les parents isolés ne sont pas tenus de rechercher un emploi tant que leurs enfants n'ont pas atteint l'âge de 18 ans (22 ans s'ils font des études supérieures). La plupart des autres pays qui avaient un tel régime l'ont à présent abandonné, ayant compris qu'il est généralement plus profitable pour les enfants que leur mère travaille, au moins à temps partiel. Cela dit, avant de rendre obligatoire la recherche d'emploi, il faudra développer le programme de garde extrascolaire.

Tel qu'il est conçu, le système d'assistance sociale contribue aussi à la pauvreté : au niveau du salaire moyen, les parents isolés n'ont pas grand-chose à gagner à passer du temps partiel au temps plein. Parmi les pays de l'OCDE, l'Irlande a l'un des taux marginaux effectifs d'imposition les plus élevés pour les personnes dans cette situation (graphique 6.4). La raison essentielle en est que l'allocation de parent isolé est soumise à un critère de ressources et qu'elle baisse assez rapidement lorsque ce critère est dépassé (de près de 50 %). Au niveau du salaire moyen, le passage au temps plein fait en outre perdre d'autres prestations comme l'aide au logement et les soins médicaux gratuits

(OCDE, 2003a). On pourrait atténuer ces mécanismes générateurs de pauvreté en relevant le seuil au-delà duquel l'allocation de parent isolé commence à diminuer et en abaissant le taux de réduction applicable. À condition toutefois d'agir avec discernement car ces deux mesures ont aussi des inconvénients : elles ont un coût pour le budget et elles signifient que les taux marginaux effectifs d'imposition des parents isolés augmenteront à un niveau plus élevé de la répartition des salaires.

### **Les écarts de rémunération entre les sexes sont un autre frein à l'activité des femmes**

En mettant un frein à la réinsertion sur le marché du travail, les salaires plus bas que perçoivent les femmes jouent aussi contre l'activité. Les données de 2004 montrent que le salaire horaire des femmes est en moyenne de 18 % inférieur à celui des hommes (CSO, 2004). L'écart de rémunération entre les sexes est très important aux niveaux hiérarchiques élevés : aux postes de cadres supérieurs et de hauts fonctionnaires, les femmes sont, en moyenne, payées 28 % de moins que leurs collègues masculins. La différence est également sensible à l'autre bout du spectre, dans les métiers peu qualifiés, où l'écart de salaire horaire est de 25 % au détriment des femmes. Sur la base de données individuelles, Russell (2003) montre qu'une grande partie (40 %) de l'écart de rémunération entre hommes et femmes ne peut pas s'expliquer par des facteurs propres à la situation au regard du marché du travail comme le nombre d'années d'activité ou d'inactivité et le niveau de formation.

Le dispositif de lutte contre les discriminations pourrait sans doute contribuer davantage à réduire les écarts de salaires. Au moyen de régressions sur des séries temporelles, Cassidy *et al.* (2002) montre en effet que cela n'a guère été le cas jusqu'à présent. Lorsqu'au terme d'une enquête menée par un magistrat spécialisé du tribunal du travail, il est établi qu'un employeur pratique des différences de salaires fondées sur le sexe, aucune sanction n'est prononcée, mais il est simplement recommandé à l'intéressé de rétablir l'égalité. Dans ces conditions, le recours à la loi est donc très limité, avec seulement 23 recommandations individuelles formulées en moyenne chaque année. On pourrait le renforcer en instituant des amendes d'un montant assez élevé pour dissuader les employeurs de toute discrimination sexuelle en matière de salaires.

## **Recommandations pour assurer la croissance de l'activité féminine**

La forte hausse de l'activité des femmes ces quinze dernières années est l'un des principaux facteurs qui ont permis à l'Irlande d'obtenir des résultats économiques remarquables. De nouvelles réformes s'imposent pour donner à toutes les femmes de réelles chances d'exercer une activité rémunérée si elles le souhaitent. L'encadré 6.1 résume les recommandations qui permettraient d'avancer dans cette direction sans remettre en cause la volonté de protection des femmes inscrite dans la Constitution<sup>5</sup>.

### Encadré 6.1. Résumé des recommandations

- Encourager les commissions des comtés pour l'accueil de la petite enfance et les conseils d'administration des écoles à faciliter la prestation de services de garde extrascolaire, en particulier lorsque les installations scolaires existantes sont appropriées ou aisément adaptables.
- Mettre en œuvre rapidement les mesures prévues pour accroître la capacité des filières de formation destinées aux assistantes maternelles.
- À terme, lier les aides à la garde d'enfants, notamment le complément pour jeune enfant, à la situation au regard de l'emploi ou à l'utilisation de services professionnels de garde d'enfants.
- Supprimer progressivement le crédit d'impôt pour la garde des enfants à domicile.
- Réserver en priorité l'accès des structures collectives d'accueil des jeunes enfants aux parents qui travaillent, en particulier à ceux qui élèvent seuls leurs enfants.
- Pour lutter contre la pauvreté des enfants, prévoir des aides à la recherche d'emploi et à la garde des enfants pour les parents isolés. En contrepartie, rendre obligatoire la recherche d'emploi pour les parents isolés qui bénéficient d'une garantie de ressources et dont les enfants sont en âge d'être scolarisés. Le cas échéant, conserver aux parents isolés le bénéfice de certaines prestations pour une durée limitée après la reprise d'activité.
- Pour encourager les parents isolés à travailler à temps plein, relever le seuil à partir duquel l'allocation de parent isolé commence à diminuer et abaisser le taux de réduction appliqué.
- Continuer de réduire le taux marginal et le taux moyen effectifs d'imposition applicables au second apporteur de revenu. Pour atteindre cet objectif et rendre le système fiscal plus simple et plus neutre, envisager d'adopter un système d'imposition individuelle.
- Créer des amendes pour les employeurs qui ne respectent pas la législation en matière d'égalité des salaires.

### Notes

1. La moyenne OCDE et le chiffre pour l'Irlande se rapportent à une famille avec deux enfants où les deux parents travaillent et perçoivent respectivement 100 % et 33 % du salaire de l'ouvrier moyen. La moyenne OCDE est celle de 2001, d'après Jaumotte (2003), et le chiffre cité pour l'Irlande, celui relevé en 2005.
2. La famille est la même que celle décrite dans la note 1, à ceci près que les deux enfants sont âgés de moins de 6 ans.
3. Voir le chapitre 3 pour un examen plus approfondi de l'éducation des jeunes enfants.
4. Le seuil est de € 29 400 par an, soit 102 % du salaire de l'ouvrier moyen.
5. Comme le stipule l'article 41.2.2, « par sa présence au sein du foyer, une femme apporte à l'État un soutien sans lequel il serait impossible de réaliser le bien commun » et « les mères ne sont pas obligées [de travailler] par nécessité économique ».

### Bibliographie

Cassidy, M., E. Strobl, et R. Thornton (2002), « Gender Pay Differentials and Equality Legislation in the Republic of Ireland », *Canadian Public Policy*, vol. 28, Calgary, Alberta.

- CSO (Central Statistics Office) (2002), « Household Composition and Family Units », *2002 Census*, vol. 3, CSO, The Stationery Office, Dublin.
- CSO (2003), « Childcare », *Quarterly National Household Survey*, quatrième trimestre 2002, CSO, Dublin, juillet.
- CSO (2004), *Men and Women in Ireland*, CSO, Dublin.
- Immervoll, H. et D. Barber (2005), « Can Parents Afford to Work? Childcare Costs, Tax-benefit Policies and Work Incentives », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 31, OCDE, Paris.
- Jaumotte, F. (2003), « Les femmes sur le marché du travail : Évidence empirique sur le rôle des politiques économiques et d'autres déterminants dans les pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 37, OCDE, Paris.
- McCreevy (2004), Déclaration devant le Select Committee on Finance and the Public Service au cours du débat sur la Loi des finances 2004, 24 février, disponible à [www.irlgov.ie/oireachtas](http://www.irlgov.ie/oireachtas).
- National Women's Council of Ireland (2005), *An Accessible Childcare Model*, Dublin.
- O'Connor, P. (1998), *Emerging Voices: Women in Contemporary Irish Society*, Institute of Public Administration, Dublin.
- OCDE (2003a), *Bébés et employeurs : Comment réconcilier travail et vie de famille*, vol. 2, OCDE, Paris, [www.oecd.org/els/social/famille](http://www.oecd.org/els/social/famille).
- OCDE (2003b), *Études économiques de l'OCDE : Canada*, n° 14, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Objectif croissance, Réformes économiques*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/eco/reformeseconomiques2005](http://www.oecd.org/eco/reformeseconomiques2005).
- Russell, H. et al. (2002), *Getting out of the House: Women Returning to Employment, Education and Training*, The Liffey Press, Dublin.
- Russell, H. (2003), « The Gender Pay Gap », *Mid-Term Evaluation of the National Development Plan*, ESRI Policy Research Series, n° 50, Economic and Social Research Institute, Dublin, octobre.
- Smith, N. et al. (2003), « The Effects of Taxation on Married Women's Labour Supply across Four Countries », *Oxford Economic Papers*, vol. 55, Oxford University Press, juillet.
- Tax Strategy Group (2004), *Discussion Paper on Childcare*, TSG-04/13, Department of Finance, disponible à [www.finance.gov.ie](http://www.finance.gov.ie).
- Whelan, C., B. Nolan et B. Maître (2005), « Trends in Welfare for Vulnerable Groups: Ireland 1994-2001 », *Policy Research Series*, n° 56, Economic et Social Research Institute, Dublin, août.



## Chapitre 7

# L'essor du logement

*Le marché de l'immobilier est très dynamique en Irlande. L'essor du logement s'explique par la forte croissance économique, la dynamique démographique et la faiblesse des taux d'intérêt. Cependant, les importants avantages fiscaux et les politiques de crédit relativement libérales des banques ont aussi joué leur rôle et les prix sont désormais peut-être surévalués. Dans la mesure où les prix élevés de l'immobilier reflètent un régime fiscal favorable, ils peuvent conduire à des inefficiences économiques en attirant des ressources excessives dans la construction résidentielle. Tandis qu'un atterrissage en douceur apparaît très probable, une correction désordonnée de ces prix ferait peser des risques sur la stabilité macroéconomique, voire financière. Dans ce contexte, un des leviers d'action à la disposition des autorités serait une suppression graduée des avantages fiscaux associés au logement. En outre, les banques devraient être incitées à faire preuve de prudence dans leurs politiques de prêt et de provisionnement.*

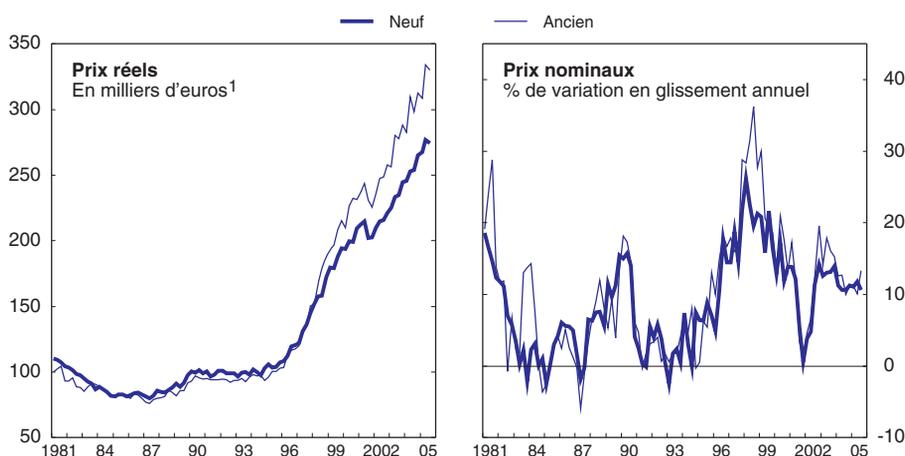
Les prix de l'immobilier ont bondi dans les pays industriels depuis le milieu des années 90 – à l'exception notable de l'Allemagne et du Japon qui sont toujours aux prises avec les répercussions de la surchauffe immobilière du début des années 90. Dans nombre de pays, la demande de logements est soutenue par une orientation monétaire accommodante (Otrok et Terrones, 2005), alors que des règles d'urbanisme restrictives ont exacerbé pendant une longue période le mouvement de hausse des prix des biens dans les centres en expansion et autour de ces centres (Glaeser *et al.*, 2005). Pourtant, l'Irlande se distingue par une hausse des prix de l'immobilier extraordinairement marquée au cours de la dernière décennie. Il importe de comprendre quelles ont été les raisons de cette accélération pour déterminer la probabilité, le calendrier et l'ampleur d'un éventuel recul. Une forte baisse des prix serait préoccupante pour les propriétaires et risquerait d'avoir de graves conséquences pour la stabilité macroéconomique et financière. Néanmoins, la forte expansion du marché, associée au traitement fiscal du logement, pourrait peser sur le potentiel de production de l'économie en détournant un important volume de ressources vers la construction résidentielle. Elle pourrait aussi freiner l'offre de main-d'œuvre en augmentant le coût de l'immigration et de l'installation dans le pays.

Le présent chapitre avance que la hausse des prix de l'immobilier en Irlande est due *en majeure partie* à des facteurs économiques et démographiques. Il convient de se rappeler qu'en 1993 le coût moyen d'un logement en Irlande était de seulement € 75 000, ce qui était remarquablement peu pour un pays européen. Depuis lors, la très forte progression des revenus, la faiblesse des taux d'intérêt, l'évolution dynamique de la population, en particulier dans le groupe d'âge plus jeune constituant des ménages, une poussée de l'immigration et la modification des modes de vie ont contribué à un boom de l'immobilier. Cependant, les prix ont probablement enregistré une hausse excessive dans une certaine mesure et la fiscalité a pu alimenter les opérations spéculatives. À terme, le scénario le plus probable est que les prix se stabilisent et que le marché du logement reste stationnaire pendant quelques années. Mais le risque d'une chute des prix de l'immobilier ne saurait être écarté, le marché se trouvant certainement exposé si l'économie est touchée par un choc négatif. Dans le présent chapitre, on examine la situation passée et future du marché du logement ainsi que le rôle que les politiques peuvent jouer dans les années à venir.

## Déterminants du marché du logement

Les prix de l'immobilier en Irlande ont vivement augmenté depuis le milieu des années 90. De 1995 à 2005, le prix des maisons anciennes a plus que triplé en termes réels (graphique 7.1, cadre de gauche). L'inflation des prix des logements s'est temporairement atténuée en 2001, mais elle est repartie depuis. Par rapport à d'autres pays, la flambée immobilière en Irlande a été extraordinairement forte. Aussi bien en termes réels qu'en termes nominaux, la progression des prix depuis le milieu des années 90 a été la plus élevée de la zone OCDE, le Royaume-Uni et l'Espagne se plaçant respectivement au deuxième et au troisième rang.

Graphique 7.1. La progression des prix de l'immobilier reste forte



1. Prix nominaux corrigés par l'indice des prix à la consommation harmonisé (base 2005).

Source : Department of the Environment, Heritage and Local Government, *Quarterly Housing Statistics* et OCDE, base de données des *Principaux indicateurs économiques*, février 2006.

