

# La Réforme de la Réglementation en Irlande

La capacité du gouvernement à produire des  
réglementations de grande qualité



## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

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

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

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

***Also available in English under the title :***  
**Government Capacity to Assure High Quality Regulation**

© OCDE 2001. Tous droits réservés.

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

## AVANT-PROPOS

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

Le présent rapport *La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en Irlande. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

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

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

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

Le présent rapport a été principalement préparé par César Córdova-Novion, avec la participation de Edward Donelan, et Scott H. Jacobs, du Service de la gestion publique. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires en Irlande. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## TABLE DES MATIÈRES

1. LA RÉFORME RÉGLEMENTAIRE DANS LE CONTEXTE NATIONAL .....	8
1.1. Le cadre administratif et juridique en Irlande.....	8
1.2. Initiatives récentes de réforme réglementaire visant à améliorer les capacités de l'administration publique.....	12
2. LES MOTEURS DE LA RÉFORME RÉGLEMENTAIRE : POLITIQUES ET INSTITUTIONS NATIONALES .....	16
2.1. Politiques et principes fondamentaux de réforme réglementaire.....	16
2.2. Mécanismes destinés à promouvoir la réforme réglementaire dans l'administration publique	20
2.3. Coordination entre les paliers de l'administration gouvernementale .....	22
3. CAPACITÉS ADMINISTRATIVES POUR LA PRISE DE NOUVEAUX RÈGLEMENTS DE HAUTE QUALITÉ.....	25
3.1. Transparence et prévisibilité administratives .....	25
3.2. Choix des instruments d'action : réglementation et options non réglementaires .....	30
3.3. Comprendre les effets de la réglementation : l'emploi de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) .....	31
3.4. Architecture institutionnelle .....	35
4. CHANGEMENT DYNAMIQUE : GARDER LES RÈGLEMENTS A JOUR .....	39
5. CONCLUSIONS ET INTERVENTIONS RECOMMANDÉES .....	41
5.1. Évaluation générale des forces et faiblesses actuelles .....	41
5.2. Option de politique à envisager .....	43
5.3. Gérer la réforme de la réglementation .....	47
NOTES.....	48
BIBLIOGRAPHIE.....	56

## Résumé exécutif

### Rapport de référence sur la capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité

L'administration nationale peut-elle faire en sorte que les réglementations sociales et économiques reposent sur les principes fondamentaux qui font les bonnes réglementations ? La réforme des règlements exige des orientations claires et les mécanismes administratifs voulus pour les appliquer, de même qu'un soutien politique concret. Les bonnes pratiques réglementaires doivent imprégner toute l'administration si l'on veut que le secteur public utilise la réglementation pour réaliser de manière efficiente et efficace les objectifs de l'action gouvernementale. Parmi ces pratiques figurent la capacité administrative de juger quand et comment réglementer dans un monde hautement complexe, la transparence, la flexibilité, la coordination des politiques, la connaissance des marchés et la faculté d'adaptation au changement.

La remarquable performance économique et la transformation du climat économique, social et culturel de l'Irlande au cours des 15 dernières années sont liées de près à l'amélioration sensible de son cadre réglementaire. La reddition de comptes et la transparence ont été considérablement renforcées, non seulement au moyen des mécanismes traditionnels de participation et de concertation caractérisés par la formule du partenariat social, mais aussi au moyen de mécanismes nouveaux tels que l'application et le respect de la *loi sur la liberté de l'information*. La remarquable Initiative de gestion stratégique promeut une nouvelle culture administrative, notamment sur le plan de la réglementation. De nouvelles institutions axées sur le marché ont été instaurées ou renforcées, telles que les organes de réglementation sectorielle et l'Autorité de la concurrence.

Mais le système réglementaire irlandais continue de présenter certaines faiblesses. L'Irlande est en retard sur maints pays de l'OCDE pour ce qui est de sa capacité à garantir des réglementations de haute qualité. L'évaluation économique des projets de loi manque toujours. Les instruments non réglementaires, notamment économiques, sont toujours peu utilisés pour remplacer la réglementation directe traditionnelle. Mais surtout, les mécanismes d'exécution et les pouvoirs de contrainte mis en place par la politique de Simplification administrative de 1999 (*Reducing Red Tape*) devraient être renforcés si l'on veut inverser les tendances interventionnistes et les pratiques réglementaires anticoncurrentielles dans les secteurs non exposés au commerce international. Comme d'autres petits pays à démocratie participative, l'Irlande doit reconnaître que la mondialisation et l'ouverture exigent que le système de gestion réglementaire nationale présente un certain degré de formalisme, de manière à asseoir la confiance du marché et à éviter le traitement préférentiel des entreprises puissantes ou liées au pouvoir. La quête d'un nouvel équilibre entre consultation publique, flexibilité et rapidité de la prise de décisions réglementaires représente une tâche particulièrement impérieuse. D'autres institutions d'État appellent également une modernisation. Le système judiciaire, les nouvelles institutions axées sur le marché, notamment l'Autorité de la concurrence, le Parlement et ses commissions, de même que les nouveaux pouvoirs régionaux, tous requièrent encore des adaptations sur le plan de leur efficacité, de leur responsabilité et de la coordination de leur action. Enfin, la culture politique irlandaise souffre encore d'une forte aversion au risque, avec une tendance à suivre plutôt qu'à mener.

Bien que des initiatives soient en cours dans un grand nombre de domaines, il conviendra de prêter attention à leur mise en œuvre, à leur évaluation et à leur adaptation si l'on veut en retirer tous les avantages potentiels. En outre, il subsiste d'importantes lacunes. Le gouvernement irlandais devrait envisager les mesures suivantes :

- *Renforcer l'exécution de la politique de réforme réglementaire en établissant des mesures de contrôle plus fortes et une évaluation de la qualité de la réglementation au sein des ministères et organismes publics, et en faisant appliquer les mesures de contrôle par un comité de haut niveau.*

La modernisation du système de gestion réglementaire souffre d'un manque de ressources, de formation et de détermination. Les mécanismes redditionnels de la nouvelle politique se limitent à de vagues procédures internes et se sont avérés trop faibles et distants pour modifier des habitudes et mentalités ancrées, pour protéger le système réglementaire contre l'influence et les pressions de puissants intérêts particuliers, pour contrebalancer les incitations perverses qui peuvent exister au sein de ministères et d'organismes et pour coordonner le chantier ardu de la réforme réglementaire. Il faudrait établir des normes de performance mesurables et transparentes en matière de réforme réglementaire, de façon à instaurer des boucles de rétroaction et des incitations en vue de transformer la culture et les pratiques à l'échelle de l'administration publique. Il conviendrait de confier ces tâches à un comité de la réforme réglementaire de haut niveau, disposant de pouvoirs suffisants pour influencer les décisions au niveau du Conseil des ministres.

- *Responsabiliser les autorités de réglementation sectorielles en créant les conditions de l'exercice d'une surveillance par les commissions parlementaires, et clarifier les rôles respectifs de ces organes et de l'Autorité de la concurrence, de manière à assurer l'application uniforme et cohérente de la politique de concurrence dans les secteurs réglementés.*

Bien que l'Irlande ait été l'un des premiers pays à s'attaquer aux questions complexes soulevées par l'action des autorités de réglementation sectorielles, du point de vue de la gouvernance et de la reddition de comptes à l'intérieur du processus réglementaire, le gouvernement devrait parachever le nouveau cadre en renforçant les pouvoirs de contrôle du Parlement et de ses commissions. Une fois le nouveau système en voie de stabilisation, un deuxième point à examiner portera sur les mécanismes de coordination et le fondement juridique permettant aux autorités de réglementation sectorielles et à l'Autorité de la concurrence de se répartir sans risque les tâches et sans compromettre l'exécution des politiques en matière de concurrence et de réglementation de haute qualité.

- *Raffermir les disciplines visant la qualité réglementaire dans les ministères et bureaux en renforçant le service central d'examen et en affinant et intégrant les outils d'analyse d'impact de la réglementation, en augmentant le recours aux formules non réglementaires, en intégrant ces outils aux mécanismes de consultation publique et en formant les fonctionnaires à leur utilisation.*

L'emploi des études d'impact de la réglementation n'est pas encore très avancé en Irlande et doit naturellement être intensifié si l'on veut retirer tous les avantages potentiels de cet outil sur le plan de l'amélioration de la qualité des réglementations. A cet effet, une mesure primordiale serait de renforcer l'unité centrale au sein du Département du premier ministre en la dotant des moyens financiers et techniques nécessaires pour qu'elle puisse fournir des avis indépendants sur les affaires réglementaires. L'analyse d'impact de la réglementation devrait être améliorée sur quatre plans : premièrement, il conviendrait d'adopter une formule d'analyse unique, fondée sur un principe universel avantages-coûts, de manière à fusionner les diverses évaluations actuellement requises. Deuxièmement, l'exigence d'une AIR complète devrait être élargie aux réglementations subordonnées et ne pas se limiter à la législation primaire. Troisièmement, l'AIR élargie devrait comporter un examen détaillé des solutions de rechange, chacune étant comparée au projet de réglementation. Quatrièmement, le coût du passage à l'AIR serait réduit, et la qualité de l'analyse meilleure, si elle était automatiquement intégrée aux mécanismes de consultation publique.

- *Accroître la transparence en formalisant les procédures administratives, notamment celles concernant la consultation publique et l'élaboration de règles.*

Au fur et à mesure que les relations évoluent et que de nouveaux participants, notamment des non-ressortissants, deviennent touchés par les affaires réglementaires irlandaises, un certain nombre de règles minimales permettrait d'améliorer la concertation publique et les procédures réglementaires, avec tous les avantages qui en découlent sur le plan de l'efficacité et de la rapidité des réponses réglementaires. Une mesure de précaution pourrait être l'établissement d'une période obligatoire de « notification et réaction » pour tous les projets de réglementation (peut-être gérée par le service central AIR précité). Une mesure complémentaire serait d'imposer les critères et contraintes minimaux de consultation publique prévus dans le *Plan de simplification administrative*. En outre, ces efforts pourraient être inscrits dans une initiative globale consistant à rédiger une loi de procédure administrative, énonçant en particulier le droit des citoyens et entreprises de connaître et contester les procédures devant être suivies aux fins de la prise de règlements (AIR, consultation, publication, etc.) et des décisions de justice sur les affaires réglementaires (décisions sur les formalités).

- *Améliorer le programme actuel de révision des lois et règlements existants en y intégrant des critères pro-concurrentiels et des indicateurs de qualité réglementaire.*

L'ajout de critères de qualité réglementaires spécifiques, fondés sur la Liste des critères de référence de l'OCDE de 1995, au programme de révision des lois et règlements existants en rehausserait l'effet. Pour faciliter l'exécution du programme, le Parlement ou le gouvernement pourraient, directement ou par le biais d'une commission indépendante, passer en revue les principaux domaines de législation et arrêter un programme pluriannuel de réformes. La réussite d'une telle entreprise exige, comme condition préalable, que le gouvernement fournisse suffisamment de ressources humaines et techniques au service chargé de cet examen. Ce service pourrait être fusionné avec le service AIR étoffé précité.

## 1. LA RÉFORME RÉGLEMENTAIRE DANS LE CONTEXTE NATIONAL

### 1.1. *Le cadre administratif et juridique en Irlande*

Pour l'Irlande, l'adaptation de la structure de gouvernance à un environnement économique à forte croissance, ouvert aux forces du marché et privilégiant l'intérêt des consommateurs, représente un défi de taille puisqu'elle exige une transformation tant des pratiques et mécanismes que des mentalités. Pendant presque toute l'existence de l'État irlandais, les politiques gouvernementales ont été axées sur la redistribution, la protection des producteurs et la gestion d'une croissance lente et d'un chômage élevé. Aujourd'hui, d'importantes réformes, telles que l'abandon des mesures protectionnistes, ont été réalisées. Il ne fait aucun doute que le secteur public et ses institutions ont évolué au cours des quinze dernières années. Il demeure cependant nécessaire de soutenir et consolider la croissance dont le marché a été le moteur au cours de la dernière décennie et qui fut si rapide qu'elle a mis à rude épreuve l'aptitude des institutions étatiques actuelles, insuffisamment flexibles, à réparer les défaillances du marché, à protéger les consommateurs et à orienter les politiques de protection sociales vers de nouveaux besoins. En d'autres termes, la réforme de la structure de gouvernance de l'Irlande accuse un retard sur l'évolution dynamique des marchés et de la société et pourrait, de ce fait, devenir un goulot d'étranglement freinant la croissance.

Ce n'est pas là une gageure désagréable puisqu'elle résulte de gains de prospérité rapides. En effet, l'Irlande a affiché des résultats économiques remarquables au cours des dix dernières années, avec une croissance annuelle moyenne de 8.5 % de 1997 à 1999. Elle s'est engagée dans un « cercle vertueux », les augmentations de salaire nettes et la compétitivité des prix ayant entraîné une création d'emplois substantielle et un assainissement des finances publiques. Ces tendances ont libéré des ressources pour la santé, l'éducation et la protection sociale qui alimenteront à leur tour la croissance<sup>1</sup>. La performance irlandaise est d'autant plus frappante qu'elle s'inscrit dans un contexte européen de croissance lente (voir le chapitre 1).

Plusieurs facteurs ont contribué à ce succès : une politique heureuse concernant l'investissement exogène et une ouverture accrue de l'économie ; un régime fiscal favorable aux sociétés ; un investissement massif dans l'éducation et le capital humain ; des facteurs démographiques propices ; le retour d'immigrants qualifiés ; un consensus social solide ; enfin, un ferme respect du droit<sup>2</sup>. Le fait que l'Irlande soit un pays anglophone l'a rendue peut-être plus attrayante aux yeux des sociétés étrangères comme porte d'accès à l'Europe. L'entrée en 1973 dans l'Union européenne, de même que des politiques pro-européennes constantes, ont contribué à établir un climat favorable à la croissance et au développement. En sus du coup de fouet donné par les fonds structurels et les fonds de cohésion de l'UE<sup>3</sup>, un nombre substantiel de réglementations furent mises aux normes européennes, notamment en matière d'hygiène et de sécurité professionnelles, d'environnement et de protection des consommateurs, à l'instar des autres pays membres. L'adhésion à l'UE a également transformé l'environnement et le cadre réglementaire, un certain nombre de marchés de produits et de secteurs, par exemple, étant devenus assujettis aux contraintes du Marché unique.

Outre ces facteurs, présents également dans quelques autres pays, le réveil du « Tigre celtique » a été soutenu par une administration publique qui a pris des mesures pour adapter ses politiques à l'évolution de l'environnement commercial. Après quelques décisions radicales prises à la fin des années 50 et dans les années 60, revenant à abandonner les politiques autocrates et protectionnistes en place depuis l'indépendance et intensifiées dans les années 30, les gouvernements successifs ont transformé l'Irlande en l'une des économies les plus ouvertes de l'OCDE<sup>4</sup>. Des décisions corollaires, comme celles d'investir dans impressionnants après quelques décennies. L'aptitude à tirer les leçons des erreurs et à utiliser les crises pour surmonter les obstacles a également joué un rôle<sup>5</sup>. L'éducation et d'asseoir la politique industrielle sur des taux d'imposition attrayants, ont porté des fruits.

L'approche irlandaise de la modernisation du secteur public au cours des dix dernières années a été fondée sur des mesures pragmatiques. Certains autres pays, comme le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande, ont poursuivi une approche plutôt contentieuse, idéologique et légaliste de la réforme (peut-être nécessaire dans leur cas particulier), mais les gouvernements irlandais successifs se sont efforcés de construire un consensus au moyen de mécanismes de partenariat national. Un processus entamé en 1997, avec une succession de concordats nationaux complexes sur les salaires, a engendré une conférence permanente sur la politique économique et sociale générale (voir l'encadré 7 dans la section 3.1). De ce point de vue, le style de réforme irlandais est plus proche de l'expérience des Pays-Bas et du Danemark. L'élaboration des politiques en Irlande est caractérisée par la prudence, le pragmatisme et le changement graduel plutôt que le lancement de « grands projets ».

**Encadré 1. Bonnes pratiques en vue d'améliorer les capacités des administrations nationales à produire des réglementations de haute qualité**

Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, qui fut favorablement accueilli par les ministres en mai 1997, comprend un ensemble coordonné de stratégies visant l'amélioration de la qualité de la réglementation, dont beaucoup sont fondées sur la recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, de 1995. Ces stratégies servent de référence à l'analyse entreprise ici et se résument comme suit :

**A. CONSTRUIRE UN SYSTÈME DE GESTION DE LA RÉGLEMENTATION**

1. Adopter une politique de réforme de la réglementation au niveau politique le plus élevé.
2. Établir des normes explicites de qualité réglementaire et des principes présidant à la prise des décisions réglementaires.
3. Renforcer les capacités de gestion réglementaire.

**B. AMÉLIORER LA QUALITÉ DE LA RÉGLEMENTATION NOUVELLE**

1. Évaluer les effets des réglementations.
2. Consulter systématiquement les parties intéressées.
3. Recourir à des instruments non réglementaires.
4. Améliorer la coordination entre les réglementations.

**C. ACCROÎTRE LA QUALITÉ DES RÈGLEMENTS EXISTANTS**

(En sus des stratégies précitées)

1. Réviser et actualiser les réglementations existantes.
2. Réduire la bureaucratie et les formalités administratives.

Avec cette transformation graduelle, les rôles respectifs de l'État, du marché et de la société ont évolué. En Irlande, l'intervention étatique sur le marché, anciennement caractérisée par une présence directe dans l'économie par le biais de monopoles publics et par l'intervention directe, a cédé la place au libre jeu du marché et à des politiques pro-concurrentielles libérant les forces du marché, principalement dans les domaines de l'aéronautique, de l'électricité et des télécommunications. On a ainsi assisté au cours des dix dernières années, principalement sous l'impulsion du Marché unique européen, à des

restructurations, privatisations et déréglementations, ainsi qu'à la construction de nouvelles institutions telles que les autorités réglementaires indépendantes. Aujourd'hui, les gouvernements, où qu'ils se situent dans l'éventail politique, reconnaissent les avantages de marchés concurrentiels et ouverts.

Pourtant, il subsiste des lacunes et des rigidités institutionnelles et culturelles dans l'administration publique qui risquent de former des goulots d'étranglement limitant la croissance future. L'une des nouvelles difficultés auxquelles doit faire face l'administration publique irlandaise est la pénurie de personnel qualifié due à la croissance économique rapide. Le nombre de candidats aux postes de premier échelon de la fonction publique recule avec la multiplication des offres d'emploi dans le secteur privé. Certaines institutions clés ont du mal à recruter et à conserver leur personnel<sup>6</sup>. La pénurie de main-d'œuvre est aggravée par des déséquilibres de compétences. Au niveau local et national, des pénuries de personnel frappent les autorités de planification et les commissions de recours en matière de planification. Le manque de personnel est aggravé par les déséquilibres de compétences. Bien que cela soit en train de changer, le fonctionnaire irlandais type est surtout un généraliste n'ayant pas la formation spécifique en analyse économique qui fait défaut dans les postes clés pour la réglementation.

Deuxièmement, les pratiques interventionnistes qui réduisent l'efficacité du marché persistent dans le secteur public irlandais, et cette coutume représente un handicap pour les réformes encore à faire<sup>7</sup>. Bien que les habitudes évoluent, il reste une méfiance à l'égard des mécanismes du marché et une attitude timide face aux solutions axées sur le jeu du marché, ce qui reflète peut-être la perception du grand public. En effet, de nombreux Irlandais persistent à croire que le gouvernement peut et doit résoudre tous les problèmes. Par exemple, bien que le récent et volumineux pacte de partenariat social, le *Programme pour la prospérité et l'équité*, fasse état en termes généraux de la réforme réglementaire et parle de promouvoir la politique de concurrence, il ne mentionne pratiquement pas le jeu du marché, le choix des consommateurs et les mécanismes de prix comme solutions aux goulots d'étranglement et pénuries, se concentrant plutôt sur les mesures étatiques et les interventions sur le marché. En fait, bien que ce document de présentation de la politique concentre son attention sur la nécessité d'augmenter la compétitivité des entreprises irlandaises, le rôle que doit jouer la concurrence, comme moyen privilégié pour atteindre cet objectif, y est pratiquement absent. Les principes de la concurrence sont toujours rarement invoqués dans les débats publics et les énoncés de politique. Les intérêts des producteurs tendent à l'emporter sur ceux des consommateurs dans bien des cas (voir les chapitres 1 et 3) et les institutions de gouvernance sont toujours exposées à la mainmise des groupements de producteurs, lesquels, suite à une application plus stricte de la politique de concurrence, intensifieront leurs efforts pour tourner les régimes réglementaires à leur propre avantage. Le réflexe autoritaire, soit la recherche d'abord d'une solution réglementaire plutôt que d'autres instruments d'action (ou l'absence d'intervention), reste fort chez les parlementaires et les responsables de la réglementation. Par exemple, l'imposition de licences et du contrôle des prix reste une réaction courante lorsque des problèmes surgissent, accompagnée d'une forte résistance à l'élimination des réglementations protectionnistes et corporatistes<sup>8</sup>.

La prise de décisions en Irlande reste toujours en butte à la recherche de rentes de situation, principalement sous la forme de relations fortes et étroites entre les représentants élus et certains groupes de pression. Le politicien irlandais, fonctionnant comme intermédiaire au niveau local et en contact direct avec l'électorat de sa circonscription, devient un spécialiste des renseignements et contacts administratifs et on attend de lui, par exemple, qu'il aide les citoyens à obtenir un logement ou une bourse<sup>9</sup>, ou qu'il résiste aux modifications de règlement susceptibles de réduire une rente de situation. Ce type d'action d'intermédiaire, souvent assimilé à du courtage, ou même de « clientélisme » constituait un ingrédient puissant de l'opposition à la réforme de la politique agricole, à l'introduction de quelques mécanismes pénalisant les pollueurs et à la libéralisation des taxis et débits de boisson. Les décisions d'aménagement du territoire des autorités locales, particulièrement à Dublin, semblent avoir été particulièrement vulnérables<sup>10</sup>. Des mesures récentes, telles que la promulgation de la *loi sur la liberté de l'information*, une nouvelle loi électorale et des codes de conduite, le rôle incisif de l'ombudsman et des médias inquisiteurs,

ont sensibilisé la population et instauré un climat de changement. Ces mesures importantes pour la transparence et la reddition de comptes pourraient être renforcées en réduisant plus avant l'influence des mécanismes et processus officieux qui permettent à certains intérêts de monopoliser l'information et, par ce biais, favorisent les « initiés », et en étoffant les fonctions de surveillance à l'échelle de l'administration publique, par exemple celle de défense de la concurrence exercée par l'Autorité de la concurrence (voir le rapport de référence au chapitre 3).

Un troisième défi sur la route de la réforme réglementaire consiste à accroître l'efficacité d'un système de gestion réglementaire qui actuellement privilégie la qualité juridique plutôt que l'efficacité et la performance de la réglementation. Lorsqu'un contrôle est exercé, il tend à obéir à la tradition ou à des pratiques informelles plutôt qu'à des normes écrites et des règles invariables. Lors de l'élaboration de nouveaux règlements, une latitude considérable est laissée au ministre. Il n'existe pratiquement pas de normes et règles écrites touchant la qualité de la réglementation, hormis l'obligation qu'un règlement donné soit autorisé par une loi habilitante. Un règlement ne peut être contesté que par le biais d'un contrôle judiciaire, une procédure longue et coûteuse<sup>11</sup>. Le contrôle judiciaire ne peut être considéré comme un mécanisme efficace de contrôle de la qualité étant donné que 500 à 600 règlements sont pris chaque année. Un problème additionnel tient au fait qu'il n'existe aucun organe indépendant des ministères compétents (voir section 2.1) pour superviser la rédaction des réglementations subordonnées. Il en résulte une tendance naturelle à la fragmentation et au gonflement du cadre réglementaire. Par exemple, l'appareil légal et réglementaire régissant le secteur des communications est dispersé sur une multitude de textes dérivés. La réglementation irlandaise est vulnérable au cercle vicieux que l'on retrouve également aux États-Unis : davantage de règlements cherchent à remédier à davantage de problèmes et, lorsque les résultats laissent à désirer, cela déclenche la prise d'autres règlements encore.