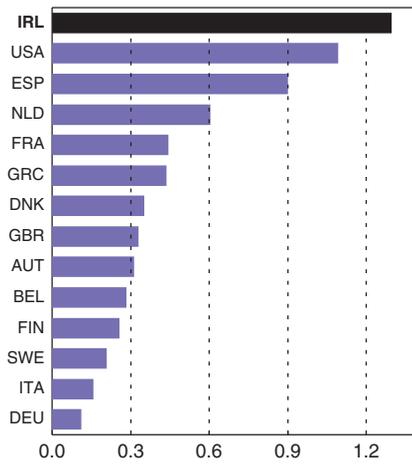
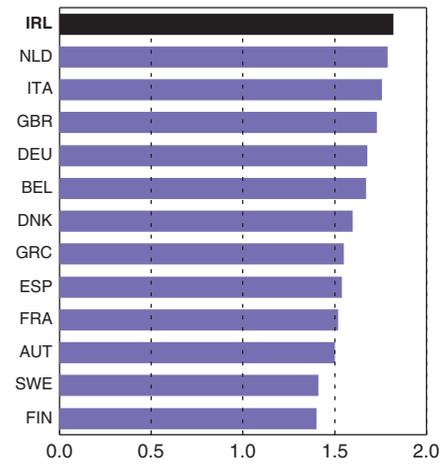
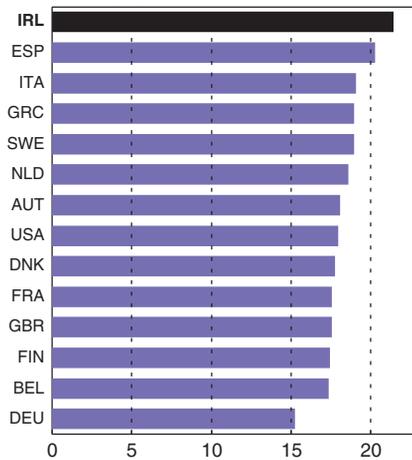
Des facteurs du côté de la demande plus favorables qu'ailleurs ont certainement joué un rôle dans le dynamisme de l'évolution des prix en Irlande. La progression du revenu réel disponible depuis le milieu des années 90 a été plus forte que dans tout autre pays industriel et les taux d'intérêt réels ont été parmi les plus bas (graphique 7.2). La décre de l'inflation a aussi contribué au processus, en accélérant les remboursements d'emprunts hypothécaires. En outre, dans les années 90 la demande de logements a bénéficié de tendances démographiques particulièrement favorables, notamment une forte croissance démographique, une nette diminution de la taille des ménages, autrefois importante, une accélération rapide de l'accroissement de la population dans la cohorte constituant des ménages et une importante immigration nette. Parmi les autres évolutions démographiques, on citera l'augmentation du nombre de ménages à double revenu et la hausse des taux de divorce. Autre facteur : nombre de personnes des générations du *baby-boom* ont investi dans le marché de l'achat aux fins de location, en raison des inquiétudes suscitées par l'insuffisance des pensions de retraite.

En outre, le régime fiscal de l'immobilier en Irlande a été plus favorable à l'acquisition de logements que dans la plupart des autres pays de l'UE (van den Noord, 2005). Le faible coût d'utilisation du capital en témoigne. Le coût d'utilisation pour les propriétaires de logements est analogue au coût locatif pour les locataires. Il comprend le taux d'intérêt hypothécaire après impôt, net des plus-values, le coût d'opportunité associé au financement sur fonds propres (généralement le taux créditeur après impôt), la taxe foncière (le cas échéant) et l'amortissement. Pendant de longues périodes, le coût d'utilisation est resté négatif, en particulier à la fin des années 70 et à compter du milieu des années 90, ce qui a constitué une forte incitation à l'investissement dans le logement<sup>1</sup>. Le principal facteur contribuant au niveau négatif du coût d'utilisation a été la non-imposition des plus-values (sur les logements occupés par leurs propriétaires), alors que l'importance des déductions sur l'impôt sur le revenu a diminué avec la baisse progressive des taux marginaux de l'impôt sur le revenu et une série d'autres réformes fiscales (encadré 7.1). Étant donné que l'imposition des plus-values a une importante

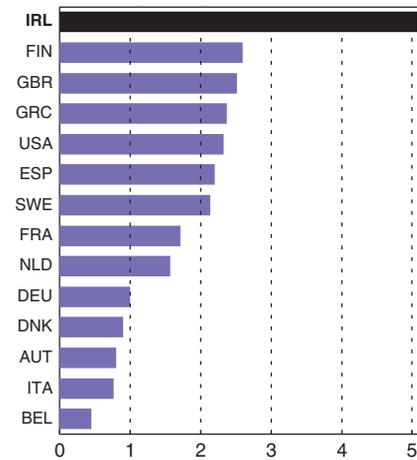
## Graphique 7.2. Facteurs agissant sur le prix des logements

**Croissance de la population**

En pourcentage, moyenne 1996-2004

**Population adulte par logement<sup>1</sup>**Nombre de personnes, 2004<sup>2</sup>**Population à l'âge de fonder un foyer (25-34)**En % de la population adulte, 2004<sup>1</sup>**Croissance du revenu disponible réel des ménages par habitant**

En pourcentage, moyenne 1996-2004



1. La population adulte comprend les personnes âgées de 20 ans et plus.

2. 2003 pour l'Autriche, la Finlande, la France, la Grèce et l'Italie.

Source : OCDE (2005), bases de données des Statistiques de la population active et des Perspectives économiques n° 78; European Mortgage Federation (2005), *Hypostat* 2004.

influence négative sur le coût d'utilisation, son absence pourrait avoir servi de catalyseur à la spirale de hausse des prix des logements.

L'accès au financement hypothécaire est aussi moins restrictif en Irlande qu'ailleurs, surtout en comparaison de l'Europe continentale (tableau 7.1). La libéralisation du marché financier dans les années 80 et les années 90 a soutenu la demande en permettant une expansion rapide du crédit. La libéralisation a commencé de faire pleinement sentir ses effets au milieu des années 90, juste au moment où la demande de logements augmentait rapidement. Les ratios prêt-valeur ont augmenté pour passer d'un niveau moyen de 60 % dans les années 80 à 80 % environ à l'heure actuelle. La tendance à la titrisation des prêts

### Encadré 7.1. Allégements fiscaux en faveur du logement et volte-face de la politique

On trouve en Irlande certaines des dispositions fiscales les plus généreuses en faveur des propriétaires-occupants, dans une large mesure parce que c'est le seul pays de l'OCDE qui permet aux ménages de déduire de l'impôt les paiements d'intérêts hypothécaires et qui, dans le même temps, n'impose pas le patrimoine immobilier, les plus-values ou le loyer imputé (Barham, 2004 et van den Noord, 2005)\*. Les dispositions ci-après sont parmi les plus importantes :

- L'Irlande a introduit un impôt immobilier en avril 1983. Le taux était de 1½ pour cent pour les biens au-dessus d'un certain seuil et lorsque le revenu du propriétaire dépassait un certain niveau. Le budget de 1994 a ajusté ces seuils de prix et de revenu, mais ces mesures ont été supprimées dans le budget suivant, avec un retour au système précédent. L'impôt immobilier a été totalement supprimé deux ans plus tard. Les résidences privées ne dépassant pas une acre sont exemptées de l'impôt sur les plus-values, ce qui revient en fait à exempter pratiquement toutes les maisons.
- Les intérêts hypothécaires peuvent venir en déduction de l'impôt sur le revenu. Avant 1974, il n'y avait pas de limite car la totalité du coût représenté par les intérêts hypothécaires pouvait être déduite au taux d'imposition marginal. Un plafond a été introduit en 1974 et relevé à deux reprises, en 1993 et 2003. Ces deux augmentations faisaient suite à des périodes prolongées pendant lesquelles les remboursements d'intérêts avaient dépassé en général la limite maximale. La déduction au titre des taux d'intérêt hypothécaires a été progressivement ramenée au taux normal de l'impôt (par opposition au taux marginal) en 1994. Cette mesure a entraîné une réduction des avantages pour les propriétaires de logements, le taux de déductibilité tombant de 48 % en 1993 à 26 % en 1997. Cependant, le loyer locatif imputé n'est pas imposé, contrairement au revenu de la location à un tiers.
- Un ensemble de mesures fiscales a été introduit en 1998 afin de remédier à ce qui semblait être une bulle immobilière. Le droit de timbre sur les nouveaux logements non occupés par leurs propriétaires a été majoré, alors qu'il a été réduit pour les maisons anciennes, l'impôt sur les plus-values prélevé à la cession de certains terrains résidentiels a été diminué et les allégements fiscaux au titre du revenu locatif ont été supprimés. Ces dispositions ont permis de stopper l'inflation des prix des logements – et ont même eu un effet plus important qu'escompté puisqu'elles ont été inversées dans le budget de 2002. Entre-temps, un autre ensemble de mesures a été introduit en 2000 afin de décourager les investisseurs d'acheter des biens à louer. Parmi ces mesures figurait l'instauration d'un droit de timbre de 9 % sur l'achat de ce type de biens. Ces mesures se sont aussi révélées efficaces, mais ont eu pour effet secondaire prévisible de faire augmenter les loyers, de sorte qu'elles ont été abolies juste une année après. Le droit de timbre a été de nouveau modifié dans le budget de 2005, l'allègement se faisant cette fois au profit des primo-accédants.

\* La Finlande, le Portugal et l'Espagne sont les seuls autres pays qui, à l'instar de l'Irlande, accordent une déduction fiscale pour les paiements d'intérêts hypothécaires mais n'imposent pas le loyer imputé ou les plus-values sur la résidence principale. Cependant, il existe dans ces trois pays des impôts municipaux sur le patrimoine immobilier allant de 0.4 % à 1 %. L'ampleur de la distorsion fiscale en Irlande a été réduite au fil du temps, le plafond sur la déductibilité des taux hypothécaires n'ayant pas évolué au rythme de l'augmentation des prix des logements. L'actualisation des estimations par van den Noord (2005) fait apparaître un coin fiscal global de -0.57 % pour les sept premières années et de -0.36 % par la suite, ce qui place l'Irlande au cinquième rang pour ce qui est de la distorsion fiscale parmi les quinze pays de l'UE15.

Tableau 7.1. **Prêts hypothécaires et indicateurs du marché du logement**

	Prêts hypothécaires (en % du revenu disponible, 2003) <sup>1</sup>	Part usuelle du bien financée par l'endettement (pour les nouveaux prêts, en %)	Durée usuelle de remboursement (années)	Taux d'intérêt variable (en % de tous les prêts, 2002) <sup>2</sup>	Titrisation des prêts hypothécaires	Pourcentage de propriétaires occupants (2002) <sup>2</sup>
<b>Irlande</b>	<b>106</b>	<b>70-100</b>	<b>20</b>	<b>85</b>	<b>Limitée</b>	<b>77</b>
Allemagne	83	70-80	25-30	72	Limitée	42
Australie	120	90-100	25	73	Oui	70
Autriche	..	..	20-30	..	..	56
Canada	77	70-80	25	25	Oui	66
Danemark	188	80	30	15	Oui	51
Espagne	67	..	15	75	Oui	85
États-Unis	78	80	30	33	Oui	68
Finlande	71	75-80	15-18	97	Limitée	58
France	40	80	15	20	Limitée	55
Italie	20	50	15	56	Non	80
Japon	58	80	25-30	..	Non	60
Norvège	24	70	15-20	..	Non	77
Nouvelle-Zélande	129	..	..	..	..	65
Pays-Bas	208	87	30	15	Oui	53
Portugal	33	..	15	..	..	64
Royaume-Uni	105	75	25	72	Oui	69
Suède	98	80-90	<30	38	Limitée	61

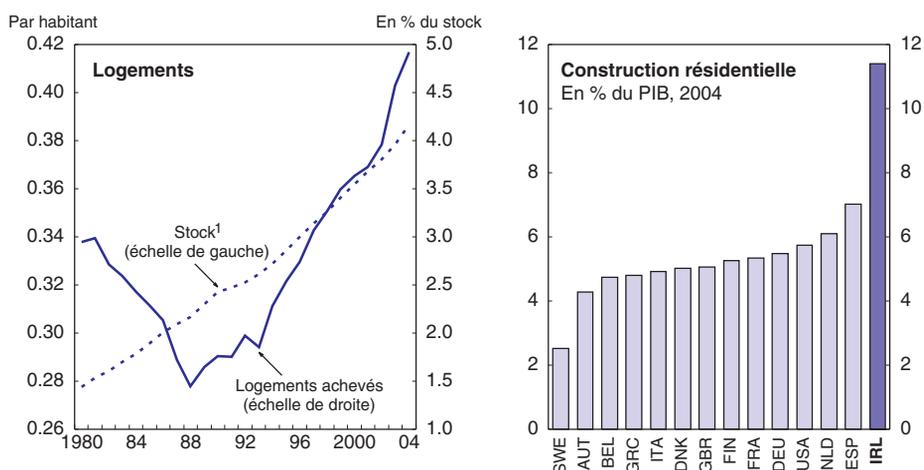
1. 2002 pour la Norvège et le Portugal, estimation 2005 pour l'Irlande.

2. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE (2005), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 78, Paris; OCDE (2004), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 75, Paris, juin; Tsatsaronis, K. et H. Zhu (2004), « What Drives Housing Price Dynamics: Cross Country Evidence », *BIS Quarterly Review*, Bank for International Settlements, Bâle, mars; Ahearne, A.G. et al. (2005), « House Prices and Monetary Policy: A Cross-Country Study », *International Finance Discussion Papers*, n° 841, Board of Governors of the Federal Reserve System, septembre; Central Bank and Financial Services Authority of Ireland.

bancaires est un autre facteur en cause. En général, la titrisation rend les taux d'intérêt sur les nouveaux emprunts plus réactifs aux évolutions du marché financier. Elle améliore aussi la concurrence, ce qui diminue les coûts d'un prêt hypothécaire et permet plus facilement aux ménages d'accéder à leur capital en utilisant le système de l'hypothèque rechargeable (Catte et al., 2004). Le passage à l'euro a aussi beaucoup influé en favorisant le renforcement de l'élasticité de l'offre des prêts hypothécaires. Le risque de change a disparu, supprimant un des obstacles à une circulation plus libre des fonds dans la zone euro. Les banques irlandaises établies dans le pays ont donc accès à un pool de ressources bien plus large. La suppression de la prime de risque de change, en diminuant les taux d'intérêt, a aussi stimulé la demande de prêts hypothécaires. Enfin, la plupart des prêts hypothécaires en Irlande sont des prêts à taux variable, de sorte que la réduction des taux d'intérêt à court terme (jusqu'à ces derniers temps) a encore fait grimper la demande.

L'augmentation de la demande de logements a suscité une forte réaction de l'offre, elle aussi sans précédent au niveau international (graphique 7.3). Le nombre par habitant de permis de construire des maisons individuelles et des immeubles résidentiels est un des plus élevés de la zone OCDE. Environ un tiers du stock de logements a moins de dix ans. La moitié du stock est constituée de maisons individuelles, les appartements ne représentant que 6 % du total. La très forte augmentation de l'offre de logements s'est accompagnée d'une hausse significative des coûts réels de construction et des prix des terrains. L'importante progression des coûts n'a pas nui à l'offre de logements, qui a été favorisée

Graphique 7.3. **La construction résidentielle est en plein essor**

1. Estimation par l'OCDE du parc de logements permanents, en fin d'année

Source : Department of the Environment, Heritage and Local Government (2005), *Annual Housing Statistics*, Bulletin 2004 The Stationery Office, Dublin et OCDE (2005), base de données des Perspectives économiques n° 78.

par un assouplissement des règles d'urbanisme. Pourtant, même si le parc immobilier a affiché une augmentation massive, il connaîtra presque certainement une nouvelle expansion dans le moyen terme (même sans tenir compte de l'effet de l'accroissement démographique), étant donné qu'en Irlande il y a un bien plus grand nombre d'adultes par logement que dans tout autre pays de l'OCDE. Si les préférences en Irlande étaient alignées sur celles des autres pays de l'UE, cela pourrait, toutes choses égales par ailleurs, conduire à une diminution du nombre de personnes (adultes) par logement. Cette pénurie a de toute évidence joué un rôle dans le dynamisme de la demande de logements et dans l'escalade des prix de l'immobilier et elle exercera encore une influence pendant plusieurs années à venir. De fait, le coût élevé des logements en Irlande pourrait être un facteur décourageant la formation de ménages indépendants (Fitz Gerald, 2005).

### Les prix des logements sont-ils surévalués?

Différentes méthodes permettent de répondre à la question de savoir si les conditions fondamentales peuvent expliquer totalement le boom du logement en Irlande. Une d'entre elles consiste à utiliser un modèle économétrique pour déterminer si les prix des logements s'écartent de leur niveau d'équilibre à long terme. Une autre assimile le logement à un actif qui reflète la valeur courante actualisée des gains qui pourront en être tirés à l'avenir. Cependant, ces indicateurs doivent être complétés par d'autres données, comme les ratios prix-loyers, des mesures de la capacité de financement et des comparaisons avec d'autres pays. Un ensemble d'éléments d'information sont examinés ci-après.

#### Données économétriques

Les modèles économétriques peuvent être utilisés pour estimer le prix « fondamental », déterminé par les facteurs de la demande, notamment le revenu disponible réel et les taux d'intérêt réels, et les facteurs jouant du côté de l'offre. Un niveau de prix supérieur au prix fondamental pourrait être un signe que les prix sont incompatibles avec les conditions de la demande et de l'offre et sont au contraire motivés par des anticipations irrationnelles des plus-values futures. Dans une telle bulle des prix

immobiliers, les acheteurs de logements considèrent qu'une maison qui serait normalement trop chère pour eux (ou beaucoup plus chère qu'une location) vaut la peine d'être achetée parce qu'ils seront dédommagés par de nouvelles hausses importantes des prix (Meen, 2000 et Case et Shiller, 2003).

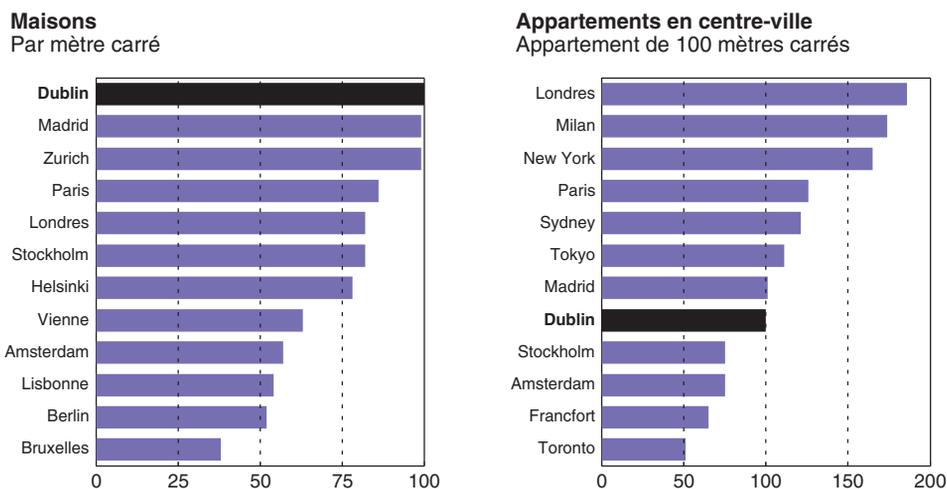
Les données économétriques disponibles amènent à penser que les prix ont dépassé leur valeur fondamentale. Il convient de noter, toutefois, que pour 80 à 90 % environ la hausse des prix des logements depuis 1995 est justifiée par les données fondamentales – hausse des revenus, baisse des taux d'intérêt, facteurs démographiques, etc. Le reste semble être d'origine spéculative. Selon le modèle décrit dans l'annexe de ce chapitre, les prix moyens des logements ont divergé de leur niveau fondamental ces dernières années et étaient peut-être surévalués de 10 à 20 % au milieu de 2005 (encore que tous les modèles économétriques soient de toute évidence sujets à des incertitudes considérables, compte tenu de l'erreur de modélisation, du biais lié à l'omission de variables, etc.). Cette estimation est à peu près compatible avec une analyse du même type réalisée par le FMI (2004). Certains modèles présentés dans le *Financial Stability Report 2005* de la banque centrale montrent une surévaluation estimée de l'ordre de zéro à plus de 70 %, ce qui souligne la nécessité de prendre en compte plus d'un indicateur (et de formuler des appréciations concernant les indicateurs susceptibles d'être plus fiables que d'autres).

### Comparaisons internationales

Il est difficile de comparer les prix entre les pays, car des différences importantes peuvent exister dans la taille, l'emplacement et l'équipement des maisons. Les comparaisons sont un peu plus faciles si on se limite aux grandes villes, mais cela ne résout pas entièrement le problème. Compte tenu de cet aspect, il ressort des données disponibles que les prix moyens à Dublin sont plus élevés que dans des villes comparables. Dans une comparaison des prix de vente moyens réalisée en 2004 dans une douzaine de villes européennes, le prix au mètre carré était plus élevé à Dublin que partout ailleurs (graphique 7.4, cadre de gauche). D'autres données sont tirées des comparaisons du coût

Graphique 7.4. Prix moyens des logements

Dublin = 100, 2004



Source : Calculs de l'OCDE sur la base des données d'ERA Immobilier (partie de gauche) et The Economist Intelligence Unit (partie de droite).

de la vie réalisées par diverses sociétés de conseil du secteur privé. Ces comparaisons sont généralement axées sur les prix ou les loyers des appartements en centre-ville les plus souvent achetés ou loués par des hommes d'affaires. À cet égard, Dublin ne se distingue pas de façon spectaculaire (graphique 7.4, cadre de droite)<sup>2</sup>. Cela est peut-être dû au fait que les loyers ne sont pas particulièrement élevés en Irlande, mais l'étalement urbain pourrait aussi être un facteur. On peut souligner en passant que le stock de logements n'est pas très diversifié. Les centres des grandes villes n'ont pas été envahis par des ensembles immobiliers et il y a relativement peu de logements à forte densité d'occupation. Si les préférences changent et si les Irlandais montrent moins de réticence à vivre dans des appartements en ville ou dans des logements à plus forte densité d'occupation et sans jardin, la répartition des prix pourrait alors devenir plus inégale : les prix des logements dans le centre-ville pourraient augmenter sensiblement par rapport aux prix dans les banlieues et à la périphérie. D'après certaines données, il semble que cette évolution se soit déjà amorcée (Policy Exchange, 2005).

### **Le choix achat/location et les « grands ratios »**

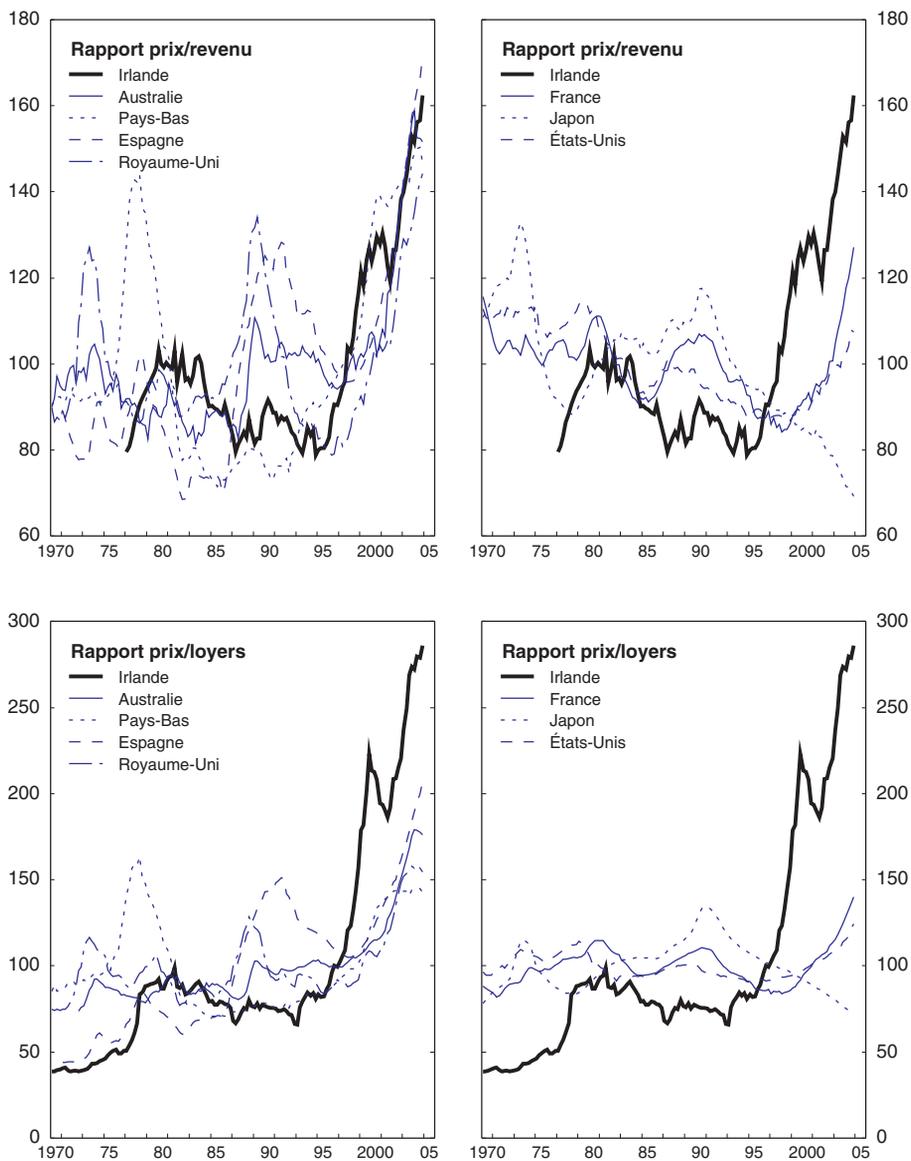
Dans une majorité de pays, les ratios des prix aux loyers et des prix au revenu disponible ne s'inscrivent pas sur des tendances marquées lorsqu'ils sont comparés sur de longues périodes. Ces ratios peuvent augmenter fortement durant les phases de surchauffe du marché de l'immobilier, mais ils fléchissent généralement à nouveau sous l'effet conjugué d'une baisse des prix réels (diminution du numérateur) et d'une hausse des loyers ou des revenus (augmentation du dénominateur par effet de rattrapage). Dans le cas de l'Irlande, l'augmentation de ces deux ratios se prolonge bien au-delà des cycles observés dans les autres pays avant la dernière flambée immobilière mondiale (graphique 7.5), bien que la progression du rapport des prix au revenu soit semblable à celle enregistrée par certains autres pays qui ont aussi connu une envolée des prix des logements ces cinq dernières années.

### **L'optique prospective de la valeur courante**

En théorie, des taux d'intérêt faibles en permanence devraient conduire à des ratios prix/loyers et prix/revenu durablement plus élevés. Par conséquent, une certaine progression de ces ratios est justifiée par la baisse des taux d'intérêt réels en Irlande. Pour vérifier si cette augmentation est *totale*ment justifiée, on peut recourir à l'optique prospective de la valeur courante, qui permet de déterminer le prix fondamental du logement en établissant la valeur courante actualisée du revenu locatif futur escompté du bien considéré, et qui présente l'avantage par rapport aux modèles économétriques de relier le prix fondamental à des anticipations de l'avenir plutôt qu'à des évolutions passées. Les revenus réels ont aujourd'hui convergé vers la moyenne de la zone euro, alors que les prix des logements ont sensiblement dépassé la moyenne européenne. Cela implique que la population s'attend à ce que la croissance des revenus en Irlande reste supérieure à la moyenne de la zone euro pendant quelques années à venir, ce qui est probablement une hypothèse tout à fait défendable. A supposer que le revenu locatif annuel d'un logement privé reste à € 13 000 et compte tenu d'un taux d'actualisation de 2 %, le modèle de la valeur courante déboucherait sur un prix fondamental du logement proche du niveau actuel. La conclusion est donc dans ce cas que les prix actuels peuvent être justifiés aussi longtemps que les taux d'intérêt restent à leur faible niveau. Cependant, dans l'hypothèse d'un taux d'actualisation plus raisonnable reflétant les anticipations à

### Graphique 7.5. Les prix des logements sont généralement élevés par rapport aux loyers et aux revenus

Moyenne de l'échantillon = 100



Source : OCDE (2005), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 78.

long terme des taux d'intérêt, soit 4 % environ, le modèle de la valeur courante aboutit à une surévaluation de 20 %.

#### Abordabilité

La notion d'« abordabilité » du logement est populaire dans les débats publics et dans le secteur de l'immobilier, peut-être en raison de sa simplicité. Elle n'est pas particulièrement utile pour jauger la surévaluation du prix des logements, mais elle constitue un indicateur utile des tensions de trésorerie. En 2005, la charge moyenne de

remboursement hypothécaire pour un primo-accédant était estimée à 30 % du revenu disponible (Central Bank, 2005), chiffre plus élevé qu'en 1994/95 mais légèrement inférieur à celui observé en 1991, lorsque les taux d'intérêt étaient beaucoup plus élevés. Par conséquent, la charge de remboursement ne s'annonce guère différente des niveaux passés – sous réserve naturellement que les taux d'intérêt restent faibles.

### **Autres données**

Les effets de l'accroissement du patrimoine immobilier et du recours au système d'hypothèque rechargeable sur l'épargne des ménages n'ont jamais été très marqués en Irlande. Le taux d'épargne a fluctué aux alentours de 9 % tout au long du boom de l'immobilier. Cela ne veut pas dire qu'aucune partie du capital immobilier n'est cédée, mais plutôt qu'elle est peut-être recyclée sur le marché du logement. Cet effet est perceptible surtout sur le marché des achats pour louer ainsi que dans la croissance rapide du nombre de résidences secondaires ou d'autres résidences essentiellement inoccupées. On peut donc en déduire que la demande est motivée, du moins en partie, par les anticipations des plus-values, qui peuvent confirmer l'impression de surévaluation émergeant de certains des indicateurs quantitatifs.

Le marché des achats pour location est peu développé mais a progressé rapidement<sup>3</sup>. Les nouveaux prêts hypothécaires pour l'achat de logements locatifs ont représenté 20 % de l'ensemble des transactions en 2004, alors que 30 % des logements anciens vendus durant la première moitié de 2004 étaient précédemment détenus à titre de placement. Le marché des achats aux fins de location est dominé par des petits investisseurs, peu expérimentés, dont l'objectif principal est d'assurer leur retraite. Compte tenu du rôle actif joué par ces investisseurs sur les marchés, la question se pose de savoir si ce type d'investissement a fait grimper le prix des logements. Attirés par d'importantes plus-values et de faibles coûts d'entretien, nombre d'investisseurs sont entrés sur le marché des achats pour location, évinçant vraisemblablement des primo-accédants et contribuant sensiblement à la demande de logements et à leur prix. La principale préoccupation – et une autre indication de la surchauffe des prix – est la divergence croissante entre les prix des biens et le revenu locatif. De fait, les loyers ont effectivement diminué de 2002 jusqu'au début de 2005. La position des investisseurs sur le segment des achats aux fins de location ne restera tenable que si les taux d'intérêt demeurent faibles. Mais si les taux hypothécaires devaient augmenter un grand nombre de ces placements seraient des placements à perte.

La demande de résidences secondaires semble un autre facteur important sur le marché du logement. Bien que l'offre de logements ait augmenté de façon spectaculaire ces dernières années, une proportion étonnamment importante de cette offre satisfait, semble-t-il, la demande de résidences secondaires (en 2005, quelque 15 % des propriétaires de logement âgés de 35 à 54 ans possédaient une résidence secondaire). Comme dans le cas du marché des achats aux fins de location, certains biens ont sans doute été acquis dans l'espoir que les prix des logements continueraient de croître à un rythme rapide dans un futur indéfini. Plus généralement, un élément important de la forte expansion de la dernière décennie a été la croissance du nombre de logements qui restent inoccupés, pour diverses raisons, pendant la majeure partie de l'année. Fitz Gerald *et al.* (2003) ont calculé que le nombre de logements inoccupés en Irlande s'était accru de 80 000 entre 2000 et 2003, ce qui représente la moitié des logements construits au cours de cette période. Sur la base des travaux de modélisation réalisés pour cette étude, il a été estimé que cette

demande additionnelle aurait majoré de 15 à 20 % les prix des logements au cours de la même période, ce qui correspond à peu près à la surévaluation estimée dont il est rendu compte dans l'annexe 7.A1.