#### Encadré 2. Le cadre juridique et réglementaire en Irlande

L'Irlande est un pays de common law possédant une Constitution écrite. Bien qu'une grande partie du droit public irlandais ressemble à celui d'autres juridictions appliquant la common law, l'existence d'une Constitution écrite et d'un contrôle judiciaire des lois signifie que l'appareil légal irlandais a acquis des caractéristiques propres<sup>12</sup>.

On distingue en gros deux catégories de lois : la législation primaire, soit les lois promulguées par le Parlement (*Oireachtas*) et les instruments dérivés (règlements, règles, ordonnances et décrets pris par les ministres et d'autres organes en vertu d'un pouvoir conféré par une loi<sup>13</sup>). L'Irlande promulgue chaque année de 50 à 60 lois et de 500 à 600 règlements<sup>14</sup>.

En outre, les ministères et bureaux produisent un nombre considérable de circulaires administratives (telles que régimes, normes, licences et formalités) qui, bien que n'étant pas reconnues par les tribunaux comme ayant force légale, imposent des fardeaux administratifs équivalents sur le plan pratique.

Le tableau d'ensemble est marqué par un ajustement des institutions gouvernementales sous l'effet de l'évolution du marché et des changements sociaux. Comme beaucoup d'autres pays de l'OCDE, l'Irlande est confrontée à la lourde tâche d'adapter ses mécanismes de gouvernance aux réalités nouvelles de la mondialisation, aux exigences de la société civile et aux nouvelles technologies. En particulier, l'efficacité des institutions existantes dépend des relations entre les trois pouvoirs de l'État, exécutif, législatif et judiciaire (« cohérence horizontale »), et entre les paliers de gouvernement central et locaux (« cohérence verticale »)<sup>15</sup>.

Comparé au rythme du changement au niveau de l'exécutif, le Parlement a été lent à assumer ses nouvelles responsabilités redditionnelles. En 1997, une réforme a renforcé les commissions parlementaires en leur conférant des pouvoirs et prérogatives relativement importants de supervision des organes placés sous la tutelle des ministères<sup>16</sup>. Toutefois, ces nouvelles compétences n'ont pas été assorties des ressources dont ces commissions auraient besoin pour exercer une surveillance efficace<sup>17</sup>. Les députés sont inondés de rapports officiels, mais la surabondance de ces rapports et le manque de personnel capable de les évaluer nuisent à la reddition de comptes et à la capacité des parlementaires de se concentrer sur les enjeux importants<sup>18</sup>. Le manque de ressources et de moyens de recherche signifie que les députés dépendent pour leur information du gouvernement et de groupes de pression. Les plus puissants de ces derniers disposent en abondance d'avis experts indépendants et de services de recherche et peuvent ainsi exercer, par le biais de ces ressources d'information, une influence indue. L'esprit de clocher et le système de 'courtage' décrit plus haut, qui marquent la culture parlementaire irlandaise, tendent aussi à détourner le Parlement des « grands problèmes ». L'évolution des institutions, le transfert de compétences au niveau européen, de nouveaux mécanismes de consultation nationaux et la création d'autorités de réglementation indépendantes compliquent plus avant la supervision parlementaire et contribuent à une perte d'influence réelle du Parlement sur la politique nationale.

Le pouvoir judiciaire doit également relever de nouveaux défis et s'adapter au nouveau contexte irlandais. Les magistrats sont de plus en plus amenés à prendre des décisions réglementaires majeures, par le biais des demandes de contrôle judiciaire ou des appels interjetés. Cela suscite des craintes d'empiétement du pouvoir judiciaire sur le champ de compétence du pouvoir législatif<sup>19</sup>. Comme dans d'autres pays, cette question complexe amène à s'interroger sur la responsabilité, la sélection, la nomination et la formation des juges.

Le débat n'est pas tranché sur la nécessité d'améliorer la cohérence verticale. L'Irlande a été placée devant des choix difficiles entre, d'une part, l'exigence de décentralisation (préconisée par la politique régionale de l'UE) et, d'autre part, le risque de fragmentation et de déséconomies dans un petit pays de seulement 3.7 millions d'habitants (dont un million vivent à Dublin)<sup>20</sup>.

## ***1.2. Initiatives récentes de réforme réglementaire visant à améliorer les capacités de l'administration publique***

Un programme de réforme réglementaire adopté récemment, connu sous le nom de *Simplification administrative (Reducing Red Tape)* constitue un ajout important à une panoplie d'initiatives et de politiques, remontant à plus de dix ans, destinées à accroître l'efficacité, la transparence et la reddition de comptes de l'administration publique irlandaise. Le principal véhicule de ces améliorations fut le lancement en 1994 de l'*Initiative de gestion stratégique (IGS), (Strategic Management Initiative)*. Ses principaux objectifs étaient de :

*Réformer les institutions aux niveaux national et local dans un esprit de service, de responsabilité, de transparence et de liberté de l'information. Par ce biais, le [gouvernement est] résolu à multiplier les possibilités de participation démocratique des citoyens à tous les aspects de la vie<sup>21</sup>.*

L'IGS représente la troisième tentative de réforme de l'administration irlandaise. Des essais antérieurs ont permis de diagnostiquer les problèmes de la fonction publique et de mieux faire connaître de nouvelles méthodes et de nouveaux outils de gestion<sup>22</sup>. La première tentative de réforme de la fonction publique faisait suite à la publication du *Rapport du groupe d'examen de l'organisation des services publics, 1966-1969* (couramment appelé *Rapport Devlin*). Le Rapport Devlin contenait une série de recommandations pour aider l'administration à faire face aux nouvelles exigences liées à la création d'un État providence européen offrant davantage de services à des catégories de citoyens plus nombreuses. Il se

concentrait sur des éléments fonctionnels clés, le plus important étant la séparation des fonctions décisionnelles et des fonctions d'exécution et de prestation des services. Mais cette initiative de réforme a échoué, pour diverses raisons, en particulier l'indifférence de l'administration et les rivalités partisans dans la sphère politique, avec à son crédit seule une série de résultats fragmentaires.

Le gouvernement a lancé en 1985 un deuxième programme de réforme, avec la publication d'un Livre blanc : *Mieux servir le pays*. Cette réforme visait à introduire de nouveaux concepts de gestion publique et de nouveaux instruments d'action. Elle préconisait une décentralisation plus poussée, une gestion budgétaire meilleure et une plus grande mobilité des hauts fonctionnaires entre les divers ministères. Si le programme a bien donné lieu à quelques changements importants, au moment où la crise économique a frappé en 1987, les responsables politiques et les échelons supérieurs de l'administration avaient retiré leur soutien et les modifications structurelles fondamentales étaient restées en plan.

Bien que les réformes successives aient jeté des bases solides pour le changement et permis d'accumuler une vaste expérience, la nécessité d'une réforme plus profonde et plus large du secteur public a conduit en 1994 à l'IGS. Aujourd'hui, cette initiative est considérée comme la première réforme réussie de la fonction publique irlandaise depuis l'indépendance de l'Irlande. Le succès de l'IGS s'explique par le ferme soutien qu'elle rencontrait non seulement auprès des hauts fonctionnaires mais aussi auprès de trois gouvernements successifs<sup>23</sup>. Une autre raison est que nombre de ces éléments étaient sous-tendus par des mesures législatives, avec la *loi sur la gestion de la fonction publique*, 1997, la *loi sur la liberté de l'information*, 1997 et la *loi sur les commissions des chambres de l'Oireachtas [Parlement] (Contraignabilité, privilèges et immunité des témoins)*, 1997. À bien des égards, ces lois donnaient une structure formelle et un contenu à des procédures et pratiques informelles et hétérogènes.

L'IGS a été traduite en une série d'énoncés de politique et de lignes directrices donnant corps aux principes fixés au départ<sup>24</sup>. À l'heure actuelle, huit initiatives forment le cœur de l'IGS. Quatre visent à améliorer le service à la clientèle et l'exécution des politiques :

- Qualité des services aux administrés ;
- Simplification des procédures administratives et réforme réglementaire ;
- Transparence de la prestation de services ;
- Gestion efficace des problèmes transversaux.

Quatre initiatives portaient sur les améliorations internes de l'administration :

- Déconcentration des pouvoirs et responsabilisation ;
- Nouvelles approches de la gestion des ressources humaines ;
- Rationalisation de la gestion financière ;
- Recours accru à l'informatique pour répondre aux besoins sur le plan de l'exploitation et de l'organisation.

Le programme est axé principalement sur une approche ascendante, privilégiant la libre adhésion des administrateurs plutôt qu'une démarche exclusivement descendante, c'est-à-dire que les objectifs et priorités sont réalisées à l'aide d'un feedback positif et négatif. Cette approche, qui donne une place importante à la participation, se propose de prendre appui sur les comportements et sur la responsabilisation des fonctionnaires. En gros, le gouvernement exécute l'IGS par le moyen de

l'auto-évaluation, c'est-à-dire l'obligation pour chaque ministère et bureau d'identifier par un procédé itératif ses propres points forts et points faibles et de mettre en place un processus de gestion stratégique. Ce processus est continu. En particulier, tous les trois ans ou après l'élection d'un nouveau gouvernement, chaque ministère et bureau doit rédiger un énoncé stratégique et composer un plan de travail pour l'exécution de la stratégie. Les stratégies des ministères individuels doivent être conformes aux politiques du gouvernement du moment et aux obligations internationales et européennes. Les ministères sont également tenus de mettre en place des programmes sectoriels correspondant aux huit initiatives fondamentales précitées.

Le gouvernement a confié la supervision du processus IGS à neuf hauts fonctionnaires de divers ministères siégeant à un groupe de travail appelé Groupe de coordination des Secrétaires. Ce groupe est lui-même appuyé par des groupes de travail spécialisés de hauts fonctionnaires et d'experts venus tant du secteur public que du secteur privé qui se concentrent sur des mesures ou des problèmes particuliers. Un groupe de travail spécifique se consacre à la réforme juridique, à laquelle le Bureau de l'avocat général travaille depuis le début. En 1997, un nouveau groupe, le Groupe de mise en œuvre des Secrétaires, s'est vu confier la responsabilité d'appliquer et de suivre l'IGS dans tous les ministères et de faire rapport au Congrès. Deux petits services exécutifs appuient le programme : une section au sein du Département du premier ministre est responsable de la coordination centrale et une autre, au sein du ministère des Finances, fournit l'appui financier. Un groupe de mise en œuvre propre a été mis en place dans chaque ministère et bureau. En 1999, un Fonds de gestion du changement de 5 millions de livres irlandaises par an a été constitué pour aider les ministères et bureaux (à hauteur de 50 % des coûts de projet) dans leurs efforts d'exécution des programmes.

*Évaluation.* L'IGS semble avoir été une réussite à certains points de vue, mais elle n'a fait l'objet d'aucune évaluation externe exhaustive<sup>25</sup>. Elle a contribué à une amélioration du moral dans la fonction publique, qui s'était senti de la perception que l'objectif premier des politiques de gestion publique était de réduire toujours plus le nombre des fonctionnaires. Une évaluation récente des énoncés de stratégie des ministères rédigés lors du premier et du deuxième cycle de l'IGS (1995-1996 et 1998-1999 respectivement) fait apparaître des progrès. Prenant comme repères trois éléments fondamentaux, l'évaluation a mis en évidence des améliorations sensibles des capacités stratégiques, un recul des « vœux pieux », une meilleure focalisation sur la clientèle et un effort considérable de mise en place d'un ensemble de critères de performance dans la plupart des ministères et bureaux. Toutefois, l'étude soulignait certaines lacunes, en particulier le fait que de nombreux ministères ne reliaient pas leur analyse à une réorganisation interne<sup>26</sup>. Un autre effet manifeste de l'IGS a été une modification de la mentalité de la fonction publique et de ses relations avec la population. Les administrés traitant avec le ministère des Affaires sociales et familiales et les Commissaires au revenu signalent des améliorations concrètes, ainsi que des progrès sur le plan de la transparence et de la reddition de comptes. Le fait que quelques ministères aient entrepris un examen stratégique de politiques particulières à la lumière de l'évolution intervenue dans l'environnement concerné témoigne de l'existence d'une nouvelle culture ; comme exemple on peut citer les études sur les éléments primordiaux de la responsabilité (des autorités de réglementation sectorielles, voir section 3.4)<sup>27</sup> et la transparence et l'éthique (voir la conception et mise en œuvre de la *loi sur la liberté de l'information*). L'IGS a également contribué à officialiser les procédures administratives à l'échelle de l'administration gouvernementale<sup>28</sup>.

Toutefois, les détracteurs signalent la lenteur du changement et le fait que des résultats tangibles ne sont apparus qu'en 1999, cinq années après le lancement. L'application hétérogène par les ministères et bureaux suscite des interrogations sur l'opportunité de l'approche ascendante axée sur l'auto-évaluation et l'exemple, plutôt que sur des incitations et une approche standardisée. L'absence d'indicateurs et de buts précis, ainsi que d'un mécanisme de vérification explicite mené par un organe de surveillance indépendant, n'a pas facilité la mise en place de mesures de performance objectives. La capacité et la volonté du Groupe de mise en œuvre des Secrétaires, dont les membres sont juges et parties du programme, de contester, de

vérifier et d'aiguillonner le progrès du programme auprès de l'ensemble de l'administration, reste encore à établir. L'efficacité des nouveaux mécanismes de collaboration, fondé comme ils le sont sur des stratégies ministérielles, n'a pas encore été prouvée pour traiter des questions transversales, telles que l'action pour les enfants, les demandeurs d'asile et le développement régional. La prestation des services souffre encore d'un certain nombre de lacunes, telles que la prévision des besoins, l'adaptation au changement, le suivi et l'évaluation des politiques et des mécanismes de récompense efficaces pour un bon rendement<sup>29</sup>. De même, l'IGS n'a pas encore fait la preuve d'une amélioration des capacités des administrations locales (voir section 2.3). Si l'approche ascendante de la réforme présente certes des avantages, elle pourrait être complétée par d'autres méthodes plus directes et plus rapides assorties de contraintes, droits et obligations plus clairs.

*Gouvernement électronique.* Comme la plupart des pays de l'OCDE, l'Irlande a investi dans de nouvelles technologies d'information et de communication pour améliorer la transparence et la prestation des services publics. Il existe une infrastructure qui relie entre eux toutes les instances de l'administration centrale. Il est prévu de remplacer cette infrastructure en 2001 avec un réseau virtuel privé national, qui couvrira également l'administration publique. Ce réseau servira à mettre en place le gouvernement électronique et répondra aux besoins d'intranet et d'extranet de la fonction publique.

*Déréglementation, privatisation et libéralisation.* Agissant principalement sous l'impulsion des directives de l'UE, l'Irlande a toutefois dépassé celles-ci pour certains aspects de son programme de privatisation et de libéralisation du marché. Les secteurs de l'aéronautique et des télécommunications ont été entièrement libéralisés. Les marchés du gaz, de l'électricité et des services postaux sont en voie de l'être et des propositions concernant la libéralisation du transport public ont été publiées aux fins de consultation. Toutefois, l'économie irlandaise reste caractérisée par des monopoles d'État dans certains secteurs, où l'Irlande a été plus lente que d'autres pays de l'OCDE à se défaire des entreprises étatiques. Le gouvernement irlandais conserve le contrôle monopolistique d'Irish Rail et de sociétés d'autocars desservant Dublin et les provinces. L'État possède également une banque commerciale et contrôle les grands services publics, dont l'électricité, le gaz, l'eau et la tourbe. Des politiques de privatisation ont été élaborées au cas par cas, de façon empirique et non idéologique, en concertation étroite avec les syndicats. Dans certains cas, des « alliances stratégiques » ont été conclues avec les syndicats, leur soutien étant lié à des avantages immédiats, souvent sous forme d'une participation directe dans la société privatisée. Sur le plan du droit et de la politique de la concurrence, l'Irlande converge lentement avec les normes européennes, bien que la mise en œuvre n'ait pas encore été suffisamment intégrée au cadre général de la politique de réglementation (voir le rapport de référence au chapitre 3).

Encadré 3. **Chronologie des réformes réglementaires et lois importantes en Irlande**

1924 :	La loi sur les ministres et secrétaires crée la fonction publique et les mécanismes fondamentaux de responsabilité.
1969 :	Publication du Rapport du Groupe d'examen de l'organisation des services publics (Devlin).
1980 :	Loi sur l'ombudsman. La compétence de l'ombudsman fut étendue en 1985 aux autorités locales, commissions de santé, <i>Telecom Eireann</i> et <i>An Post</i> .
1984 :	Livre blanc du gouvernement : Mieux servir le pays.
1986 :	Introduction de nouvelles procédures de contrôle judiciaire.
1991 :	Loi sur la concurrence. Cette loi crée une Autorité de la concurrence. Elle a été renforcée en 1996 par l'introductions d'infractions et sanctions pénales (voir le rapport de référence au chapitre 3).
1993 :	Loi sur le contrôleur et le vérificateur général.
1994 :	Lancement de l'Initiative de gestion stratégique.

1995 :	Loi sur l'éthique dans la fonction publique : nouveaux mécanismes de contrôle et de reddition de comptes. Instaure un registre des intérêts et d'autres procédures de lutte contre la corruption.
1996 :	Publication du rapport Mettre en place une meilleure administration.
1996 :	Loi sur les télécommunications (Dispositions diverses). La loi crée un Bureau du directeur des télécommunications (une autorité réglementaire indépendante) ; transfère certaines fonctions et le pouvoir de fixer les prix du ministre au directeur ; prévoit l'imposition d'un prélèvement auprès des fournisseurs de services de télécommunications pour financer l'autorité de réglementation.
1997 :	Loi sur la liberté de l'information. La loi permet au public d'accéder, dans la plus grande mesure possible, sans déroger à l'intérêt public et à la protection des renseignements personnels, aux renseignements en possession des organes publics ; de faire rectifier des renseignements personnels en possession des organes publics. La loi donne également aux administrés droit à un examen indépendant des décisions des organes publics et crée la fonction de Commissaire à l'information.
1997 :	Loi sur la gestion de la fonction publique. La loi érige une nouvelle structure de gestion visant à améliorer la gestion, l'efficacité et la transparence du fonctionnement des ministères d'État et de certains autres organes publics. La loi accroît également l'obligation de rendre compte des fonctionnaires, tout en préservant la responsabilité gouvernementale de leurs actes envers le Parlement.
1997 :	Loi sur les commissions des Chambres de l'Oireachtas (Contraignabilité, privilèges et immunité des témoins). Cette loi, de concert avec la loi sur la gestion de la fonction publique, établit le cadre de responsabilité des fonctionnaires devant les commissions parlementaires.
1999 :	Loi sur la réglementation de l'électricité. La loi érige la Commission de réglementation de l'électricité (autorité réglementaire indépendante), transfère certaines fonctions réglementaires du ministre à la Commission et prévoit l'imposition d'une redevance destinée à financer l'autorité réglementaire.
1999 :	Simplification administrative–Programme d'action pour la réforme réglementaire en Irlande.
2000 :	Publication de Gouvernance et reddition de comptes dans le processus réglementaire : propositions d'action.

## 2. LES MOTEURS DE LA RÉFORME RÉGLEMENTAIRE : POLITIQUES ET INSTITUTIONS NATIONALES

### 2.1. *Politiques et principes fondamentaux de réforme réglementaire*

Le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* recommande que les pays « adoptent, au niveau politique, de vastes programmes de réforme de la réglementation comportant des objectifs clairs et prévoyant des cadres précis pour leur mise en œuvre »<sup>30</sup>. Par ailleurs, la *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* de 1995 contient un ensemble de meilleures pratiques à la lumière desquelles on peut mesurer la qualité des réformes<sup>31</sup>. La politique récente *Simplification administrative : Programme d'action pour la réforme réglementaire en Irlande*, adoptée par le gouvernement en juillet 1999, repose sur ces principes<sup>32</sup>. Nous examinons dans les sections suivantes dans quelles mesures les objectifs et stratégies énoncés dans ce programme répondent aux besoins et priorités réglementaire de l'Irlande et si les mécanismes proposés sont susceptibles de permettre leur mise en œuvre.

La politique actuelle a ses racines dans des initiatives et programmes antérieurs, outre les normes de qualité anciennes voulant que les lois et réglementations soient fondées en droit et soient claires, compréhensibles et accessibles à tous les usagers. Un mécanisme de contrôle judiciaire solide a également contribué aux réformes et à des réglementations de qualité (voir encadré 4). Pour ce qui est des politiques explicites, les réformes de fond remontent aux années 80, avec des tentatives d'allègement du fardeau réglementaire lancées suite aux travaux de groupes spéciaux, tels que le Groupe de suivi des coûts

industriels au sein du ministère de l'Industrie et du Commerce et le Groupe de travail sur la petite entreprise et les services, constitué par le ministère de l'Entreprise, des Échanges et de l'Emploi. Plus récemment, l'IGS a été l'instrument utilisé pour promouvoir la qualité de toutes les activités des pouvoirs publics, lois et réglementations comprises. A cette fin, chaque ministère a reçu instruction de passer en revue, systématiquement et à intervalles réguliers, toutes ses activités et de déterminer, pour chaque politique, si elle est nécessaire ou si le même résultat ne pourrait pas être obtenu par d'autres moyens. Cela a donné lieu à maintes réformes des réglementations.

#### Encadré 4. Le contrôle judiciaire en Irlande

Le contrôle judiciaire en Irlande est plus vigoureux que dans beaucoup d'autres pays et dissuade d'adopter des lois et règlements « de mauvaise qualité », et fait à ce titre partie de l'arsenal de la gestion des réglementations par le pouvoir central. Comme dans d'autres pays, tels les États-Unis, un juge peut déclarer une loi anticonstitutionnelle<sup>33</sup>, et les tribunaux supérieurs et la Cour suprême veillent à ce que le gouvernement et le Parlement, lorsqu'ils promulguent des lois primaires, respectent les principes de la justice naturelle et constitutionnelle. Ces principes englobent la notion de proportionnalité, le droit d'être entendu et le droit à des décisions impartiales. Les tribunaux sanctionnent également les règlements d'application et autres actes des organes publics qui ne sont pas conformes aux lois habilitantes ou les outrepassent. Sur ce plan, les tribunaux prennent en considération, par exemple, la manière dont une décision a été prise par l'autorité réglementaire, plutôt que le bien-fondé de la décision elle-même.

Les tribunaux se prononcent sur la constitutionnalité des lois selon deux méthodes : la première est celle prévue à l'article 26 de la Constitution qui stipule que le Président peut, après consultation du Conseil d'État, renvoyer tout projet de loi à la Cour suprême afin qu'elle détermine si le texte ou l'une de ses dispositions est contraire à la Constitution ou une disposition de la Constitution. La deuxième méthode est celle énoncée à l'alinéa 34.3.2 de la Constitution, lequel autorise la Haute Cour ou la Cour suprême à frapper d'invalidité toute loi enfreignant les dispositions de la Constitution.

Premièrement, le contrôle judiciaire peut être coûteux et long. En outre, un juge seul siégeant dans un tribunal donné s'occupant de certaines catégories d'affaires peut devenir une autorité réglementaire de facto, sans guère de comptes à rendre. Ces juges peuvent ne pas posséder les connaissances techniques ou l'expérience requise pour régler de tels problèmes. En outre, dans la mesure où l'examen judiciaire crée des incertitudes et retards dans les politiques réglementaires, cela peut nuire à la rapidité de réponse et à la transparence du système réglementaire. Le coût, en temps, en argent et en risque, peut dissuader les particuliers ou les catégories moins aisés de la société d'intenter des recours.