## Principales questions auxquelles sont confrontés les pouvoirs publics

### **Risques pour la stabilité financière**

Un marché du logement surévalué peut avoir des implications pour la stabilité financière, mais cela dépend de nombreux facteurs. Premier point à noter, une surévaluation, du moins si elle est modérée, n'implique pas que les prix vont chuter. Le marché du logement ne ressemble pas aux autres marchés d'actifs, en ce sens que la dynamique des prix n'y est pas symétrique. Les prix augmentent rapidement durant les périodes de forte expansion, mais, durant un ralentissement de l'activité, la majeure partie des propriétaires préfèrent retirer leur maison du marché plutôt que de la vendre à perte. Dans ces conditions, une légère diminution des prix, suivie par plusieurs années de stagnation du marché, est plus vraisemblable qu'une forte baisse des valeurs des logements. Autrement dit, le niveau des prix pourrait rester assez élevé, le marché attendant un mouvement de rattrapage par les fondamentaux. Un autre facteur qui joue en faveur de ce scénario plutôt favorable est le fait que, dans le passé, une hausse des taux d'intérêt a généralement entraîné des chutes des prix, mais si les taux d'intérêt dans la zone euro sont de nouveau à la hausse, cette augmentation sera probablement assez faible. Cependant, même si les prix ne sont pas surévalués, la stabilité reste un sujet de préoccupation. Si les facteurs fondamentaux faisaient eux-mêmes l'objet de chocs négatifs importants – comme une baisse du taux de croissance attendu du revenu disponible – les prix du logement pourraient alors se contracter sensiblement. La situation serait particulièrement difficile pour les ménages qui se sont largement endettés sur le marché des achats pour location et sur le marché des achats de résidences secondaires. La sensibilité de ces marchés aux variations des conditions financières est illustrée par l'érosion de la confiance et le coup d'arrêt ultérieur à la hausse des prix réels des logements en 2001-02 lorsque, dans le cadre de la loi de finances, les autorités ont annoncé une augmentation du droit de timbre et l'introduction d'une taxe immobilière pour lutter contre la spéculation (encadré 7.1). L'ampleur potentielle du problème est difficile à évaluer. Les niveaux d'endettement moyens sont élevés et progressent rapidement (tableau 7.1), mais on ne dispose guère de données à jour sur la répartition de la dette entre les ménages. Le niveau actuel des loyers n'est pas adéquat pour couvrir les coûts du service de la dette pour les nouveaux investisseurs ou les investisseurs très récents (c'est-à-dire ceux dont le rapport du prêt à la valeur est d'au moins 80 %), de sorte que leur situation financière sera compromise si les prix n'augmentent pas aussi rapidement qu'ils l'avaient espéré. Même si les prix des logements se stabilisent, le recul de la construction de logements est susceptible de créer un problème de stabilité macroéconomique et financière. Ainsi qu'on l'a noté au premier chapitre, le rythme de la construction de logements devra se modérer quelque peu pour retrouver son niveau soutenable à long terme. L'expérience internationale montre que ce processus se fait rarement sans à-coups : quand le taux d'investissement diminue, la contraction est généralement brutale (encadré 7.2).

Les tests réalisés par la banque centrale donnent à penser que le système bancaire a une capacité adéquate pour absorber une légère baisse modérée de la construction résidentielle et des prix des logements. Cependant, ce système est plus exposé à un choc

### Encadré 7.2. Construction résidentielle : un atterrissage en douceur est-il possible ?

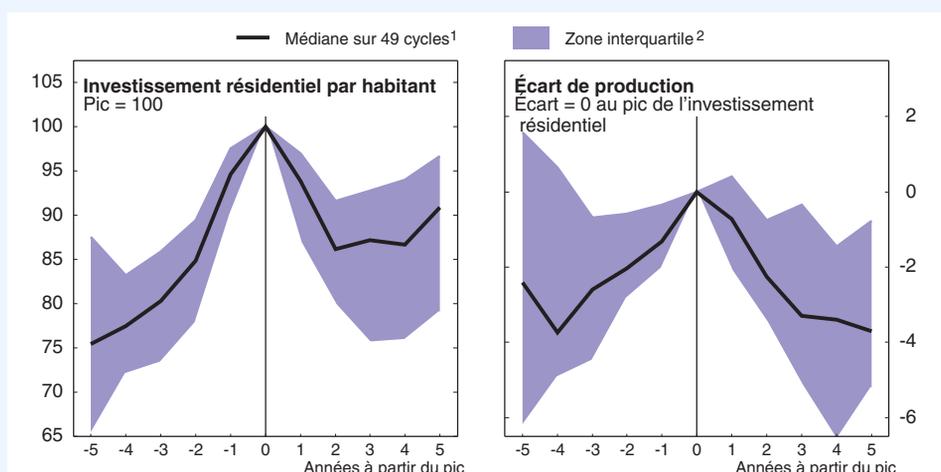
L'investissement résidentiel se caractérise par un cycle très net d'accélération et de ralentissements successifs. On verra dans cet encadré dans quelle mesure une forte expansion de la construction a été suivie, non pas d'une forte dépression, mais d'un atterrissage en douceur.

Entre 1960 et 2004, la construction résidentielle a connu 49 fortes expansions dans 23 pays pour lesquels des données sont disponibles. On définit (assez largement) une forte expansion par une hausse du niveau d'investissement résidentiel par habitant en termes réels d'au moins 15 % sur cinq ans. Pour éviter de déterminer incorrectement les pics et pour éliminer les anomalies dans les données, on a défini un pic comme le point haut d'une période couvrant les quatre années précédentes et les trois années postérieures. Par définition, le dernier pic qui peut être identifié est 2002; on laisse donc de côté dans l'analyse les fortes expansions qui sont en cours. Pour les cycles identifiés, la hausse moyenne de l'investissement résidentiel par habitant en termes réels entre le creux et le pic est de l'ordre de 40 %. La plus forte hausse s'est produite en Corée entre 1973 et 1978 (progression de l'investissement de 160 %). La hausse entre le creux et le pic a dépassé 50 % dans 16 cas.

Le recul qui suit est généralement rapide. En moyenne, durant la première année après le pic, la hausse entre le creux et le pic est annulée à hauteur de 40 %, le repli étant encore de 40 % la deuxième année (graphique 7.6). L'investissement se stabilise à ce niveau pendant deux ans, avant de se redresser environ cinq ans après le pic.

Les atterrissages en douceur sont-ils courants? S'il est défini comme une baisse relativement faible du taux d'investissement, l'atterrissage en douceur n'est pas particulièrement courant. C'est seulement dans quatre cas que la baisse de l'investissement résidentiel par habitant a été inférieure au tiers de la hausse intervenue

Graphique 7.6. Un atterrissage en douceur est-il possible?



1. Dans chaque cycle l'investissement résidentiel réel par habitant est ajusté pour que le pic soit égal à 100.
2. La zone colorée indique les deux quartiles médians (autrement dit, la moitié des pays sont compris dans ce groupe).

Source : OCDE (2005), base de données des Perspectives économiques, n° 78.

### Encadré 7.2. **Construction résidentielle : un atterrissage en douceur est-il possible ? (suite)**

durant la période de forte expansion (Pays-Bas après 1978, Belgique après 1990, Royaume-Uni après 1998 et Finlande après 2000). L'atterrissage en douceur est plus fréquent si on le définit comme une baisse *progressive*, c'est-à-dire qu'il faut au moins trois ans pour atteindre le point bas. On a alors une vingtaine d'exemples. Mais, dans tous ces cas, la baisse a été relativement prononcée. Si l'on retient les *deux critères de modération et de progressivité* pour définir l'atterrissage en douceur, on ne relève aucun exemple pour les 49 cycles d'accélération/ralentissement.

L'évolution de la politique monétaire avant et après le pic dans le secteur de la construction est également révélatrice. Sur les 34 fortes expansions pour lesquelles on dispose également de données sur les taux d'intérêt à court terme, la politique monétaire n'a été durcie avant le pic de l'investissement que dans un peu plus de la moitié des cas. Il apparaît donc que, pour un grand nombre des périodes de ralentissement, le durcissement de la politique monétaire n'est pas le seul facteur en cause.

négatif qui réduirait simultanément les prix de l'immobilier résidentiel et commercial, car les biens immobiliers représentent plus de la moitié du portefeuille de prêts des établissements bancaires. Dans ces conditions, il conviendrait que les banques se montrent prudentes. Les provisions pour prêts sont actuellement conformes aux normes internationales, mais les risques financiers de l'Irlande sont probablement plus importants que dans les autres pays<sup>4</sup>.

### **Efficiences économiques à long terme**

Outre la question de savoir si les prix des logements sont actuellement surévalués, se posent aussi des questions de problème de bien-être à long terme liées au marché du logement. La part moyenne du budget des ménages consacrée au logement est très élevée par rapport aux autres pays – l'Irlande se situe à cet égard au deuxième rang de l'Union européenne après le Royaume-Uni<sup>5</sup>. Il pourrait donc y avoir un surinvestissement dans le logement et un sous-investissement correspondant dans des actifs plus productifs.

La rareté des logements en Irlande s'explique en partie par une mauvaise allocation des ressources. Dans la mesure où l'accroissement du parc de logements correspond à des résidences secondaires ou à des logements inoccupés, il y a moins de logements disponibles pour répondre à l'augmentation du nombre de ménages induite par la modification de la structure par âge de la population. Il en est aussi résulté des pressions sur les ressources dans le secteur de la construction. En outre, comme l'a constaté Fitz Gerald (2005), la forte demande de résidences secondaires fait qu'il est plus coûteux pour les individus de vivre et de gérer une entreprise dans les régions. La fourniture des infrastructures nécessaires à de nouveaux logements, comme le tout-à-l'égout et le raccordement au réseau d'alimentation en eau, est très coûteuse, en particulier dans les zones urbaines. Lorsque ces logements ne sont pas occupés à des fins d'investissement<sup>6</sup>, il n'y a pas d'occupants générant des recettes fiscales pour contribuer à couvrir les coûts. En outre, la politique de logement social mise en œuvre par les autorités pourrait exercer une pression indue sur les prix de l'immobilier (encadré 7.3).

En outre, le niveau des prix de l'immobilier pourrait réduire le potentiel de croissance de l'économie en décourageant les migrants prospectifs, l'expansion du marché du travail

### Encadré 7.3. **L'aide au logement n'est sans doute pas fournie de la manière la plus efficace par rapport aux coûts**

Les autorités ont sensiblement accru les dépenses au titre de l'aide au logement pour les bas revenus. En 2004, les dépenses sociales publiques en faveur du logement dépassaient 1½ pour cent du revenu national – soit environ quatre fois la moyenne OCDE. Il est difficile de dire si ces ressources sont bien utilisées. On compte environ 15 programmes différents mais les autorités semblent fortement encourager l'accession au logement au lieu de fournir une aide au loyer (Fahey, 2004). En 2004, seulement 16 % des dépenses totales ont été consacrées aux subventions à l'aide aux locataires (allocation logement); environ les deux tiers ont couvert des dépenses en capital, en particulier la construction et l'entretien du parc immobilier des collectivités locales. Les collectivités locales ont loué 107 000 unités pour une moyenne de seulement € 32 par semaine, de sorte qu'il n'est pas surprenant qu'il y ait une longue liste d'attente pour ce type de logements. Les dépenses au titre des programmes sociaux et des programmes de logements d'un prix abordable se sont élevées en 2004 à € 1.88 milliard et ont bénéficié à 12 145 ménages. Cette subvention représente donc l'équivalent de € 155 000 par ménage. Au lieu d'acheter de nouveaux logements pour ces familles, cette somme pourrait couvrir l'ensemble de leur loyer pendant 10 à 15 ans en fonction du type et de l'emplacement du logement locatif. Dans sa dernière initiative en faveur de l'accession à la propriété, le gouvernement a annoncé en 2005 que 10 000 nouveaux logements seraient construits dans le cadre du programme *Affordable Housing*. Les personnes qui auraient autrement dépensé plus de 35 % de leur revenu disponible net au titre d'un prêt hypothécaire peuvent demander à acheter l'une des 10 000 nouvelles maisons à un tiers de la valeur du marché. Le programme est assujéti à des conditions de ressources et n'est disponible que pour les ménages dont les revenus se situent aux alentours de 130 % du salaire moyen. Il s'ajoute au programme visant à favoriser l'achat par les locataires en vertu duquel les locataires de logements sociaux peuvent acheter leur logement avec une décote considérable.

La politique doit devenir plus neutre pour ce qui est de l'accession au logement. Le secteur locatif privé, qui est actuellement peu développé par rapport aux autres pays européens, pourrait s'étendre si les autorités consacraient davantage de ressources à l'aide aux loyers au lieu de construire des maisons et de les vendre ou de les louer, en régulant le système par le biais des files d'attente. La construction de maisons et leur vente à bas prix semblent particulièrement inefficaces, car l'aide de l'État ne tient compte que du revenu du moment du ménage et pas de son revenu permanent. Ce système s'apparente à une loterie, et le caractère irréversible de l'opération fait qu'il est impossible de s'adapter aux changements de situation ou à d'autres besoins transitoires du ménage. Il s'agit aussi d'une mesure d'un coût élevé, de sorte que moins de ressources sont disponibles pour les revenus plus bas et pour des mesures plus efficaces. L'octroi de subventions aux logements à loyer modéré, qui n'a pas un caractère aussi irréversible, ne permet pas souvent de répondre aux besoins des ménages les plus pauvres car il peut être difficile de déloger les locataires dont les revenus ont augmenté au-delà du seuil à partir duquel ils n'ont plus droit à un logement social. En outre, les propriétaires des parcs de logements sociaux ne sont généralement guère incités à entretenir leurs biens. Fournir une assistance au moyen d'une allocation logement ou de chèques logement serait totalement neutre sur le plan de l'accession à la propriété si les ménages sont libres d'utiliser les allocations qu'ils ont reçues en fonction de leur revenu pour couvrir un loyer ou un prêt hypothécaire. Les allocations logement sous conditions de ressources augmentent généralement les taux d'imposition marginaux effectifs sur les bas revenus, mais l'Irlande a des taux marginaux relativement faibles (du moins sur les salaires de base) et dispose donc de marges de manœuvre plus grandes que les autres pays pour mettre en œuvre sa politique de revenus dans le cadre du système de garantie du revenu et pour laisser les ménages décider librement d'acheter leur logement ou d'en louer un dans le secteur privé ou dans le secteur social.

se traduisant par une augmentation des salaires plutôt que de l'emploi, avec une dégradation correspondante de la compétitivité. La hausse des prix des logements entraîne des gains de bien-être évidents pour les propriétaires existants, alors que les primo-accédants et les personnes peu qualifiées n'en profitent pas.

### **Problèmes de politique fiscale**

Certains propriétaires bénéficient d'importantes plus-values du fait des grands investissements d'infrastructure réalisés par l'État et du rezonage des terres en vue de leur aménagement. Il conviendrait qu'une partie de ces revenus exceptionnels soient repris par l'impôt pour financer partiellement les investissements dans l'infrastructure qui créent la plus-value au départ. L'augmentation des prélèvements pour aménagement qui a été mise en œuvre va un peu dans ce sens, mais elle n'affecte pas les propriétaires existants. En revanche, l'État intervient de plusieurs manières pour encourager la demande de logements, faisant ainsi grimper les prix. La déduction fiscale au titre des paiements hypothécaires et la sous-évaluation de l'infrastructure encouragent l'augmentation de la demande et la hausse des prix, en particulier pour les terres. Une politique de zonage restrictive, si elle plaît aux résidents actuels des banlieues, alimente une pénurie artificielle et favorise l'étalement urbain. Dans ces conditions, une taxe immobilière serait tout à fait justifiée. Mais jusqu'ici elle s'est révélée inacceptable pour le public. Une autre option moins contestée est celle d'une taxe immobilière applicable uniquement aux logements inoccupés ou aux résidences secondaires (Fitz Gerald, 2005). Ce dispositif permettrait de couvrir les coûts de l'infrastructure, de réduire la demande et d'atténuer ainsi les pressions sur les prix, avec pour résultat une amélioration du potentiel productif de l'économie dans son ensemble. La taxe immobilière aurait un effet secondaire très important, car elle réduirait la part de cette composante potentiellement très instable du parc de logements.