La réforme réglementaire est devenue un objectif explicite de l'action gouvernementale au milieu des années 90. Le gouvernement a publié en mai 1996 un document sur la modernisation du service public (*Delivering Better Government*) où tout un chapitre était consacré à la réforme de la réglementation et qui énonçait un programme d'action en vue de la simplification administrative. La politique s'articulait autour de quatre principes de réforme :

- Améliorer la qualité des réglementations, plutôt que réduire leur quantité ;
- Supprimer les réglementations (lois comprises) inutiles et/ou inefficaces ;
- Simplifier autant que possible les réglementations nécessaires et formalités
- Afférentes, et
- Réduire le coût de l'observation des réglementations et rendre celles-ci plus accessibles.

Cette politique n'a pas été mise à exécution à l'époque. Cependant, un groupe de travail sur la réforme réglementaire a été chargé de rédiger un programme d'action détaillé. Trois ans plus tard, sur la base des recommandations du groupe de travail, le gouvernement a adopté, en juillet 1999, le rapport *Simplification administrative – Programme d'action pour la réforme réglementaire en Irlande*<sup>34</sup>. Les

partenaires sociaux, dans les programmes de partenariat récents—*Partenariat 2000* et le *Programme pour la prospérité et l'équité*— ont ultérieurement donné leur aval à la politique, tout comme l'examen des pratiques réglementaires en Irlande de l'OCDE<sup>35</sup>.

Ce rapport prévoit essentiellement la mise sur pied d'un programme d'action en vue de réformer le système de gestion de la réglementation. Le programme institutionnalise de nouvelles procédures réglementaires et impose la prise d'un certain nombre de mesures. Il requiert l'approfondissement de la concertation entre un ministère et « ses clients et autres parties intéressées » par le biais de mécanismes existants ou de la création de nouveaux groupes d'utilisateurs. Il exige que chaque ministère et bureau évalue toutes les nouvelles lois et réglementations à la lumière d'une « liste des critères de qualité réglementaire » (voir la section 3.3) et place la responsabilité de l'exécution du programme à un niveau élevé de l'administration. Il prévoit que soit dressée « d'ici l'automne 1999 » une liste des textes (tant lois habilitantes que textes d'application) candidats à la rationalisation, révision ou abrogation. Enfin, il recommande la création d'une petite Section centrale de ressources pour la réforme réglementaire au sein du Département du premier ministre, chargée de coordonner l'action et de suivre les progrès, ainsi que d'un Groupe spécial de haut niveau pour suivre d'aussi près que possible la mise en œuvre des recommandations restantes du Forum de la petite entreprise.

Le programme prend forme lentement, conformément à l'approche décentralisée et au mécanisme d'exécution ascendant prévu par l'IGS. En novembre 1999, le *Manuel du Cabinet*, qui guide les ministères sur les principales procédures administratives à suivre aux fins de la rédaction de lois, a été révisé<sup>36</sup>. Outre les autres impacts (par exemple sur les femmes, la pauvreté ou les localités rurales), les ministères et bureaux doivent vérifier, avant soumission au gouvernement, que leur projet de loi satisfait aux critères de la Liste des critères de référence (voir section 3.3). Cette étude de conformité aux critères de la liste doit être menée parallèlement aux six autres évaluations d'impact<sup>37</sup>. Cette auto-évaluation doit ensuite être insérée dans le Mémoire au gouvernement, que les ministres soumettent à l'aval du Cabinet. Le Secrétaire général adjoint du Département du premier ministre, responsable de l'IGS, est chargé de l'exécution d'une politique de réforme réglementaire. Des hauts fonctionnaires de rang égal assument une responsabilité identique au sein de chaque ministère. Ils sont responsables de la mise en œuvre du programme de réforme réglementaire dans leurs ministères respectifs et font rapport, par le biais du Département du premier ministre, au Groupe de mise en œuvre, lequel à son tour rend compte au gouvernement des progrès d'ensemble réalisés. Dans le courant de l'été 2000, deux fonctionnaires du Département du premier ministre furent désignés comme premiers membres de la nouvelle Section centrale de coordination de la réforme réglementaire. Ils ont pour mission d'élaborer un programme de travail pour la section et de déterminer les ressources humaines requises, qui seront initialement des experts-conseils à contrat et des fonctionnaires détachés, le tout étant financé par le Fonds de gestion du changement. Chacun de ces deux fonctionnaires remplit parallèlement d'autres tâches. Le groupe spécial de haut niveau, composé de hauts fonctionnaires et chargé d'examiner les recommandations restantes du Forum de la petite entreprise et des services, a commencé à se pencher sur l'exécution des recommandations de simplification administrative acceptées par le gouvernement.

Dans le cadre de la nouvelle politique de qualité réglementaire, le gouvernement progresse sur le plan de la révision des lois et règlements existants<sup>38</sup>. Une Section de révision du droit statutaire a été créée au Bureau de l'avocat général en février 1999. Lorsqu'elle sera pleinement opérationnelle, elle comportera cinq fonctionnaires à temps plein et un à temps partiel. Elle a pour mission de rédiger des projets de loi de réforme et rationalisation du droit statutaire et d'exécuter d'autres tâches connexes, notamment superviser la rédaction d'index des lois et textes réglementaires (voir la section 4). La section travaille en collaboration étroite avec le Département du premier ministre pour veiller à ce que chaque ministère et bureau passe en revue ses lois et détermine celles devant être regroupées, révisées ou abrogées. Elle a également obtenu l'aval du gouvernement pour la publication de codifications administratives des lois. Elle demandera l'approbation de modifications aux procédures parlementaires, de telle façon que les projets de loi de révision puissent être adoptés selon une procédure rapide.

Le contenu de la politique de *Simplification administrative* et son programme d'action sont exhaustifs et conformes aux normes de qualité réglementaire suivies par les pays membres de l'OCDE. Ils couvrent de façon adéquate la rédaction de nouvelles réglementations et la révision des existantes. La politique promeut également la transparence et la responsabilité en insistant sur la consultation et en réformant le processus de prise de règlements. La Liste des critères de référence énonce des conditions claires concernant l'effet des lois sur l'accès au marché, la restriction de la concurrence et l'alourdissement des fardeaux administratifs. En ce sens, la politique est pro-marché et pro-concurrentielle. Elle pourrait facilement servir de cadre à l'analyse d'impact de la réglementation.

Toutefois, la stratégie de mise en œuvre et les moteurs institutionnels de la réforme sont faibles. Dans l'optique des ministères et des ministres concernés, la réforme de la réglementation est un projet IGS parmi d'autres, sans ordre de priorité clair. Mais le recours à l'approche IGS, fondée sur l'auto-évaluation et l'exemple, peut ne pas offrir suffisamment d'incitations (positives et négatives) pour transformer réellement les traditions et pratiques réglementaires. Du point de vue des ministères et des ministres concernés, la réforme de la réglementation et l'un des nombreux projets IGS, dont les priorités ne sont pas clairement établies. La distinction entre la liste des critères de référence et la liste toujours plus longue des questions qui doivent être évaluées ou vérifiées n'est pas claire non plus. Et cela peut être une raison déterminante d'expliquer pourquoi, au cours de la sa première année d'application, la Liste des critères de référence est restée souvent ignorée ou a encore été perçue comme une formalité de plus dans le maquis des procédures internes, plutôt qu'un véritable outil de prise de décisions réglementaires.

La mise sur pied d'une petite Section centrale de ressources pour la réforme réglementaire au Département du premier ministre, avec pour mission d'orchestrer la réforme réglementaire et de suivre les progrès, correspond à la meilleure pratique dans ce domaine. Toutefois, la faible taille de cette section amène à s'interroger sur la volonté politique présidant au processus et sur son efficacité. La section n'a pas de mandat légal pour évaluer la qualité des réponses données à la Liste des critères de référence ni d'obligation légale de faire rapport sur son travail. En fait, la section semble disposer de moins de pouvoirs que ceux recommandés par le groupe de travail de 1996. Ce dernier recommandait que la section centrale présente un rapport annuel et fournisse une évaluation indépendante des nouvelles propositions, en particulier des coûts de conformité. Il reste à voir dans quelle mesure la section, telle qu'actuellement structurée, pourra s'acquitter de ses tâches. En outre, le retard avec lequel la politique et le programme ont été énoncés, la petite taille de la section centrale et l'insuffisance apparente du soutien dont elle dispose, si l'on en juge d'après sa dotation en personnel, pourraient réduire sa crédibilité pendant la phase de transition cruciale vers la mise en place d'un système de gestion réglementaire<sup>39</sup>.

En outre, si de nombreuses recommandations de l'OCDE ont été adoptées, d'autres sont ignorées. On peut discerner certaines lacunes importantes. Dans la pratique, cela signifie que les ministères rédigeant des réglementations subordonnées ne fourniront pas de réponses écrites à la Liste des critères de référence. Bien que le document *Simplification administrative* indique expressément que La liste des critères de référence s'applique à la rédaction de lois et textes réglementaires nouveaux, son mécanisme d'exécution est le Mémoire au gouvernement, lequel ne doit être présenté que dans le cas des lois et seulement exceptionnellement dans le cas des textes d'application. Cette contradiction signifie que les ministères rédigeant des textes réglementaires n'ont pas l'obligation claire d'utiliser la Liste des critères de référence. Deuxièmement, l'OCDE a recommandé, comme principe essentiel, que les règlements « produisent des avantages justifiant les coûts » et « tiennent compte de la distribution des effets dans toute la société ». C'est ce que l'on appelle dans plusieurs pays le principe de la « proportionnalité » ou, sous une forme plus rigoureuse et quantitative, l'analyse avantages-coûts. Cette analyse est la méthode privilégiée de détermination de l'impact des réglementations car elle vise à produire des politiques qui satisfont aux critères de « l'optimum social » (maximisation du bien-être)<sup>40</sup>. Ce principe primordial n'est pas suffisamment développé dans la politique du gouvernement de l'Irlande et dans la Liste des critères de référence. Troisièmement, la distribution des effets des projets réglementaires à travers la société ne

semble pas suffisamment prise en compte. En outre, aucun lien explicite ne semble être établi entre l'exécution de la politique et d'autres apparentées, telles que les politiques d'ajustement structurel, la politique de la concurrence ou l'ouverture aux échanges (bien que le deuxième critère de la liste mentionne l'accès au marché et les restrictions de la concurrence). Enfin, il n'existe pas de normes ni de paramètres concernant le fonctionnement de la section. Aucune formation spécialisée en réforme réglementaire n'est dispensée, particulièrement sur la consultation publique et l'AIR (voir à la section 3.3 un examen plus poussé de la Liste des critères de référence).

*Modernisation des organes et institutions réglementaires.* Parallèlement aux politiques visant l'amélioration des réglementations existantes et nouvelles, le ministère de l'Entreprise publique a récemment formulé un ensemble de propositions destinées à améliorer le fonctionnement, la transparence et la reddition de comptes des autorités sectorielles de réglementation récemment créées (voir section 3.4).

*Défense de la concurrence.* L'action de l'Autorité en faveur de la concurrence, qui dans beaucoup de pays a été l'un des moteurs de la réforme de la réglementation, a été jusqu'à présent mince en Irlande, principalement du fait de ressources insuffisantes, encore que cette question ait fait l'objet d'un examen récent et que l'on soit en train de recruter du personnel supplémentaire (voir le rapport de référence au chapitre 3).

## **2.2. Mécanismes destinés à promouvoir la réforme réglementaire dans l'administration publique**

Il faut des mécanismes de gestion et de suivi au sein de l'administration pour maintenir la réforme sur les rails et éviter le retour de la surréglementation. Il est souvent difficile pour les ministères de se réformer eux-mêmes, vu les pressions en sens inverse qui s'exercent, et si l'on veut une réforme généralisée il est nécessaire d'établir des approches cohérentes et systématiques à l'échelle de l'administration. Cela suppose que des responsabilités et pouvoirs spécifiques soient attribués aux organismes centraux de l'État.