#### **Encadré 7.4. Résumé des recommandations**

- Supprimer progressivement la forte distorsion en faveur du logement ancrée dans le régime fiscal. Par exemple, les intérêts hypothécaires ne devraient pas être déductibles de l'impôt, sauf à introduire une taxe sur le revenu locatif imputé ou une taxe plus générale sur les plus-values.
- Instaurer une taxe immobilière pour financer l'infrastructure et les services locaux et redistribuer ainsi une partie des gains d'aubaine réalisés par les personnes vivant près de nouvelles routes ou de nouveaux services de transport public.
- Inciter les banques à faire preuve de la prudence requise dans leurs pratiques de crédit et de provisionnement des pertes sur prêts.
- Il convient de rendre la politique de logement social plus neutre sur le plan de l'accession au logement, en réduisant la construction de logements et en fournissant une aide accrue par le biais de la garantie de ressources et/ou des chèques logement.

### **Notes**

1. Pour l'Irlande, le coût d'utilisation est calculé par Barham (2004) suivant la méthode de Poterba (1984).
2. Les chiffres présentés dans le cadre de droite viennent de l'*Economist Intelligence Unit* et correspondent à un appartement de 100 m<sup>2</sup> proche du centre-ville. Ils sont étroitement corrélés avec les comparaisons du coût de la vie établies par l'Union des banques suisses pour différentes villes (coefficient de corrélation de 0.78).

3. En 2004, environ 8 % du parc de logements étaient destinés à la location privée.
4. Les provisions pour pertes sur prêts sont tombées de 1.4 % en 2000 à 0.7 % au deuxième trimestre 2005 (Central Bank, 2005). Il s'agit d'un niveau conforme à celui observé dans les autres pays européens (Hoeller et al., 2004).
5. Un moyen simple d'apprécier la situation est de comparer le niveau des prix des logements en Irlande avec celui des autres pays. Des comparaisons statistiques plus rigoureuses du coût de la vie entre les pays réalisées par Eurostat aboutissent à la même conclusion (voir tableau de données d'Eurostat COLC\_NAT sous le thème prix, coefficients de correction intra-UE).
6. Jusqu'en 2002, une curieuse faille du système fiscal faisait qu'il pouvait être intéressant pour un propriétaire foncier possédant déjà de multiples biens d'acheter une résidence supplémentaire et de la laisser inoccupée.

## Bibliographie

- Barham, G. (2004), « The Effects of Taxation Policy on the Cost of Capital in Housing – A Historical Profile (1976 to 2003) », *Financial Stability Report 2004*, Central Bank and Financial Services Authority of Ireland, Dublin.
- Case, K.E. et R.J. Shiller (2003), « Is There a Bubble in the Housing Market? », papier préparé pour le « Brookings Panel on Economic Activity », 4-5 septembre.
- Catte, P. et al. (2004), « Housing Markets, Wealth and the Business Cycle », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 394, OCDE, Paris, [www.oecd.org/eco/documentsdetravail](http://www.oecd.org/eco/documentsdetravail).
- Central Bank (2004), *Financial Stability Report 2004*, Central Bank and Financial Services Authority of Ireland, Dublin.
- Central Bank (2005), *Financial Stability Report 2005*, Central Bank and Financial Services Authority of Ireland, Dublin.
- EMF (European Mortgage Federation) (2005), *Hypostat 2004 European Housing Finance Review*, EMF, Bruxelles.
- Fahey, T. (2004), « Housing Affordability: Is the Real Problem in the Private Rented Sector? », *Quarterly Economic Commentary*, été, Economic and Social Research Institute, Dublin.
- Fitz Gerald, J. et al. (2003), « The Mid-Term Evaluation of the National Development Plan and Community Support Framework for Ireland, 2000-2006 », *Policy Research*, n° 50, Economic and Social Research Institute, Dublin.
- Fitz Gerald, J. (2005), « The Irish Housing Stock: Growth in Number of Vacant Dwellings », *Quarterly Economic Commentary*, printemps, Economic and Social Research Institute, Dublin.
- FMI (Fonds monétaire international) (2004), « Ireland: Selected Issues », *IMF Country Report*, n° 04/349, FMI, Washington DC, novembre.
- Glaeser, E.L., J. Gyourko et R.E. Saks (2005), « Why Have Housing Prices Gone Up? », *Discussion Paper*, n° 2061, Harvard Institute of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, février.
- Hoeller, P., C. Giorno et C. de la Maisonneuve (2004), « One Money, One Cycle? Making Monetary Union a Smoother Ride », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 401, OCDE, Paris, [www.oecd.org/eco/documentsdetravail](http://www.oecd.org/eco/documentsdetravail).
- Meen, G. (2000), « Housing Cycles and Efficiency », *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 47, n° 2, Blackwell Publishing.
- van den Noord, P. (2005), « Tax Incentives and House Price Volatility in the Euro Area: Theory and Evidence », *Économie Internationale*, n° 101. Centre d'études prospectives et d'informations internationales, Paris.
- Otrok, C. et M.E. Terrones (2005), « House Prices, Interest Rates and Macroeconomic Fluctuations: International Evidence », étude présentée à la conférence « Housing, Mortgage Finance, and the Macroeconomy », Federal Reserve Bank of Atlanta, mai.
- Policy Exchange (2005), « Housing the Celtic Tiger », *Bigger, Better, Faster, More – Why Some Countries Plan Better Than Others*, Policy Exchange, Heron, Dawson and Sawyer, Londres.
- Poterba, J.M. (1984), « Tax Subsidies to Owner-Occupied Housing: An Asset Market Approach », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 99, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Tstsaronis, K. et H. Zhu (2004), « What Drives Housing Price Dynamics: Cross Country Evidence », *BIS Quarterly Review*, Bank for International Settlements, Bâle, mars.

## ANNEXE 7.A1

## Déterminants des prix réels des logements : une approche économétrique

Après avoir évolué pratiquement au même rythme pendant de nombreuses années, les prix des logements neufs et des logements anciens ont commencé de diverger au milieu des années 90. Depuis 1995, les prix moyens des logements anciens ont augmenté d'environ 340 %, contre 240 % pour les neufs. Ces différences de trajectoire ne sont pas surprenantes car les deux types de logements ne sont pas des substituts parfaits (par exemple le logement neuf moyen est plus petit et plus éloigné du centre-ville) et l'offre de nouveaux logements peut être accrue plus rapidement que celle des logements existants, dont l'offre est moins élastique. Les marchés étant si étroitement liés mais n'étant pas des substituts parfaits, les prix des logements neufs et des logements anciens sont modélisés ensemble dans un cadre d'estimation commun fondé sur une approche de co-intégration pour la correction des erreurs. On part de l'hypothèse que les prix à long terme ou d'équilibre dépendent du revenu disponible réel par habitant,  $y$ , du taux d'intérêt hypothécaire réel après impôt,  $r$ , et du stock de chaque type de logement,  $H$ . Le cadre d'estimation de base est indiqué ci-après :

$$p_t^{sh} / p_t^c = \alpha_1 + \beta_1 y_t - \gamma_1 r_t - \theta_1 (h_t^{sh} - pop_t^{25-44}) + \lambda_1 (pop_t^{25-44} / pop_t)$$

$$p_t^{new} / p_t^c = \alpha_2 + \beta_2 y_t - \gamma_2 r_t - \theta_2 (h_t^{new} - pop_t^{25-44}) + \lambda_2 (pop_t^{25-44} / pop_t)$$

où les lettres en minuscules correspondent aux logarithmes naturels,  $p^n$  est le prix des logements neufs,  $p^{sh}$  est le prix des logements anciens et  $p^c$  représente les prix à la consommation, mesurés ici par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH, hors produits alimentaires et énergie). Le stock de logements,  $h_t$ , est fondé sur le nombre total de logements achevés compte tenu de l'amortissement (voir l'encadré en fin d'annexe pour une description plus précise des variables). Dans l'estimation décrite ci-après, le stock de logements neufs n'est pas apparu comme étant significatif statistiquement du prix des logements neufs et a donc été supprimé de l'estimation. Dans une certaine mesure, cela n'est pas surprenant car l'offre est assez inélastique. La variable démographique (part de la population qui se situe à peu près à l'âge où l'on fonde une famille) est prise en compte pour saisir l'hypothèse qu'une population plus jeune exercera vraisemblablement une pression supplémentaire sur le marché du logement.

Les deux équations sont estimées sur la base de données trimestrielles allant de 1977 à 2004 en appliquant des méthodes de régressions apparemment non liées. Les modèles de

correction des erreurs à court terme sont ensuite estimés, en appliquant aussi les mêmes méthodes. Les résultats finals sont les suivants :

**Prix des logements anciens : long terme**

$$p_t^{sh} / p_t^c = 6.811 + 1.6883 y_t - 1.9289 r_t - 1.6785 (h_t^{sh} - pop p_t^{25-44}) + 2.9862 (pop_t^{25-44} / pop_t)$$

(3.88) (48.4) (9.16) (6.63) (6.36)

**Prix des logements neufs : long terme**

$$p_t^n / p_t^c = -2.6130 + 1.5279 y_t - 2.0471 r_t$$

(10.4) (57.6) (14.8)

**Prix des logements anciens : court terme**

$$\Delta(p_t^{sh} / p_t^c) = 0.0119 \Delta(p_t^{sh} / p_t^c)_{t-1} + 0.1127 \Delta(p_t^{sh} / p_t^c)_{t-2} + 0.2517 \Delta(p_t^{sh} / p_t^c)_{t-3}$$

(0.16) (1.58) (3.47)

$$+ 0.9916 \Delta y_t + 0.4052 \Delta y_{t-4}$$

(5.76) (2.13)

$$- 0.4817 ECM_{t-1} + 0.3382 ECM_{t-1}^{new\ prices} + 0.0403 DUM$$

(6.405) (4.37) (3.35)

$$R^2 = 0.5127; \quad s.e. = 0.0238; \quad DW = 1.75$$

**Prix des logements neufs : court terme**

$$\Delta(p_t^n / p_t^c) = 0.1584 \Delta(p_t^n / p_t^c)_{t-3} + 0.1939 \Delta(p_t^n / p_t^c)_{t-6} + 0.7948 \Delta y_t + 0.4171 \Delta y_{t-4}$$

(2.21) (2.56) (5.57) (2.74)

$$- 0.1708 ECM_{t-1}^{negative} - 0.0598 ECM_{t-1}^{pos} - 0.00326 + 0.0408 DUM$$

(2.82) (1.03) (1.11) (4.14)

$$R^2 = 0.4927; \quad s.e. = 0.0199; \quad DW = 1.81$$

Les principales conclusions sont les suivantes :

- L'élasticité du revenu à long terme est, selon les estimations, de 1.5 pour les logements neufs et de 1.7 pour les logements anciens. Ces deux estimations sont plus élevées que celles établies par Fitz Gerald et al. (2003) et le FMI (2004) qui sont, respectivement de 1.07 (pour les logements neufs) et de 1.20 (pour une moyenne pondérée des logements neufs et des logements anciens). La variable démographique affecte les prix des logements anciens de la manière attendue, mais elle n'est pas significative dans l'équation des logements neufs.
- La semi-élasticité du taux d'intérêt est d'environ -2.0 dans les deux cas. C'est là un chiffre plus important que les estimations d'autres études récentes.
- Le stock de logements par habitant a une incidence négative significative sur le prix des logements anciens.
- Les élasticités de revenu à court terme sont élevées dans les deux équations, ce qui signifie que les prix réagissent rapidement aux modifications du revenu des ménages.
- Pour les prix des logements neufs, le coefficient de correction des erreurs est asymétrique. Cela implique que les prix des logements augmentent plus rapidement qu'ils ne diminuent. Plus précisément, les déséquilibres négatifs (prix au-dessous des

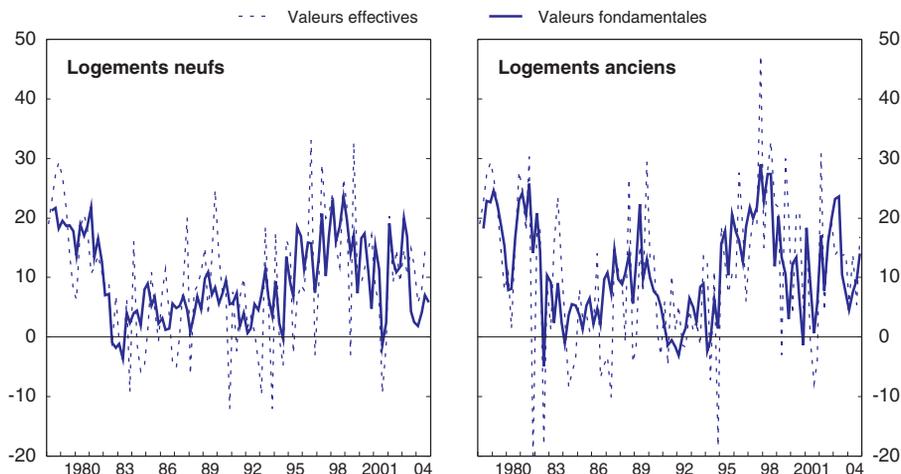
fondamentaux) tendent à être corrigés par une augmentation ultérieure des prix. En revanche, si les prix sont supérieurs aux données fondamentales ils tendent à ne pas baisser mais à « attendre que les fondamentaux les rattrapent ».

- Le coefficient de correction des erreurs pour les prix des logements neufs est affecté d'un signe positif dans l'équation des prix des logements anciens, ce qui signifie que le déséquilibre sur le marché des logements neufs se répercute sur le marché des logements anciens.
- Une variable fictive (DUM) a été prise en compte pour représenter une crise de confiance intervenue en 2001, du fait de l'introduction annoncée (mais rapidement annulée) d'un droit de timbre forfaitaire de 9 % (pour remplacer le taux progressif existant plafonné à 9 %) et d'une taxe immobilière de 2 % pour lutter contre la spéculation. Le coefficient montre que ce changement d'orientation a conduit à une diminution temporaire de la hausse des prix des logements d'environ 10 points de pourcentage, bien que d'autres facteurs, comme la crise de confiance résultant de l'éclatement de la bulle technologique, aient sans doute aussi été saisis.
- Pour ce qui est des propriétés statistiques de l'équation : a) l'ajustement est relativement bon pour une variable aussi volatile avec un écart-type d'environ 2 % dans les deux équations; b) les coefficients de correction des erreurs sont relativement importants et statistiquement significatifs, ce qui implique que les équations à long terme sont co-intégrées (constat confirmé par un test ADF direct des résidus des équations à long terme); c) il n'y a pas de signes d'erreur de spécification à partir des tests résiduels d'autocorrélation, d'hétéroscédasticité et de non-normalité; et d) les estimations des coefficients sont relativement stables dans le temps.

Les valeurs effectives et ajustées sont indiquées dans le graphique 7.A1.1. L'équation à long terme peut être utilisée pour estimer le niveau « fondamental » des prix des logements. Le résultat, indiqué dans le graphique 7.A1.2, donne à penser que les prix des logements sont supérieurs à leur niveau fondamental depuis le début de 2003. A la fin de 2004, compte tenu des taux d'intérêt prévalant à l'époque, les prix des logements anciens étaient surévalués d'environ 10 % et ceux des logements neufs d'environ 20 % par

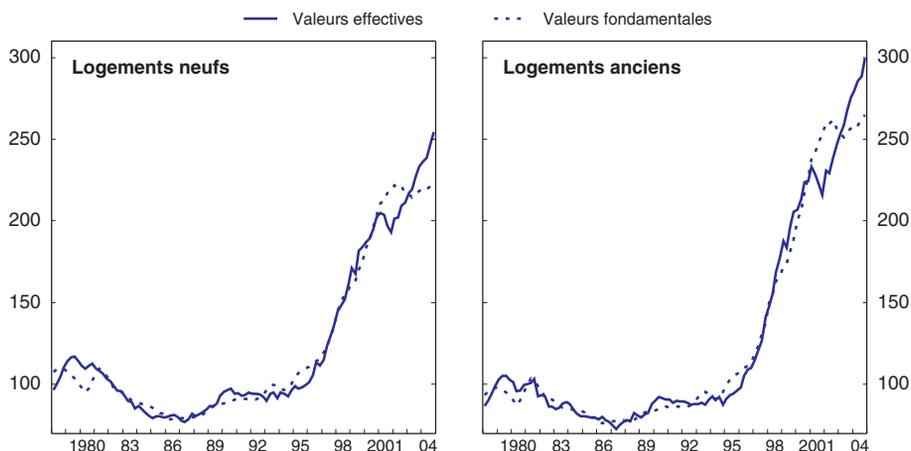
### Graphique 7.A1.1. Hausse des prix des logements : valeurs effectives et ajustées

En pourcentage, taux annualisé



### Graphique 7.A1.2. Niveau des prix des logements : valeurs effectives et fondamentales

En milliers d'euros, prix réels<sup>1</sup>



1. Prix nominaux corrigés par l'indice des prix à la consommation harmonisé.

#### Encadré 7.A1.1. Description des données

Les prix des logements sont les prix de vente moyens enregistrés par le *Department of Heritage and Local Government*. Ils ne sont pas ajustés en fonction de la qualité ou de la composition (un indice ajusté en fonction de la qualité est établi par *TSB Permanent Bank*, mais cette série ne commence qu'à partir de 1996). Ces prix sont corrigés à l'aide de l'IPCH tendanciel (IPCH, hors alimentation et énergie). Les séries pour le stock de logements et les taux d'intérêt hypothécaires avant impôt ont été fournies par l'*Economic and Social Research Institute (ESRI)*. Le stock total de logements correspond à la somme des chiffres des constructions terminées, ajustée pour tenir compte de l'amortissement et d'une évaluation comparative avec les estimations des recensements de 1991, 1996 et 2002. Le partage entre neuf et ancien se fait de la manière suivante. Le stock de logements neufs est estimé en faisant la somme des nouvelles constructions (moins l'amortissement) et en supposant que 15 % d'entre elles passent du marché des logements neufs au marché des logements anciens chaque année. Ainsi, la durée pendant laquelle une maison est considérée comme neuve avant de faire partie du stock « établi » ou du stock de logements anciens est d'environ 4 à 5 ans. Le stock de maisons anciennes est égal au stock total (tel qu'estimé par l'ESRI) déduction faite du stock de maisons neuves. Le taux d'intérêt hypothécaire après impôt a été calculé en multipliant le taux d'intérêt hypothécaire avant impôt par un, moins les taux marginaux de l'impôt sur le revenu applicables tels que publiés dans Barham (2004). Le taux d'intérêt réel après impôt est le taux nominal après impôt moins le taux d'inflation de base hors alimentation et énergie. Le revenu réel disponible des ménages est tiré de la base de données des Perspectives économiques de l'OCDE. Les variables démographiques (population par âge) sont fournies par le *Central Statistics Office*.

Un modèle élargi à trois équations a aussi été testé. Il comptait une équation supplémentaire représentant l'investissement dans le logement, car le stock de logements est vraisemblablement une variable endogène et, en particulier, une fonction des prix des logements. L'équation supplémentaire n'a pas sensiblement modifié les estimations des équations du prix des logements, de sorte que ses résultats ne sont pas indiqués ici.

rapport au niveau fondamental. Si les taux d'intérêt à long terme devaient revenir à un niveau estimé plus en rapport avec leur niveau de longue durée (c'est-à-dire 2 points de plus qu'à la fin de 2004), la surévaluation serait, respectivement, de 16 % et 26 %.

### **Bibliographie**

- Barham, G. (2004), « The Effects of Taxation Policy on the Cost of Capital in Housing – A Historical Profile (1976 to 2003) », *Financial Stability Report 2004*, Central Bank and Financial Services Authority of Ireland, Dublin.
- Fitz Gerald, J. et al. (2003), « The Mid-Term Evaluation of the National Development Plan and Community Support Framework for Ireland, 2000-2006 », *Policy Research*, n° 50, Economic and Social Research Institute, Dublin.
- FMI (Fonds monétaire international) (2004), « Ireland: Selected Issues », *IMF Country Report*, n° 04/349, FMI, Washington DC, novembre.

## Chapitre 8

# Maintenir les finances publiques sur la bonne trajectoire

*Ce chapitre examine l'évolution budgétaire récente en Irlande et analyse les défis auxquels les décideurs publics seront confrontés dans les années à venir. Les recettes ont été extrêmement dynamiques, ce qui a permis aux autorités d'augmenter fortement les dépenses dans tous les secteurs. L'activité économique se modérant pour revenir à un rythme de croissance plus normal, le budget risque d'être soumis à des tensions croissantes du fait des dépenses sociales et du vaste programme d'infrastructure. Il convient de raffermir le cadre budgétaire pour maintenir les finances publiques sur une trajectoire appropriée. Cela implique plusieurs réformes de la gestion publique – notamment une amélioration des pratiques de gestion du personnel dans la fonction publique – et une plus grande priorité donnée à l'optimisation des deniers publics, notamment en ce qui concerne les diverses dépenses fiscales.*

Les dépenses publiques ont connu une hausse exponentielle ces dernières années. Entre 2000 et 2005, les dépenses des administrations publiques ont augmenté de près de 70 %, ou de 31 % en termes réels par habitant (tableau 8.1). Correction faite de l'inflation, c'est de loin la plus forte hausse des dépenses publiques dans un pays de l'OCDE, la Corée exceptée. L'accroissement des dépenses courantes (ou de fonctionnement) a profité pour l'essentiel aux services sociaux. Les dépenses de santé, par exemple, ont plus que doublé depuis 2000. Ces évolutions reflètent différents facteurs. Premièrement, la prestation de services s'est fortement développée dans certains secteurs. Ainsi, l'emploi dans le système public de santé a augmenté d'un quart entre 1999 et 2001. Deuxièmement, les salaires du secteur public ont progressé à un rythme beaucoup plus rapide que ceux du secteur privé. C'est là une conséquence directe du programme d'évaluation comparative des rémunérations dans le secteur public, qui visait à aligner les salaires de ce secteur sur ceux de postes « comparables » du secteur privé. Troisièmement, les dépenses d'équipement ont été particulièrement dynamiques, en raison du programme de construction d'infrastructures engagé dans le cadre du Plan de développement national (chapitre 5).

Tableau 8.1. **Situation budgétaire des administrations publiques**

En pourcentage du PNB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 <sup>1</sup>	Prévisions de l'OCDE		% de variation 2000-07 <sup>2</sup>
							2006	2007	
Recettes totales	42.2	40.7	40.5	40.3	42.1	40.2	39.9	39.9	8.1
Impôts	31.0	29.3	28.9	28.8	30.2	30.3	30.5	30.6	8.2
Sur le revenu	11.2	11.0	9.6	9.7	10.1	10.2	10.2	10.2	6.9
Sur les sociétés	4.4	4.2	4.5	4.4	4.6	4.6	4.6	4.6	9.2
Cotisations à la sécurité sociale	6.6	6.8	7.0	7.0	7.3	7.3	7.4	7.4	10.1
Dépenses	37.0	39.7	41.0	40.1	40.3	39.8	40.6	40.6	10.4
Investissement	4.2	5.0	5.1	4.5	4.3	4.8	5.1	5.3	12.1
Capacité de financement des administrations publiques	5.2	1.0	-0.5	0.2	1.7	0.4	-0.7	-0.7	..
<i>Pour mémoire</i>									
Épargne	8.2	5.1	3.2	3.4	4.5	3.8	3.9	3.9	..
Dette brute	44.5	42.3	39.3	37.2	35.2	32.6	32.7	33.1	..
Dépenses par habitant (€ milliers, prix de 2005)	10.3	11.3	11.9	12.2	12.7	13.9	14.1	14.6	5.2

1. Estimation.

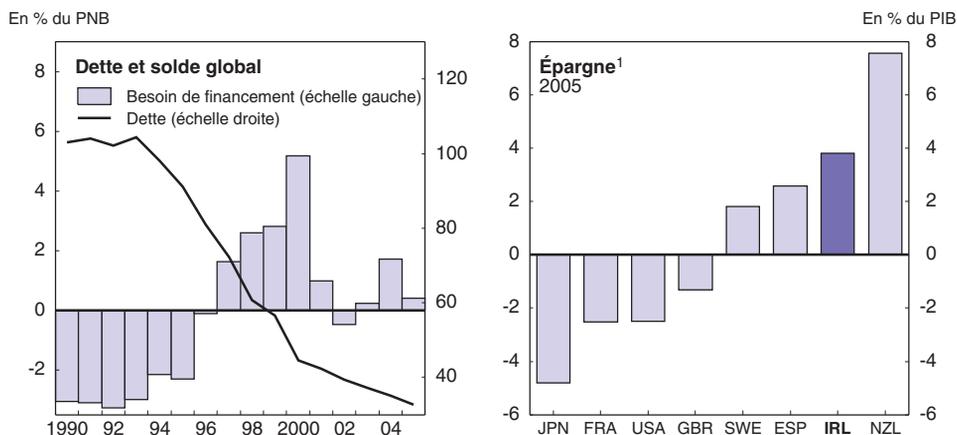
2. Taux annualisé pour les prix courants nominaux. L'indice de prix implicite du PIB a augmenté de 3.3 % par an pendant cette période.

Source : OCDE (2005), base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 78; Department of Finance, Budget 2006 et calculs de l'OCDE.

En dépit de cette expansion, la situation budgétaire reste saine. Les administrations publiques devraient enregistrer un excédent de ½ pour cent du RNB en 2005<sup>1</sup>. Ce résultat est inférieur aux niveaux observés avant l'entrée dans le troisième millénaire, mais

supérieur à la moyenne OCDE. Comparer le solde budgétaire global de l'Irlande avec celui des autres pays n'est pas très probant, vu l'ampleur des dépenses en capital qui sont engagées en Irlande. À l'évidence, l'investissement public ne se maintiendra pas toujours à 4.5 % du RNB. Il est plus pertinent de comparer les excédents de fonctionnement, et à cet égard l'Irlande se situe dans le peloton de tête des pays de l'OCDE (graphique 8.1). Aussi, quand l'investissement public retrouvera des niveaux plus « normaux », les finances des administrations publiques devraient dégager un confortable excédent.

Graphique 8.1. **L'orientation de la politique budgétaire a été satisfaisante**  
Secteur des administrations publiques



1. Estimations de l'OCDE; recettes courantes moins dépenses courantes. Irlande en pourcentage du PNB.

Source : OCDE (2005), base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 78; Department of Finance, Budget 2006 et calculs de l'OCDE.

Le problème est de faire en sorte que cet infléchissement se produise. Il existe bien un déficit d'infrastructure, mais le gouvernement doit savoir clairement vers quelle date les goulets d'étranglement auront été suffisamment réduits, et donc à quel moment il pourra alléger son programme d'investissement. Il lui faut aussi se demander qui devrait payer l'infrastructure, et en particulier quelle proportion des coûts devrait être couverte par des redevances d'utilisation. En outre, si le gouvernement compte maintenir une fiscalité relativement légère, il doit mieux optimiser la dépense publique.

## Les budgets récents ont prolongé la tendance à la hausse des dépenses sociales

Le budget 2004 s'est soldé par une augmentation des dépenses courantes de 7 %, parmi les plus faibles de ces dernières années (tableau 8.1)<sup>2</sup>. Les principaux bénéficiaires ont été la santé et l'éducation, tandis que les taux des prestations sociales ont été majorés d'environ 8 %. Ce faisant, le gouvernement est revenu à sa stratégie de relèvement progressif des taux de remplacement des prestations (les majorations avaient été relativement faibles dans le budget de l'exercice précédent – voir le tableau 8.2). L'objectif est de relever le montant type de la prestation à la personne (qui couvre la prestation de chômage, d'invalidité, de maladie, de parent isolé et de veuvage, mais sans les compléments au titre du conjoint et des enfants à charge) pour le porter à 30 % du salaire moyen d'ici 2008. Compte tenu de ces mesures, le gouvernement avait prévu un déficit en 2004. Toutefois, les recettes fiscales ont en fin de compte dépassé les prévisions de € 2.2 milliards (1.8 % du PNB), si bien que les comptes ont affiché un confortable excédent<sup>3</sup>.

Tableau 8.2. **Montants des prestations sociales**  
Taux hebdomadaire

	Célibataire				Couple avec deux enfants			
	1992	1997	2001	2005	1992	1997	2001	2005
<b>En euros, prix constants de 2005</b>								
Chômage (à court terme)	95	109	121	149	219	266	286	352
Chômage (de longue durée)	104	120	123	149	229	278	288	352
Pension de vieillesse (contributive)	122	150	153	179	269	332	343	392
Prestations familiales	..	..	..	..	..	..	49	71
<b>En % des revenus moyens hebdomadaires</b>								
Chômage (à court terme)	21	23	23	27	49	55	55	64
Chômage (de longue durée)	23	25	24	27	51	57	55	64
Pension de vieillesse (contributive)	27	31	29	33	60	69	66	71
Prestations familiales	..	..	..	..	..	..	9	13

Source : Calculs de l'OCDE sur la base de Department of Social and Family Affairs (2001), *Statistical Information on Social Welfare Services*, The Stationery Office, Dublin, [www.welfare.ie/publications/annstats/01/index.html](http://www.welfare.ie/publications/annstats/01/index.html).

Le budget 2004 prévoyait aussi l'adoption d'une enveloppe glissante de cinq ans pour les dépenses en capital. Dans chaque budget, le gouvernement fixe désormais le montant total des dépenses d'équipement pour les cinq années à venir et répartit ces dépenses entre les ministères. L'objectif est de donner une certaine stabilité aux budgets d'équipement des ministères pour les aider à planifier les dépenses massives d'infrastructure que les autorités comptent entreprendre. L'investissement brut financé par les enveloppes représente environ 4½ pour cent du RNB chaque année. C'est là un des taux d'investissement public les plus élevés de la zone OCDE.

Le budget de l'exercice suivant (pour 2005) se caractérisait par une hausse plus forte des dépenses courantes, supérieure à 8 %. La principale modification était une forte majoration supplémentaire des taux des prestations sociales. Les versements hebdomadaires étaient relevés d'environ 7 % pour les retraités et de 8.5-10 % pour d'autres bénéficiaires tels que les chômeurs<sup>4</sup>. Les crédits pour la santé et l'éducation augmentaient respectivement de 10 % et 9 %. Pour les deux derniers budgets, la hausse des dépenses de santé et d'éducation a reflété surtout une augmentation du prix et non du volume des services. Entre 2003 et 2005, la masse salariale de ces deux postes a augmenté de 18 %, dont 3 % d'accroissement des effectifs et 15 % de hausse des taux de salaire moyens.

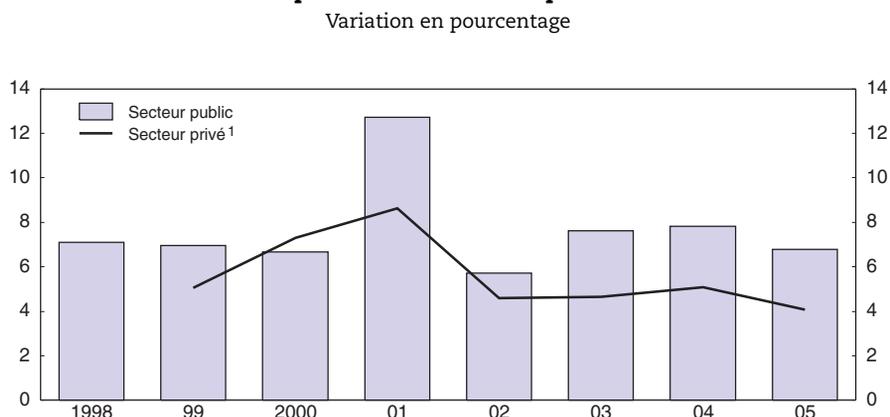
Côté recettes, les principales mesures inscrites dans le budget 2005 étaient une augmentation du crédit d'impôt en faveur des salariés – qui a doublé depuis 2002<sup>5</sup> – et un relèvement des seuils d'imposition du revenu en fonction de la croissance des salaires. Grâce à ces initiatives, le gouvernement a exempté temporairement d'impôt les travailleurs percevant le salaire minimum. La plupart des autres crédits d'impôt ont été augmentés, et ceux qui venaient à expiration ont été reconduits. Le marché du logement a aussi bénéficié d'un coup de fouet avec la réduction du droit de timbre pour les primo-accédants à la propriété (les réductions ne s'appliquent qu'aux logements occupés par leurs propriétaires). Compte tenu du nouveau barème, le primo-accédant moyen n'acquittera aucun droit de timbre. L'enveloppe de cinq ans pour les dépenses d'équipement a été reconduite pour un an, les dépenses pour 2009 étant conformes au taux d'investissement public de 5 % du PNB prévu par les autorités. Les résultats préliminaires ont montré que les recettes étaient très supérieures à l'estimation du budget,

ce qui explique en grande partie la formation d'un excédent estimé à ½ pour cent du PNB, au lieu du déficit budgété de ¾ pour cent du PNB.