En Irlande, la prise de réglementations suit un processus fortement décentralisé, où les ministères proposant prennent la plupart des décisions avant que le Cabinet avalise un projet de loi (voir le processus irlandais de prise de règlements dans l'encadré 5). Les procédures tendent à être plutôt permissives et à être considérées comme des guides plutôt que comme des règles contraignantes. Au centre de l'appareil, le Département du premier ministre coordonne les débats par le biais des documents réglementaires fondamentaux : les Mémoires au gouvernement. Le Secrétariat du Cabinet se charge de la coordination entre les ministères et joue le rôle de médiateur en cas de conflit. Comme on l'a vu, une petite Section centrale de ressources pour la réforme réglementaire exécute et supervise la politique de réforme réglementaire.

Le *Bureau de l'avocat général* représente un deuxième acteur important du processus de rédaction des lois. Il donne un avis juridique indépendant sur les propositions législatives, tant primaires (projets de loi) que secondaires (règlements d'application)<sup>41</sup>. Sa mission première est de veiller au respect des principes constitutionnels et des obligations internationales (par exemple, procédures équitables, proportionnalité, égalité des citoyens devant la loi). Il vérifie également la qualité juridique des textes. Une unité spéciale, appelée *Bureau du conseiller parlementaire du gouvernement* au Bureau de l'avocat général, rédige tous les projets de loi (propositions de loi habilitante) d'initiative gouvernementale et la plupart des règlements subordonnés<sup>42</sup>.

Le *ministère des Finances* conseille également le gouvernement pour tous les projets de lois les propositions présentés par les autres ministères. Il vérifie, en particulier, le contenu du « Mémoire explicatif et financier » détaillé qui doit accompagner les projets de loi déposés au Parlement par le ministère d'origine<sup>43</sup>. Néanmoins, le ministère n'examine pas les règlements d'application qui ne seront pas co-signées par le ministre des Finances. Il n'existe pas de lignes directrices publiées touchant les critères employés lors de ces examens, mais elles semblent se limiter à la réduction des dépenses.

Quelques autres instances se font les avocats de la réforme. Le *Comité de la législation gouvernementale* (un comité composé du chef du groupe parlementaire gouvernemental, de l'Avocat général, du Bureau du conseiller parlementaire gouvernemental et des responsables des programmes de chaque parti politique) se réunit hebdomadairement pour superviser l'exécution du programme législatif publié par le gouvernement. Il gère également le flux des projets de loi présentés au Parlement. Cependant, il ne se prononce pas sur la qualité des projets de loi. Un médiateur respecté, qui est également Commissaire à la liberté de l'information, ainsi que le Contrôleur et Vérificateur général, jouent un rôle de surveillance précieux qui contribue à responsabiliser l'administration.

Forfas, un organe consultatif du ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi pour les questions touchant l'entreprise, les échanges commerciaux, la science, la technologie et l'innovation, s'est montré un ardent partisan des réformes<sup>44</sup>. En particulier, Forfas fait office de secrétariat de l'influent *Conseil national de la compétitivité* créé en 1997 et qui compte des représentants tant des syndicats que du patronat. Des hauts fonctionnaires participent à titre d'observateurs. Le Conseil, qui se concentre sur l'amélioration de la compétitivité, constitue un contrepoids utile des autres groupes de pression puisqu'il privilégie la baisse des coûts de production. Dans une succession de rapports, il s'est prononcé en faveur de la concurrence dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications, des transports et beaucoup d'autres domaines de l'économie irlandaise. Il a, en particulier, mis en lumière les éléments de coût des entreprises irlandaises (et généralement aussi les prix payés par les particuliers) qui excèdent largement ceux des pays concurrents. Ses rapports annuels proposent un large éventail de mesures utiles à la compétitivité, faisant ressortir les domaines où une réforme est la plus impérieuse. Par ailleurs, l'Institut de l'administration publique (IAP) a, lui aussi, contribué au débat sur la modernisation de l'administration publique et à la dissémination des nouvelles techniques de gestion publique, dont les outils de gestion réglementaire<sup>45</sup>.

#### Encadré 5. Le processus de prise de décisions réglementaires en Irlande

Le processus de gestion de la réforme réglementaire irlandais est scindé entre le Département du premier ministre (*Taoiseach* en irlandais) et les ministères individuels qui proposent des réglementations en consultation avec le Bureau de l'avocat général. En gros, une nouvelle loi doit franchir trois étapes. La première est une décision de principe de procéder à la promulgation d'une nouvelle loi. Une fois la politique avalisée, l'étape suivante est la rédaction d'un projet de loi sur la base d'un schéma général convenu. La troisième est l'approbation du texte et sa publication. A chaque étape, le Mémoire au gouvernement (le document qui fonde les discussions et décisions) est distribué pour avis à tous les ministères concernés et au Bureau de l'avocat général. Dans le cas de lois habilitantes, la décision de rédiger et publier un texte appartient au gouvernement. Celui-ci agit sur proposition d'un ministre dans un document appelé Mémoire au gouvernement. Celui-ci est élaboré selon un processus itératif au cours duquel les fonctionnaires identifient le problème à résoudre, étudient les options d'action et tiennent des consultations à l'intérieur et en dehors de l'administration pour s'assurer que la proposition au gouvernement est rationnelle.

Selon les règles de procédure du gouvernement, énoncées dans le Manuel du Cabinet, tous les ministères sont informés « suffisamment à l'avance [...] pour autoriser une consultation et une réflexion adéquates (paragraphe 1.3) à chaque stade du processus de rédaction législative »<sup>46</sup>. La consultation publique est souvent menée en parallèle avec les discussions interministérielles<sup>47</sup>.

Après approbation des grandes lignes par le gouvernement, le ministère compétent envoie un dossier complet au Bureau du conseiller parlementaire du gouvernement (BCPG), lequel fait partie du Bureau de l'avocat général. Le BCPG est responsable de la rédaction de tous les projets de loi gouvernementaux. Le principal élément de ce dossier est constitué des grandes lignes du projet de loi, accompagnées de notes explicatives. Au cours de la rédaction détaillée par le BCPG, le dialogue est continu avec le service compétent du ministère pour assurer que le texte de loi final reflète bien l'intention. L'évolution d'une loi, depuis le concept jusqu'au texte, est un processus itératif. En gros, le rédacteur analyse les propositions de loi du point de vue de la constitutionnalité et de l'efficacité. Il rédige ensuite une série d'ébauches en concertation avec les fonctionnaires du ministère ou bureau proposant l'action et les juristes du Bureau de l'avocat général.

Une fois le texte prêt, le ministère proposant rédige le Mémoire final, expliquant la proposition et le contexte, en indiquant clairement la nature du problème à résoudre, et annexe le projet de loi. Depuis novembre 1999, le Mémoire doit également indiquer si le ministère a bien suivi la Liste des critères de référence de qualité réglementaire, qui figure à l'Annexe 6 du Manuel du Cabinet. Enfin, le projet de loi et le Mémoire et ses annexes sont présentés au Cabinet pour approbation.

L'élaboration de la législation des réglementations subordonnées (règlements, ordonnances, décrets et arrêtés) suit les mêmes principes énoncés dans le Manuel du Cabinet. Toutefois, le processus est davantage coutumier et ne suit aucune règle stricte. Le ministre compétent a pleine latitude d'élaborer des textes réglementaires conformes à la loi habilitante. La majorité des ministères tendent à faire participer le BCPG. Un nombre limité d'organismes, tels que l'Ordre des avocats et les autorités de réglementation sectorielle peuvent également, pour des fins précises, rédiger et promulguer des règlements. Ils sont habituellement déposés, après publication, au Parlement, lequel dispose généralement de 21 jours pour les invalider.

Après adoption par le Cabinet, un projet de loi est soumis à chaque Chambre du Parlement (Oireachtas en irlandais) où il suit un cheminement à cinq étapes qui conduit à la promulgation. Les règlements promulgués sont publiés dans l'*Iris Oifigiúil* (Journal officiel) et, souvent, avis est également donné dans les journaux nationaux distribués dans tout le pays.

### 2.3. *Coordination entre les paliers de l'administration gouvernementale*

L'Irlande est considérée comme l'un des pays les plus centralisés d'Europe<sup>48</sup>. Il existe 114 administrations locales élues, dont les pouvoirs sont plus réduits que ceux de leurs homologues des autres pays de l'UE<sup>49</sup>. Le régime actuel d'administration locale diffère peu, sur le plan structurel, de celui établi par la *loi sur l'administration locale (Irlande) de 1898, adoptée par le Parlement de Westminster*. Sous la tutelle générale du ministère de l'Environnement et de l'Administration locale, les pouvoirs locaux se contentent principalement d'assurer des services publics, tels que logements sociaux, adduction d'eau, enlèvement et traitement des déchets, voirie, services d'incendie et installations récréatives, aux populations locales. Ces dernières années, une certaine latitude a été conférée aux collectivités locales en matière de personnel, de construction et de circulation routière. Parallèlement, de nouvelles responsabilités leur ont été imposées, dans des domaines tels que l'environnement, la planification, la rénovation urbaine, le logement et le développement en général, tandis que d'autres ont été réduites, notamment les fonctions sanitaires, qui ont été transférées à des Conseils sanitaires régionaux et la protection primaire de l'environnement confiée à un organisme spécialisé<sup>50</sup>. Les administrations locales ont des pouvoirs limités dans les domaines de l'éducation, de la police, de la santé, et des transports publics (taxis exceptés). Leur rôle dans la prestation des programmes sociaux augmente. En ce qui concerne leurs pouvoirs réglementaires, les compétences des autorités locales sont concentrées sur la délivrance de permis et des autorisations (permis de construire) et le contrôle des nuisances et détritrus. Jusqu'à récemment il n'existait que peu de principes de qualité explicites devant être observés lors de la prise de nouvelles règles locales.

Un nombre considérable d'organes régionaux publics semi-autonomes et spécialisés ont compétence dans les domaines de la santé, de la promotion du tourisme et de la pêche, en sus des autorités locales<sup>51</sup>. Bien que ces instances opèrent indépendamment des collectivités locales, une partie des membres du Conseil d'administration de ces organes sont élus. En outre, plus de 100 autres organismes de développement local travaillent au niveau local, avec un financement provenant des programmes de l'UE, pour le développement rural, la micro-entreprise, le développement des communautés et la lutte contre l'exclusion sociale.

Au cours des dix dernières années, une série de réformes, fonctionnelles plutôt que structurelles, ont été lancées. En particulier, le gouvernement a déployé de gros efforts pour améliorer les capacités de gestion des administrations locales ainsi que la coordination entre les pouvoirs locaux, d'une part, et entre les pouvoirs locaux et les organismes de développement local d'autre part. Inspiré de l'IGS, le programme 1996 *Pour une meilleure administration locale* a mis sur pied des comités pour les politiques stratégiques dans tous les comtés<sup>52</sup>. En 2000, des conseils de développement cantonaux/municipaux ont été mis en place pour améliorer la coordination entre les administrations locales et les agences locales et nationales de

développement et réduire la fragmentation des politiques et des services au niveau local. En 2000, la *loi de Planification* a été amendée pour améliorer la transparence et la responsabilisation des autorités locales dans le domaine des décisions relatives à la préparation du projet de plan de développement. A titre d'exemple, la loi prévoit que des discussions aient lieu avec les groupes d'intérêts concernés et exige que toutes les contributions proposées au projet de plan soit présentées par écrit. Le *Projet de loi sur l'administration locale*, 2000, introduira d'autres modifications aux procédures des collectivités locales pour garantir une consultation plus étendue à l'occasion des décisions prises localement, par exemple en exigeant que la quasi totalité des réunions des élus locaux soient ouvertes au public.

Depuis le début des années 90, le gouvernement a également mis sur pied des organes de second palier pour améliorer la coordination et maximiser l'efficacité des fonds européens au niveau régional (et en assurer le maintien). En 1991, le pays a ainsi été divisé en huit administrations régionales et, en 1998, le pays a en outre été scindé en deux régions, chacune dotée d'une assemblée régionale. Bien que la nouvelle structure ait été conçue pour éviter les conflits et les chevauchements de compétence avec les autorités régionales existantes, elle a été accueillie avec un certain scepticisme, les nouvelles assemblées étant considérées comme des « boutiques à parloles » supplémentaires<sup>53</sup>.