Le budget 2006 table encore sur une croissance des dépenses proche de 8 %. Il vise un déficit de ¾ pour cent du PNB. Le budget prévoit l'attribution de € 300 millions au Fonds d'innovation stratégique pour l'enseignement supérieur sur les cinq prochaines années; les transferts sociaux augmenteront de nouveau considérablement; un programme de cinq ans sera mis en œuvre pour le développement de structures de garde des enfants; enfin, les personnes rémunérées au salaire minimum cesseront d'être imposables grâce à un relèvement des crédits d'impôt, tandis que le barème de l'impôt sur le revenu au taux normal sera élargi pour qu'un plus grand nombre de titulaires de revenus moyens échappent au taux supérieur d'imposition. En revanche, plusieurs allègements au titre de l'impôt immobilier vont être supprimés, tandis que le montant global des dégrèvements est plafonné. Parallèlement, les agriculteurs bénéficient d'une série d'allègements fiscaux, de l'ordre de € 22 millions en année pleine. Dans le cadre de l'enveloppe d'équipement glissante sur cinq ans, les dépenses publiques en capital à l'inclusion des PPP doivent atteindre en moyenne 5 % du RNB sur la période 2006-10. Même si les estimations des recettes apparaissent prudentes, ce budget devrait stimuler quelque peu l'activité économique.

La hausse de dépenses ces dernières années a servi pour une bonne part à augmenter les salaires des fonctionnaires. Cette revalorisation s'est faite à la faveur de l'évaluation comparative des rémunérations du secteur public engagée en juillet 2000, car l'idée prévalait que les taux de rémunération dans la fonction publique accusaient du retard sur ceux du secteur privé. Depuis, de fortes majorations de salaires ont été accordées sur la base des recommandations du *Public Service Benchmarking Body (PSBB)*<sup>6</sup>, même si des doutes avaient été alors exprimés sur le point de savoir si les niveaux des salaires étaient nettement déphasés par rapport au secteur privé ou si la fonction publique rencontrait des problèmes généralisés de recrutement (O'Leary, 2002). Selon Boyle et al. (2004), correction faite de caractéristiques du personnel telles que l'âge et le niveau d'instruction, en 2001 les fonctionnaires étaient nettement mieux payés que les salariés du secteur privé. Depuis lors, la croissance des salaires est restée plus soutenue dans le secteur public que dans le secteur privé (graphique 8.2). Dans certains secteurs, en particulier les professions de la

Graphique 8.2. **Les salaires ont augmenté plus rapidement dans le secteur public que dans le secteur privé**



1. Le secteur privé comprend l'industrie, les institutions financières, la distribution et les services aux entreprises.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base des données du Central Statistics Office.

santé, les niveaux de rémunération sont désormais bien plus élevés que dans d'autres pays. Savoir si les majorations de salaires passées étaient ou non justifiées n'a plus guère d'importance. Pour ce qui est de l'avenir, la prochaine évaluation comparative devra être plus transparente et fournir des données claires à l'appui des recommandations salariales qui seront formulées. En outre, le processus devrait se focaliser sur la rémunération totale (en prenant davantage en compte les pensions relativement généreuses du secteur public) et affermir le principe selon lequel les majorations de salaire doivent être liées à une flexibilité accrue des pratiques professionnelles.

## Les finances publiques à moyen et long terme

Le Pacte de stabilité et de croissance révisé autorise l'Irlande à enregistrer un déficit structurel de 1 % du PIB, car elle se place parmi les pays à croissance forte et à endettement réduit qui ont privilégié les dépenses d'investissement. Les objectifs du gouvernement pour 2007 et 2008 sont conformes à ce critère. Par ailleurs, l'objectif implicite des autorités est de ne pas relever les taux d'imposition. Le gouvernement a entamé des négociations sur le prochain Plan de développement national qui définira les grands objectifs d'action pour la période 2007-13. Tous les secteurs ayant dressé une longue liste de dépenses à engager, il faudra compenser celles-ci par des coupes dans les domaines non prioritaires.

Comme dans tous les autres pays de l'OCDE, une population vieillissante exercera des pressions sur les finances publiques dans le long terme. Toutefois, à la différence de la plupart des pays, l'Irlande a du temps devant elle car elle bénéficie d'un « dividende démographique » avec le baby boom de la fin des années 70. En 2020, le taux de dépendance économique des personnes âgées se situera à peu près au même niveau que la moyenne OCDE actuelle. La Commission européenne estime que les facteurs démographiques gonfleront les dépenses au titre de la sécurité sociale et des retraites publiques à raison de quelque 4½ points de RNB d'ici au milieu du siècle. Cet impact relativement modéré pour un pays de la zone OCDE s'explique non seulement par le fait que l'Irlande a une population jeune, mais aussi parce que la pension forfaitaire du régime par répartition y est moins généreuse que dans la plupart des autres pays.

À strictement parler, la configuration budgétaire actuelle n'est pas viable, car la hausse des dépenses liées au vieillissement finira par dépasser l'accroissement des recettes; par conséquent, si les politiques actuelles restent inchangées, la dette publique gonflera sans doute rapidement à partir des années 2030. Selon les estimations de la Commission européenne, l'Irlande accuse un écart fiscal de l'ordre de 2 % – autrement dit, il faudrait que le rapport impôts/PIB augmente (ou que le rapport dépenses/PIB diminue) d'environ 2 % pour que soit respectée la contrainte budgétaire intertemporelle du gouvernement. Toutefois, les calculs de ce type sont entourés d'une grande incertitude. D'autres estimations font apparaître un problème de plus grande ampleur dans le long terme (c'est le cas par exemple des prévisions présentées dans le Programme de stabilité actualisé de 2005 et dans Barrett et Bergin, 2005). Quoi qu'il en soit, l'écart sera sans doute plus facile à combler que dans beaucoup d'autres pays. Les calculs de la Commission européenne supposent que toutes les politiques restent inchangées, et notamment que l'investissement public se maintiendra aux alentours de son niveau actuel de 5 % du PNB. Cette hypothèse est à la fois peu plausible et inutile. Ramener le taux d'investissement aux niveaux observés dans les autres économies avancées permettrait de résorber une grande partie du déficit de financement à long terme.

Du reste, le gouvernement a pris des mesures pour consolider les finances publiques face à ces évolutions démographiques. La loi stipule que les autorités mettent en réserve 1 % du PNB chaque année pour préfinancer partiellement les engagements de retraite futurs (le produit de la privatisation d'Eircom a été affecté au fonds). Les actifs du *National Pension Reserve Fund*, qui représentent aujourd'hui environ 10 % du PIB, ne peuvent pas être prélevés avant 2025, et selon les prévisions ils atteindraient quelque 20 % du PIB en 2050. Deuxièmement, le régime de retraite de la fonction publique a été réformé en 2004 : l'âge minimum de la retraite a été relevé, une certaine flexibilité a été introduite avec l'autorisation de la retraite anticipée avec prestations ajustées actuariellement<sup>7</sup> tandis que l'âge de départ obligatoire a été supprimé pour la plupart des nouveaux fonctionnaires. Troisièmement, le coefficient de pression fiscale et la dette des administrations publiques sont également faibles.

Pour autant, l'autosatisfaction n'est pas de mise. Des pressions collectives considérables s'exercent en vue d'accroître les dépenses sociales pour les rapprocher des normes européennes. Des révisions substantielles ont été effectuées ou sont en cours en ce qui concerne la garde des enfants, la réforme des retraites et le financement des soins de longue durée. De plus, le secteur de la santé aura probablement besoin d'une importante injection de fonds publics supplémentaires. Des engagements de dépenses sociales à long terme risquent d'être pris au pic du cycle de recettes. Un choc négatif, par exemple une hémorragie d'IDE ou un effondrement du marché du logement, pourrait ne laisser d'autre choix aux autorités que d'augmenter les impôts pour financer les engagements sociaux qu'elles ont déjà pris; et le relèvement des taux d'imposition risquerait d'aggraver le problème si l'Irlande devenait alors un site moins attrayant pour les investisseurs étrangers et les immigrants. Par conséquent, les décideurs budgétaires devraient considérer une partie des recettes actuelles comme une « aubaine » ou comme un revenu non durable. En particulier, le droit de timbre, l'impôt sur les gains en capital et les rentrées d'impôts sur les sociétés sont autant de composantes susceptibles de se contracter fortement en réponse à des événements qui échappent largement aux autorités. Une stratégie budgétaire avisée consisterait à garder des marges de manœuvre suffisantes pour le cas où ces risques se concrétiseraient – autrement dit, il faut espérer le meilleur mais se préparer au pire.

## Le cadre budgétaire accuse du retard sur les meilleures pratiques

Le gouvernement modernise la fonction publique pour la rendre à la fois plus efficace et plus réactive. L'Étude précédente, parue en 2003, a examiné de façon approfondie les moyens d'optimiser la dépense publique. Tandis que des progrès ont été accomplis au regard de ses recommandations (annexe 1.A1), les autorités doivent agir plus rapidement pour rejoindre les meilleures pratiques internationales. Les sections suivantes examinent les éléments du cadre budgétaire qui appellent davantage d'améliorations.

### **S'orienter vers une gestion publique axée sur les résultats**

Une composante clé de l'Initiative de gestion stratégique du gouvernement consiste à mettre l'accent sur les produits et les résultats au lieu de se concentrer sur les moyens. Les progrès dans ce domaine ont été lents. Le premier élément du Cadre pour l'information sur la gestion (*Management Information Framework*, MIF) est désormais en place dans presque tous les ministères, puisque le logiciel requis a été installé. Le MIF est conçu pour fournir aux ministères des mesures intégrées des comptes financiers et des résultats, mais ses

capacités ne sont pas pleinement exploitées. L'expérience de pays tels que le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande montre que la plus importante peut-être des nombreuses réformes du secteur public qu'ils ont engagées a consisté à clarifier les tâches des agences (en leur indiquant ce qu'elles devaient produire, et non les moyens qu'elles pouvaient utiliser à cet effet), et à laisser aux gestionnaires une relative liberté de manœuvre dans l'exercice de leurs activités (liberté de gestion et redevabilité) – voir Rae (2002) et Joumard *et al.* (2004). Dès 2007, les ministres publieront une déclaration annuelle sur les produits et les résultats de leurs administrations respectives et à partir de 2008 ils rendront publics les résultats. Cette initiative trop longtemps différée marque une avancée opportune vers les meilleures pratiques dans ces domaines.

### **Améliorer la gestion des ressources humaines**

Un important aspect de la réorientation de la gestion publique vers les résultats est la décentralisation des compétences pour la gestion du personnel et la possibilité de récompenser les individus performants, soit financièrement, soit par voie de promotion. Le tout dernier accord conclu avec les syndicats du secteur public contribue dans une certaine mesure à assouplir les pratiques professionnelles et à rompre l'anticipation d'une promotion automatique inhérente au système antérieur. Toutefois, ici encore, les progrès ont été lents<sup>8</sup>. Les administrations peuvent désormais recruter certains agents directement au lieu de recourir à la procédure centralisée, mais peu de postes ont été pourvus de la sorte. Des dispositions rendant difficile le recrutement d'experts extérieurs expliquent notamment pourquoi l'Irlande a connu un nombre alarmant de projets marqués par des dépassements de coûts. De surcroît, deux tiers seulement de tous les postes de la fonction publique sont pourvus par promotion au mérite, de manière totalement concurrentielle. La mobilité entre administrations s'améliore mais reste faible (à partir de mars 2007, la moitié des postes de service général seront soumis à une concurrence inter-administrations, contre un tiers dans le passé récent). Ce n'est qu'à partir de cette année que les chefs de service auront la responsabilité directe de la gestion de leur personnel, y compris pour les questions de discipline.

### **Améliorer le cadre de redevabilité**

Il faut aussi améliorer l'évaluation. Depuis 1997, les autorités appliquent un programme formel d'examen des dépenses. Le bilan de la première série d'examens a été plutôt négatif, et même si les évaluations se sont améliorées, il reste beaucoup à faire. Les examens réalisés jusqu'en 2004 étaient de qualité inégale. Ils portaient en général sur des programmes mineurs, accusaient souvent du retard, étaient fréquemment effectués à temps partiel et, dans certains cas, n'avaient qu'une valeur médiocre, étant donné l'insuffisance des informations disponibles pour jauger l'efficacité du programme<sup>9</sup>. Le plus préoccupant est que ces examens ne semblent guère avoir d'incidence sur les décisions budgétaires.

Le processus d'examen des dépenses doit jouer un plus grand rôle dans la prise de décision; il s'agit de déterminer non seulement si un produit particulier est fourni de façon efficace, mais aussi, et en premier lieu, s'il représente une priorité élevée pour les dépenses publiques. Les propositions du Vérificateur général du Canada seraient un point de départ utile à cet égard (encadré 8.1). Le processus devrait aussi couvrir les dépenses fiscales, et la décision de les soumettre à un examen en continu annoncée dans le budget 2006 s'avère tout à fait indiquée. À cet égard, une équipe d'évaluation spécialisée pourrait être constituée pour aider les administrations qui ne disposent pas d'une expertise interne suffisante.

### Encadré 8.1. Questions à poser pour évaluer la rentabilité d'un projet

1. Le programme répond-il encore à un besoin général clairement défini et important?
2. S'agit-il d'une mission appropriée pour les pouvoirs publics?
3. Lancerait-on le programme aujourd'hui s'il n'existait pas déjà?
4. Est-il souhaitable de le maintenir à son niveau actuel?
5. Peut-il être exécuté de façon plus efficace ou plus efficiente? Depuis la mise en route du programme, y a-t-il eu des modifications (du contexte du service, de l'infrastructure, de la technologie, etc.) qui permettraient désormais de recourir à un autre moyen pour atteindre son objectif d'une façon plus économique, plus efficiente ou plus efficace?

Source : Bureau du vérificateur général du Canada; Finances Canada.

De prochaines modifications du programme devraient être utiles en la matière. Un membre du comité de gestion de chaque administration sera désormais chargé de veiller à la bonne exécution des examens; les évaluations comparatives et les évaluations de la rémunération au rendement tiendront compte des progrès réalisés dans l'examen des dépenses; enfin, tous les examens seront transmis à la commission parlementaire compétente.

Le problème réside pour partie dans le fait que la contrainte budgétaire n'est pas suffisamment forte. L'expérience internationale a montré qu'il est difficile d'engager une sérieuse restructuration des dépenses publiques si les agences ne sont pas soumises à des pressions financières suffisantes. Selon les pratiques budgétaires actuelles, le point de départ des discussions avec les agences est le niveau de financement requis pour maintenir les niveaux de service existants. Les administrations seraient davantage poussées à accroître leur efficacité si leur scénario de départ comportait une hypothèse pour les gains de productivité. Les organismes incapables de réduire leurs coûts devraient solliciter des crédits supplémentaires et se trouveraient donc en concurrence avec les propositions de dépenses nouvelles.

### **Réformer la procédure budgétaire**

En définitive, le déficit public est limité par le Pacte de stabilité et de croissance, mais l'expérience internationale montre qu'une procédure budgétaire descendante peut aussi contribuer à restreindre les dépenses. La procédure budgétaire de l'Irlande comporte quelques composantes descendantes, mais il convient de leur donner plus d'importance au regard des négociations à caractère ascendant. Dans la phase initiale de la procédure, le ministère des Finances établit pour chaque ministère des prévisions concernant le coût de la prestation du niveau actuel de services au cours des trois années suivantes. Ces prévisions servent de point de départ des négociations. Dans les mois qui suivent, les ministères réagissent aux prévisions et sollicitent des financements additionnels pour de nouvelles propositions d'action. La dérive des dépenses serait moins marquée si le gouvernement publiait un engagement ferme sur un niveau global de dépenses dès le début de la procédure budgétaire. L'expérience acquise dans des pays tels que la Suède et l'Australie a montré qu'une approche descendante peut favoriser la hiérarchisation des priorités et permettre une maîtrise accrue de l'ensemble du budget.