Les nouvelles structures peuvent aider les pouvoirs publics locaux à moderniser les capacités de gestion, à rationaliser les procédures administratives et à éviter les chevauchements dus à la prolifération des organismes semi-autonomes et locaux (certains financés par l'UE) et des administrations locales, chacun poursuivant des objectifs partiels<sup>54</sup>. Deux sujets de préoccupation se sont fait jour. L'inefficacité de la planification de l'aménagement du territoire et du logement devient un obstacle important à la croissance, nuisant à la mobilité de la main-d'œuvre et exacerbant l'inflation et les problèmes de transport. La difficulté tient à la multitude des paliers de planification dont l'autorisation est nécessaire, avec chaque fois un droit de recours en justice<sup>55</sup>. Deuxièmement, le fait que de nombreuses administrations locales sont à la fois producteur, fournisseur et autorité de réglementation nuit à la qualité des services publics. La multitude de gouvernements locaux a engendré des industries fragmentées incapables de réaliser des économies d'échelle, par exemple sur le plan de l'entretien des logements sociaux, de la réparation des routes, du génie et de la conception architecturale, ou de l'enlèvement des déchets et de l'adduction d'eau.

L'Irlande est entrée dans l'Union européenne en 1973, lors du premier élargissement de la Communauté. Son adhésion a eu des effets énormes et surtout bénéfiques. L'ouverture économique et politique, de même que la croissance et la diversification des échanges et de l'investissement qui en ont résulté, ont été un puissant moteur pour la réussite économique de l'Irlande (voir le rapport de référence au chapitre 4). Toutefois, l'appartenance à l'UE a surimposé un autre palier administratif et décisionnel.

Les États membres de l'UE ont l'obligation de faire en sorte que la législation nationale donne pleinement effet aux directives. Il a donc fallu mettre en place l'appareil requis pour mettre en œuvre l'« Acquis communautaire » (voir encadré 6). Cela exige la rédaction de textes en langage clair et précis<sup>56</sup>. Le choix de la forme et des méthodes est laissé aux États membres. En Irlande, deux méthodes ont été retenues : soit une loi, soit un texte réglementaire<sup>57</sup>. Le gros des directives ont reçu effet par le biais de règlements pris en vertu de la *loi sur les communautés européennes* de 1972. Cela n'a pas été sans susciter des controverses<sup>58</sup>. Quelques directives ont fait l'objet de lois. La méthode – loi ou règlement – est habituellement déterminée par la question de savoir si la politique proposée s'inscrit entièrement dans le champ de la directive ou bien si elle l'outrepasse. La tendance est de transposer les directives en droit irlandais, c'est-à-dire de reproduire autant que possible le libellé de la directive dans une loi irlandaise. Cela diffère de l'approche d'autres États membres, notamment le Royaume-Uni, qui réécrivent les directives de façon à mieux les faire cadrer avec leur droit.

#### Encadré 6. L'Acquis communautaire européen

L'Acquis communautaire consiste en l'ensemble du corpus législatif des communautés européennes accumulé, et modifié, au cours des 40 dernières années. Il comprend :

le Traité de Rome, texte fondateur, révisé ultérieurement par les Traités de Maastricht et d'Amsterdam ;

les règlements et directives adoptés par le Conseil des ministres, dont la plupart concernent le Marché unique ;

la jurisprudence de la Cour de justice européenne.

L'Acquis s'est considérablement développé ces dernières années, et englobe maintenant la politique étrangère et de sécurité commune, la justice et les affaires intérieures, de même que les objectifs et la réalisation de l'union politique, économique et monétaire.

En sus de transposer le droit européen dans leur propre droit national, les pays doivent veiller à ce qu'il soit adéquatement appliqué et respecté. En ce qui concerne la transposition des directives, l'Irlande mérite une assez bonne note. En novembre 1999, il lui restait à en transposer 4.4 %. En ce qui concerne la réalisation du Marché unique, elle occupait le 11<sup>e</sup> rang, avec des retards dans les transports et la médecine vétérinaire. Lorsque la Commission doit intervenir pour défaut de mise en œuvre d'une directive, la raison est souvent un manque de ressources humaines pouvant travailler sur les projets d'exécution, plutôt qu'une objection idéologique.

Le ministère des Affaires étrangères, en concertation avec les ministères concernés, est responsable de l'élaboration de la politique européenne à l'échelle du gouvernement et doit veiller à la cohérence de la position irlandaise à Bruxelles. En outre, le Département du premier ministre imprime la direction d'ensemble à la politique gouvernementale par le biais du Comité des affaires européennes du Cabinet. La coordination au jour le jour est assurée par trois groupes de travail de hauts fonctionnaires. Comme dans d'autres pays membres, la consultation publique touchant les projets de directives et de règlements européens est laissée principalement à la discrétion des ministères compétents. Les grands groupements d'intérêt, tels que les associations patronales, tendent à intervenir directement à Bruxelles par l'intermédiaire de lobbies spécialisés.

*Relations avec l'Irlande du Nord.* Les relations institutionnelles et la coordination entre le gouvernement national et les gouvernements régionaux étaient rares jusqu'à présent. L'Accord du Vendredi Saint conclu en 1998 a changé cela. Depuis lors, un certain nombre de fonctions étatiques sont réalisées en collaboration étroite avec le gouvernement d'Irlande du Nord, certaines autres étant maintenant exécutées sur une base insulaire ou transfrontalière. Ces accords de coopération sont énoncés dans la *loi sur l'accord britannico-irlandais de 1999*, qui les régit.

Un Conseil ministériel Nord-Sud (CMNS) réunit les ministres du Nord et du Sud aux fins de consultation, de coopération et d'action conjointe dans l'île, le cas échéant avec mise en œuvre à l'échelle insulaire et transfrontalière. Le Conseil se réunit selon différentes modalités :

- au sommet, ou en séance plénière, deux fois par an, les deux parties étant représentées par leur chef du gouvernement ;
- en réunions sectorielles – onze jusqu'à présent<sup>59</sup> –, chaque partie étant représentée par le ministre compétent ; ces réunions se tiennent trimestriellement ;

- selon un format institutionnel, pour examiner les questions institutionnelles ou intersectorielles (notamment en rapport avec l'UE) et résoudre les désaccords. Aucune réunion à ce niveau, où l'Irlande sera représentée par son ministre des Affaires étrangères, n'a encore eu lieu.

Toutes les décisions du Conseil sont prises par consensus des deux parties. Le Conseil ministériel travaille selon plusieurs modes de fonctionnement, depuis l'échange d'informations et la consultation jusqu'à la recherche d'un accord en vue de l'adoption de politiques communes et la prise de décisions consensuelles sur des politiques et mesures à l'échelle insulaire et transfrontalière, exécutées soit (a) séparément dans chaque juridiction, Nord et Sud, soit (b) par des organes de mise en œuvre opérant au niveau transfrontalier ou insulaire. Six instances ont déjà été créées, dotées de fonctions exécutives définies, dans le domaine des eaux intérieures insulaires, la promotion de la sécurité alimentaire dans toute l'île, les programmes spéciaux UE, la langue (irlandais et écossais de l'Ulster), le développement des échanges et de l'activité économique et le Lough Foyle et le Carlingford Lough (pêche côtière et aquaculture dans ces bras de mer). Six domaines ont été retenus pour la coopération selon le premier mode précité : agriculture, éducation, transport, environnement, tourisme et santé.

Conformément à l'Accord du Vendredi Saint, un Conseil britannico-irlandais (CBI) a également été mis sur pied, comprenant des représentants des gouvernements britanniques et irlandais, des gouvernements dévolus d'Irlande du Nord, d'Écosse et du Pays de Galles, ainsi que des représentants de l'île de Man et des îles de la Manche. Il est prévu que le CBI se réunisse également selon différents formats, correspondant à ceux du CMNS. Le CBI servira à des échanges d'information, à des consultations et à la recherche d'accords de coopération sur des questions d'intérêt commun. Le CBI aura la latitude d'adopter des politiques ou mesures communes, avec possibilité pour des membres individuels de se désister. Le CBI n'est pas doté d'organes d'exécution. Un certain nombre de domaines de coopération d'intérêt prioritaire ont été identifiés : lutte contre le trafic de drogue, inclusion sociale, liaisons de transport et économie du savoir.

### **3. CAPACITÉS ADMINISTRATIVES POUR LA PRISE DE NOUVEAUX RÈGLEMENTS DE HAUTE QUALITÉ**

#### **3.1. *Transparence et prévisibilité administratives***

La transparence du système de réglementation est essentielle si l'on veut établir un cadre réglementaire stable et accessible qui favorise la concurrence, les échanges commerciaux et l'investissement et prévient une influence excessive des intérêts particuliers. La transparence renforce également la légitimité et l'équité des processus réglementaires. La transparence n'est pas chose facile à réaliser. Elle met en jeu un large éventail de pratiques, notamment des mécanismes standards pour la prise et la modification des réglementations, la concertation avec les parties intéressées, la rédaction des textes en langage clair, la publication, la codification et d'autres procédés rendant les règlements faciles à trouver et à comprendre, la limitation des pouvoirs discrétionnaires de l'administration et des mécanismes de mise en œuvre et de recours prévisibles et cohérents.

L'ouverture et la concertation font partie intégrante de la vie publique et des méthodes gouvernementales en Irlande. La *loi sur la liberté de l'information de 1997* a officialisé ces valeurs. La transparence est encore facilitée par le fait que l'administration irlandaise est de petite taille et que ses composantes sont interreliées. Toutefois, les mécanismes de consultation manquent d'uniformité ; et du fait que la consultation tend à être ponctuelle et informelle, elle est vulnérable à l'influence « d'initiés » ou de puissants groupes de pression, au détriment des acteurs de moindre poids ou nouveaux tels que les groupements de consommateurs.

*Transparence des procédures de prise de règlements.* L'Irlande ne possède pas de loi fixant les procédures à suivre pour la rédaction législative. Toutefois, depuis 1998, le Département du premier ministre publie et actualise un *Manuel du Cabinet* qui indique de manière détaillée les procédures à suivre pour soumettre des propositions de loi à l'approbation du gouvernement. Auparavant, les règles, ou plutôt les lignes directrices, étaient énoncées dans des circulaires internes confidentielles. Le Manuel prescrit également la procédure à suivre lorsque des ordonnances ministérielles (règlements, règles, décrets et arrêtés) doivent être soumis au gouvernement.

#### Encadré 7. **Le Partenariat social en Irlande**

Depuis 1987, le mécanisme du Partenariat social constitue en Irlande le catalyseur du changement stable tant dans la sphère économique que la sphère sociale. Le premier partenariat social, le Programme de restauration nationale (PRN) fut motivé par une série de crises – principalement une crise financière marquée par un taux d'endettement/PIB de l'ordre de 125 %. La compétitivité a pu être restaurée et les finances publiques quelque peu assainies au prix d'une modération des revendications salariales. Les syndicats prirent pour position qu'ils sortiraient gagnants à long terme de ces mesures d'austérité, d'autant que le gouvernement acceptait d'indexer les prestations sociales et de réformer le régime d'impôt sur le revenu au bénéfice des salariés.

Quatre autres accords de partenariat social suivirent. Un aspect important du Partenariat social en Irlande a été la réalisation que le processus doit être dynamique de façon à pouvoir réagir à l'évolution des besoins et relever les défis nouveaux. Par exemple, dans le cadre du deuxième programme (1990-1993), le Programme pour le progrès économique et social (PPES), des sociétés en partenariat furent créées, à titre pilote, dans 12 régions défavorisées dans le but de lutter contre l'exclusion sociale d'une manière plus coordonnée. Dans le Partenariat 2000, les associations communautaires et bénévoles furent englobées pour la première fois dans les négociations, une attention beaucoup plus grande étant accordée aux problèmes d'exclusion sociale. Dans l'accord le plus récent, le Programme pour la prospérité et l'équité, un changement de format fut introduit, avec une participation accrue des syndicats, des agriculteurs et du secteur associatif et bénévole<sup>60</sup>. Chaque volet du programme commence par énoncer un petit nombre d'objectifs d'ensemble, assortis de mesures spécifiques, et ce en réponse aux critiques voulant que les accords antérieurs focalisaient trop sur les détails au détriment du tableau d'ensemble.