Il serait également souhaitable d'aller plus loin dans la mise en place d'un cadre budgétaire de moyen terme. Des mesures substantielles ont été prises en ce qui concerne les dépenses d'équipement, avec l'enveloppe glissante à 5 ans qui est déjà en vigueur, et l'enveloppe à 10 ans pour les dépenses de transport qui a été en principe adoptée. Une stratégie de moyen terme (3 à 5 ans) pour les dépenses courantes pourrait contribuer à réduire le risque de reproduire le profil procyclique des dépenses observé au début de cette décennie.

### **Améliorer l'information financière**

L'information financière s'améliore lentement avec la mise en place du Cadre d'information pour la gestion (MIF). À plusieurs égards, toutefois, elle reste en deçà des meilleures pratiques internationales : les comptes du Trésor sont toujours établis selon la méthode de la comptabilité de trésorerie et non de la comptabilité d'exercice; les administrations ne sont pas redevables du coût du capital, de sorte qu'elles ne sont pas incitées à faire des économies, par exemple en s'installant dans des bureaux loués; de plus, il n'y a pas de compte de patrimoine et aucune information n'est publiée sur la dette nette des administrations publiques.

### **Supprimer les allègements fiscaux à moins qu'ils ne s'avèrent clairement utiles**

L'Irlande applique une multitude d'avantages fiscaux, qui visaient initialement à stimuler l'investissement dans certaines régions et branches d'activité mais qui aujourd'hui sont utilisés dans certains cas à des fins de planification fiscale. Parmi des exemples récents, on peut mentionner les incitations fiscales à construire des parcs de stationnement, des hôtels, des chalets de vacances, des hôpitaux privés, des établissements médicalisés, des cliniques du sport et des structures de garde des enfants. Diverses catégories de revenus ont été exonérées d'impôt ou ont bénéficié d'un taux préférentiel. Depuis 1969, les artistes n'acquittent pas d'impôts sur leurs droits d'auteur. Ces avantages fiscaux sont en général fortement régressifs, car ils profitent surtout aux titulaires de hauts revenus. Ainsi, selon les dernières données disponibles, en 2001 50 des 400 plus gros contribuables d'Irlande étaient imposés à un taux inférieur à 10 %, et 29 d'entre eux n'acquittaient aucun impôt sur le revenu. L'abattement sur les intérêts hypothécaires, l'une des déductions le plus largement utilisées, et qui a coûté quelque € 235 millions en 2005 (environ € 470 par bénéficiaire), profite massivement à la frange supérieure de l'éventail des revenus (Callen *et al.*, 2005). Le gouvernement a récemment affiné les estimations du montant des pertes de recettes induites par ces allègements fiscaux. Plusieurs modifications statutaires et administratives devraient améliorer la notification par les contribuables et permettre d'obtenir des données pour évaluer le coût des dégrèvements qui ne sont pas mesurés à l'heure actuelle.

Suite à une évaluation générale des dépenses fiscales en 2005, le budget 2006 prévoit la suppression à la mi-2008 de plusieurs avantages fiscaux immobiliers : les dégrèvements au titre des programmes de rénovation urbaine et rurale, les allègements spéciaux pour les hôtels, les chalets de vacances, les logements d'étudiants, les parcs de stationnement sur plusieurs niveaux, les bâtiments d'enseignement supérieur, les cliniques du sport et les parcs de stationnement incitatifs, à quoi s'ajoute le programme général de rénovation des logements locatifs. D'autres allègements sont maintenus, notamment les incitations à construire des établissements médicalisés, des structures de garde des enfants et des hôpitaux privés. Le traitement favorable des droits de saillie pour les étalons et les lévriers,

que la Commission européenne considère comme une aide d'État illégale, prendra fin en 2008. Un nouveau régime adapté à ce secteur sera négocié avec la Commission. En outre, le montant total des allègements fiscaux qui peuvent être réclamés par toute personne physique sera plafonné. Parallèlement, le gouvernement a annoncé de légers dégrèvements supplémentaires pour les agriculteurs et l'application d'un régime fiscal préférentiel pour les biocarburants. Tandis que la suppression des incitations fiscales immobilières est tout à fait opportune, il faudra contrôler l'efficacité des incitations nouvelles et restantes, et l'on doit se féliciter de la détermination des autorités sur ce point. La publication d'une estimation annuelle du coût de chaque allègement fiscal, comme cela se fait dans plusieurs autres pays de l'OCDE, est une autre mesure positive.

### **Les avantages du processus de décentralisation restent incertains**

Dans le budget 2004, le gouvernement avait annoncé son intention de transférer hors de Dublin le siège de la moitié de ses services administratifs et 10 000 agents, ce afin de stimuler les régions. Le plan initial prévoyait que la plupart des agents seraient redéployés avant la fin de 2007, mais il est largement admis que ce calendrier n'était pas réaliste compte tenu de l'ampleur et de la complexité du programme. A l'heure actuelle, les autorités espèrent avoir transféré 2 500 personnes d'ici à 2007 et 1 500 autres en 2008. S'il est vrai que près de 10 000 fonctionnaires et employés du secteur public se sont portés volontaires pour un transfert, l'éventail des qualifications et les destinations demandées ne coïncident pas parfaitement avec les 10 000 « offres d'emploi ». Ce n'est que dans de rares cas que la totalité des agents d'un service souhaiteront déménager; il sera donc difficile de gérer les questions de relations professionnelles et les coûts des perturbations occasionnés par des remaniements massifs de postes dans la fonction publique. Le volet immobilier sera également coûteux, du moins au stade initial, car il faudra en général construire de nouveaux bâtiments au lieu d'acheter ou de louer des locaux existants<sup>10</sup>, or les coûts de construction sont élevés en raison de la flambée immobilière. Compte tenu des gains tirés de la vente de biens de grande valeur situés à Dublin, le gouvernement estime que l'opération immobilière atteindra l'équilibre au bout de vingt ans et permettra ensuite de réaliser des économies. Indépendamment du volet immobilier, les autorités n'ont pas publié d'estimation des coûts potentiels de leur programme de décentralisation, aussi est-il difficile de juger si les avantages seront suffisants pour en faire une opération rentable.

### **Résumé**

Les pratiques de gestion publique doivent s'améliorer pour permettre au secteur public de répondre à de nouvelles exigences, notamment des projets d'infrastructure vastes et complexes et une forte demande du public pour des services sociaux renforcés qui, s'ils sont mal conçus, pourraient se révéler coûteux et avoir d'importantes répercussions négatives sur le marché du travail. L'encadré 8.2 résume quelques-unes des réformes proposées.

### Encadré 8.2. Résumé des recommandations

- La politique budgétaire devrait conserver des marges de manœuvre suffisantes pour faire face aux chocs négatifs. Concrètement, cela suppose un budget en équilibre, voire légèrement excédentaire.
- La prochaine évaluation comparative des rémunérations du secteur public devrait être plus complète et plus transparente. Il faudra couvrir la rémunération globale (en tenant compte des retraites et de la sécurité de l'emploi dans le secteur public) et publier des données claires pour justifier d'éventuelles augmentations découplées du secteur privé. Le processus devrait mettre à profit les précédents efforts de l'organisme d'évaluation comparative pour lier plus nettement les hausses de salaire à l'amélioration des pratiques professionnelles.
- Un cadre budgétaire à moyen terme doit être mis en œuvre pour tous les postes de dépenses. Il convient d'appliquer une véritable approche budgétaire descendante en annonçant les limites budgétaires générales (en particulier pour les dépenses totales) au début de la procédure budgétaire.
- Le processus de modernisation du secteur public devrait s'accélérer. À cet effet, il y a lieu de prendre les initiatives suivantes :
  - ❖ Continuer de s'orienter vers la gestion publique axée sur les résultats.
  - ❖ Moderniser les pratiques de recrutement et de promotion en s'employant à créer un secteur public plus dynamique et plus efficient. Les chefs de service devraient avoir une autonomie totale dans la gestion de leur personnel.
  - ❖ Mettre en place un processus complet d'examen des dépenses et veiller à ce qu'il en soit tenu compte dans les décisions budgétaires. Intégrer une obligation de gains de productivité dans les données budgétaires de base des administrations.
  - ❖ Supprimer les allègements fiscaux sectoriels restants, à moins que leur utilité ne puisse être clairement démontrée.
  - ❖ Améliorer l'information financière en adoptant la comptabilité d'exercice, en facturant les coûts en capital aux administrations et en publiant un bilan.

### Notes

1. Ce résultat tient compte d'une dépense exceptionnelle de ¾ pour cent du PNB, l'État ayant dû rembourser des redevances abusivement perçues pendant de nombreuses années auprès des résidents de centres de long séjour.
2. Dans l'analyse qui suit, les chiffres concernent les initiatives élaborées au cours du processus budgétaire dans son ensemble et pas seulement celles annoncées le jour de la présentation du budget (la plupart des augmentations de dépenses sont en général inscrites dans les Estimations préliminaires, qui sont publiées une semaine ou deux avant la présentation du budget. Le budget met surtout l'accent sur les mesures fiscales et les majorations des taux des prestations sociales.
3. La plupart des catégories de recettes ont affiché des résultats supérieurs aux prévisions, du fait en partie de facteurs ponctuels et spéciaux, mais aussi parce que le PNB nominal a augmenté à un rythme plus rapide que prévu.
4. L'Irlande possède un dispositif associant l'assurance-chômage et l'aide sociale; cependant, étant donné que le taux maximum est bas et que les non-assurés ont droit à une prestation d'un montant identique, le système équivaut à peu près à un régime de prestation forfaitaire universelle. La plupart des travailleurs versent 4 % de leur salaire au système d'assurance sociale lié aux rémunérations, plus une contribution de 2 % aux soins de santé perçue par le ministère de la Santé. Cela leur donne droit à une indemnité de chômage (parmi d'autres prestations telles que la carte médicale et l'aide hypothécaire) d'un montant maximum de € 148.80 par semaine pour un

salarié n'ayant pas de personnes à charge. Un travailleur qui n'a pas droit à l'indemnité de chômage (parce que sa période de cotisation est trop courte, par exemple) peut bénéficier de l'assistance-chômage, qui est versée au même taux mais soumise à un critère de ressources.

5. Il s'agit d'un crédit d'impôt non remboursable au titre des revenus d'activité, d'un montant de € 1 270 par an en 2005, soit environ 4.3 % du salaire moyen.
6. Le *Public Service Benchmarking Body* a été créé en 2000 dans le cadre du *Programme for Prosperity and Fairness* (c'est-à-dire du cycle de négociations collectives de l'époque). Il se compose de représentants des syndicats, de l'industrie et du ministère des Finances.
7. Pour la plupart des nouvelles recrues, l'âge normal de la retraite sera de 65 ans, même si une pension de préretraite pourra être perçue à partir de 50 ou 55 ans. L'ajustement du taux de prestation doit être équitable d'un point de vue actuariel.
8. Voir le second rapport d'étape sectoriel sur la fonction publique (*Second Sectoral Progress Report*) rédigé par le Secrétaire général chargé de la gestion et du développement du service public, juin 2004.
9. Un rapport plutôt négatif du Contrôleur et Auditeur général en 2001 a conduit à des modifications du processus d'examen des dépenses, et notamment à la décision de publier tous les examens. Le second cycle d'examens a été évalué par l'*Expenditure Review Central Steering Committee*, qui a publié son rapport en octobre 2004. Voir également NESC (2002).
10. De fait, cette démarche s'inscrit dans la stratégie d'acquisition immobilière du gouvernement, qui spécifie que « des logements neufs devraient s'ajouter au milieu bâti des villes d'accueil ».

## Bibliographie

- Barrett, A. et A. Bergin (2005), « Assessing Age-related Pressures on the Public Finances 2005 to 2050 », chapitre 1 dans T. Callan et A. Doris (éd.), *Budget Perspectives 2006*, Economic and Social Research Institute, Dublin.
- Boyle, G., R. McElligott et J. O'Leary (2004), « Public-private Wage Differentials in Ireland, 1994-2001 », *Quarterly Economic Commentary*, Summer, Economic and Social Research Institute, Dublin.
- Callan, T., J. Walsh et K. Coleman (2005), « Tax Expenditures », chapitre 6 dans T. Callan et A. Doris (éd.), *Budget Perspectives 2006*, Economic and Social Research Institute, Dublin.
- Joumard, I. et al. (2004), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 380, OCDE, Paris, [www.oecd.org/eco/documentsdetravail](http://www.oecd.org/eco/documentsdetravail).
- NESC, National Economic and Social Council (2002), *Achieving Quality Outcomes: The Management of Public Expenditure*, NESC, Dublin.
- O'Leary, J. (2002), « Benchmarking the Benchmarkers », *Quarterly Economic Commentary*, Winter, Economic and Social Research Institute, Dublin.
- Rae, D. (2002), « Next Steps for Public Spending in New Zealand: the Pursuit of Effectiveness », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 337, OCDE, Paris, [www.oecd.org/eco/documentsdetravail](http://www.oecd.org/eco/documentsdetravail).



## Glossaire

<b>CSO</b>	Central Statistics Office (Office central de statistiques)
<b>DPP</b>	Director of public prosecutions (directeur des poursuites publiques)
<b>ESB</b>	Electricity Supply Board
<b>ESRI</b>	Economic and Social Research Institute (Institut de recherche économique et sociale)
<b>G7</b>	Groupe des Sept (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni)
<b>ICA</b>	Irish competition authority (Autorité irlandaise de la concurrence)
<b>IDE</b>	Investissement direct étranger
<b>IPC</b>	Indice des prix à la consommation
<b>IPCH</b>	Indice des prix à la consommation harmonisé
<b>MIF</b>	Management information framework (cadre pour l'information sur la gestion)
<b>NAO</b>	National Audit Office
<b>PFI</b>	Private finance initiative (initiative de financement privé)
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PNB</b>	Produit national brut
<b>PPP</b>	Partenariat public-privé
<b>PRSA</b>	Personal retirement and savings accounts (comptes individuels d'épargne-retraite)
<b>PRTL</b>	Programme for research in third level institutions (programme pour la recherche dans les établissements tertiaires)
<b>R-D</b>	Recherche-développement
<b>RNB</b>	Revenu national brut
<b>SFI</b>	Science Foundation Ireland (Fondation pour la science)
<b>SSIA</b>	Special savings and investment accounts (comptes spéciaux d'épargne et d'investissement subventionnés)
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et des communications
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UE15</b>	Les 15 premiers États de l'Union européenne

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2006 03 2 P) ISBN 92-64-02221-X - n° 55040 2006

# Irlande

Thème spécial : La concurrence

## Études économiques

### *Dernières parutions*

Allemagne, septembre 2004

Australie, février 2005

Autriche, juillet 2005

Belgique, mai 2005

Canada, décembre 2004

Corée, novembre 2005

Danemark, mars 2005

Espagne, avril 2005

États-Unis, décembre 2005

Finlande, décembre 2004

France, septembre 2005

Grèce, septembre 2005

Hongrie, juillet 2005

### **Irlande, mars 2006**

Islande, avril 2005

Italie, novembre 2005

Japon, mars 2005

Luxembourg, septembre 2003

Mexique, novembre 2005

Norvège, octobre 2005

Nouvelle-Zélande, septembre 2005

Pays-Bas, décembre 2005

Pologne, juin 2004

Portugal, novembre 2004

République slovaque, septembre 2005

République tchèque, janvier 2005

Royaume-Uni, novembre 2005

Suède, août 2005

Suisse, janvier 2006

Turquie, décembre 2004

Zone euro, septembre 2005

## Économies des pays non membres

### *Dernières parutions*

Brésil, février 2005

Bulgarie, avril 1999

Chili, novembre 2005

Chine, septembre 2005

Les États baltes, février 2000

Roumanie, octobre 2002

Fédération de Russie, septembre 2004

Slovénie, mai 1997

République fédérale de Yougoslavie,  
janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

[SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2006  
(18 NUMÉROS)



ÉDITIONS OCDE