*La transparence entendue comme dialogue avec les groupes concernés : l'usage de la consultation publique.* La fonction publique irlandaise accorde une grande importance à la consultation publique. La concertation, ancrée dans un dialogue poussé avec les partenaires sociaux, est considérée comme un des piliers de la réussite économique et sociale du pays (voir encadré 7). Depuis la promulgation de la *loi sur la gestion de la fonction publique* en 1997 et de la *loi sur la liberté d'information* de 1997, le flux d'information entre les ministères et le public s'est considérablement intensifié. Au cours des dernières années, la pratique de la consultation préalable à un stade précoce de l'élaboration des réglementations est devenue une coutume bien enracinée pour beaucoup de ministères.

En ce qui concerne les contraintes formelles touchant la production de projets de loi et de textes réglementaires imposées au gouvernement, le *Manuel du Cabinet* stipule que les ministères promoteurs peuvent consulter des personnes/organes extérieurs « si nécessaire », mais sans divulguer le texte précis des projets de loi avant qu'ils soient approuvés par le Cabinet et déposés au Parlement<sup>61</sup>. En outre, le programme *Simplification administrative* de 1999, intégré au *Manuel du Cabinet*, exige que les ministères « indiquent dans quelle mesure des groupements intéressés ou organes représentatifs ont été consultés », à titre de critère de qualité de la réglementation<sup>62</sup>. Dans la pratique, la consultation est ponctuelle et non systématique. Les méthodes varient selon les circonstances. Aucune directive ne prescrit qui doit être consulté avant l'adoption d'une loi. Les ministères considèrent qu'il leur appartient d'identifier les principaux acteurs dans leur sphère de compétence et de prendre leurs avis. Dans certains cas, le grand public est consulté, par le biais d'annonces publicitaires dans les journaux nationaux. Dans d'autres cas, lorsque les propositions concernent spécifiquement une industrie ou un secteur, on prend l'avis des organisations représentatives. La consultation peut englober la publication d'un Livre vert, exposant les options de réglementation et invitant le public en général à présenter des avis sous forme de mémoires.

Cette phase sera suivie d'un Livre blanc énonçant les orientations du gouvernement. Certaines modifications de politique sont précédées d'un document de réflexion lequel, s'il est publié, expose de manière assez détaillée la nature des problèmes examinés et les solutions possibles<sup>62</sup>.

Les ministères font appel également à une foison d'organes consultatifs et de liaison. Par exemple, la Commission du revenu possède un comité permanent (du nom de Comité de liaison de l'administration fiscale) comprenant des comptables et juristes, qui se penche sur les problèmes de réglementation et d'administration fiscale. Le plus souvent, ces organes ont été instaurés dans le cadre du Partenariat social, dans le but d'introduire des contrepoids dans la prise de décisions, d'accroître la légitimité de la législation, de proposer des mesures et de favoriser le respect volontaire des lois, en particulier la mise en application rapide et sans heurts des lois nouvelles une fois qu'elles ont été convenues. Le but officiel de la consultation est également d'assurer que les parties concernées soient bien informées par avance des réglementations nouvelles et puissent planifier en conséquence de manière à minimiser les coûts d'ajustement.

Parfois, une fois le texte approuvé par le Cabinet, un projet de loi est publié avant son dépôt au Parlement, avec une invitation générale à réagir. Le but alors est d'alimenter un débat national au Parlement. Cela a été le cas, par exemple, d'une loi de codification fiscale et de certaines modifications majeures de la TVA.

*Évaluation de la consultation publique.* La faveur quasi universelle que rencontre le mécanisme du Partenariat social témoigne d'une satisfaction générale avec les pratiques actuelles de concertation et de participation.

Bien que les mécanismes soient transparents, l'efficacité et la rapidité de la consultation pourraient être accrus par une meilleure information et la création de mécanismes de sauvegarde pour éviter les abus potentiels. Certes, on pourrait rétorquer que dans une petite économie ouverte, avec des médias puissants et une forte tradition d'accessibilité des élus locaux, des procédures davantage formalisées seraient coûteuses et improductives. Mais des groupes importants, notamment les associations de consommateurs, se plaignent de ne pouvoir participer et défendre leurs intérêts<sup>63</sup>. De même, des consultations menées sur le zonage ou la réforme des transports publics locaux ont été critiquées comme donnant trop de poids aux groupes influents. En ce sens, des lignes directrices claires et une formation, la mise en place de contraintes de « notification et avis » avant l'adoption en Cabinet et l'amélioration générale de la qualité des documents présentés pour consultation, seraient indiquées, sans formaliser inutilement le processus.

Il serait également opportun de repenser le cadre institutionnel dans la volonté de conserver le soutien de la population aux réformes et d'adapter les institutions irlandaises au nouveau contexte. Comme les Pays-Bas l'ont découvert au début des années 90, un trop grand nombre d'organes consultatifs focalisant sur les détails ne contribue pas à la qualité de la consultation publique et freine la capacité du gouvernement de réagir à l'évolution de l'environnement. L'existence de plus de 90 groupes, créés sous le régime du dernier accord de Partenariat social, par exemple, fait qu'il devient difficile pour un nouveau participant au processus de comprendre où les décisions seront prises, avant de réfléchir à la substance de la décision.

Enfin, les institutions et procédures de concertation actuelles, soit formelles soit informelles, peuvent ne pas suffire dans une société en mutation rapide. Certains interlocuteurs, tels que les syndicats ou les représentants du « grand patronat » occupent peut-être une trop grande place<sup>64</sup>. L'évolution des priorités et stratégies contraint à réévaluer la représentativité des participants traditionnels. Par exemple, une nouvelle politique pro-concurrentielle pourrait exiger un rééquilibrage des pouvoirs entre les producteurs et les consommateurs – les organisations représentatives de ces derniers ne participant pas au

mécanisme du partenariat. Les développements économiques et sociaux peuvent signifier également que de nouveaux groupements d'intérêt seront amenés à élever la voix, et exiger une plus grande transparence et des garanties redditionnelles. Des groupements d'intérêt, jouissant parfois d'un soutien international ou, dans le cas des enjeux locaux, national, peuvent exercer une lourde influence et prendre le contrôle des processus de définition des politiques et d'élaboration des lois<sup>65</sup>. Là encore, des mesures de précaution, telles que la pleine divulgation des intérêts, pourraient être le meilleur moyen de préserver une saine concertation.

*La transparence de l'application des réglementations : communication.* La transparence et le respect des réglementations exigent que le gouvernement et le Parlement communiquent efficacement au public l'existence et la teneur des lois et réglementations et que les politiques d'application soient claires et équitables. Dans le cadre de son programme de modernisation, l'Irlande a approfondi et amélioré l'accès aux textes réglementaires, alors qu'auparavant l'accès était l'apanage des spécialistes. Comme dans la plupart des pays, les nouvelles législations (primaires et secondaires) font l'objet d'un avis dans l'*Iris Oifigiuil* (Journal officiel). Souvent, des avis sont également publiés dans les journaux nationaux distribués dans tout le pays. Chaque année, on publie des recueils des lois. Ces recueils sont classés par ordre chronologique, et non selon le sujet, si bien qu'il est difficile d'identifier les obligations précises. Les textes réglementaires sont publiés dans des recueils distincts. Le Bureau de l'avocat général, le Parlement, le ministère des Finances et le Bureau des publications gouvernementales se concertent actuellement en vue de publier à intervalles réguliers des indexes appropriés et actualisés (avec des tables chronologiques des lois)<sup>66</sup> sur format papier et en format électronique. La mise à disposition du code des lois sur l'Internet et la vente de CD-ROM actualisés de toutes les lois complèteront ce programme. A l'appui de ces initiatives, le gouvernement a déposé en juin 2000 un projet de loi sur le Code des lois (révisées) autorisant le Bureau de l'avocat général à produire des codifications administratives des lois (voir la section 4).

Bien qu'il n'existe pas de recueil central des circulaires, licences, permis et autres procédures administratives, les Plans d'action de service à la clientèle (PASC), publiés tous les deux ans par chaque ministère et bureau, décrivent les services et indiquent les formalités à remplir, de même que les normes de prestation de services promises pour la période du plan.

Les ministères irlandais se montrent très disposés à organiser de larges campagnes d'information sur les nouvelles mesures qui touchent le grand public. Par exemple, lors de l'introduction de nouvelles lois ou politiques importantes, des séminaires d'information sont tenus dans tout le pays. Cela a été le cas lorsque l'énoncé de politique *Logement social-La voie de l'avenir* a été publié en 1995. De même, lorsque la *loi sur les services aux voyageurs* a été promulguée en 1998, le ministère compétent a organisé une série de séminaires dans tout le pays à l'intention des autorités locales afin d'en expliquer les effets. Des brochures d'information à jour et rédigées en langage clair sont publiées à intervalles réguliers pour expliquer les modifications apportées aux divers régimes. Le ministère de l'Environnement et de l'Administration locale publie lui aussi des guides expliquant ces règlements. Une série de 11 brochures sur le système de planification sont distribuées gratuitement. L'une de la série est un « Guide des règlements sur la construction ». Le ministère a également diffusé en 1997 des documents d'information techniques couvrant tous les éléments du Code du bâtiment et expliquant quoi faire pour se conformer à ses exigences, faisant suite à un processus d'examen sur deux années, comportant une consultation du public.

*Lisibilité des textes.* Le *Manuel du Cabinet* recommande, à titre de principe général, aux autorités de réglementation d'éviter dans toute la mesure du possible le jargon et les termes techniques<sup>67</sup>. La Commission de réforme du droit a récemment publié un document de consultation sur le thème « rédaction et interprétation des lois »<sup>68</sup>. Bien qu'elle n'ait pas décelé de failles majeures dans le processus de rédaction législative pouvant donner lieu à des difficultés d'interprétation, elle recommande l'adoption de normes de rédaction qui assureraient la cohérence des lois et faciliteraient la compréhension des textes

juridiques. Le document recommande également que toutes les lois soient rédigées en langage courant, dans toute la mesure du possible. Le Bureau de l'avocat général a salué le document et commencé à travailler sur un guide stylistique de rédaction législative en langage simple dont la publication est prévue pour l'automne 2000.

*Respect et application des réglementations.* L'adoption et la communication d'une loi ou d'une réglementation ne représente qu'une partie du cadre réglementaire. Ce dernier ne remplit ses objectifs que si chaque loi est correctement appliquée et respectée. Il faut également un mécanisme de recours contre les abus réglementaires, ce qui répond non seulement à l'exigence de justice et de démocratie dans un État de droit, mais constitue également un mécanisme de rétroaction permettant d'améliorer les réglementations. L'Irlande fait beaucoup à cet égard et se montre résolue à faire plus encore.

L'existence de procédures administratives claires, équitables et efficaces représente une exigence fondamentale de la justice réglementaire. La tendance parmi les pays de l'OCDE, en vue de réaliser ces objectifs, est d'adopter ou d'actualiser des lois de procédure administrative. L'Irlande ne dispose pas encore d'un tel instrument. Son droit administratif reste encore dispersé entre diverses lois et jugements de tribunaux. Les pratiques d'application et les suites données aux plaintes varient considérablement d'un ministère et bureau à l'autre, sans qu'il existe de procédure générique universelle pour assurer l'équité ou la transparence des actes administratifs. Par exemple, dans le cas du droit du travail, les diverses lois ont adopté au fil des ans une variété d'approches, qui tiennent tant à la nature des lois individuelles qu'à l'évolution du cadre institutionnel. Les premières lois prévoyaient exclusivement des sanctions pénales, pouvoir étant donné au ministre de nommer des inspecteurs pour faire enquête sur les plaintes et engager des poursuites. Les lois plus récentes recourent à une approche plus proactive de l'application. En outre, la plupart des lois modernes en matière d'emploi font appel principalement aux recours civils, avec des procédures spéciales permettant un redressement rapide et peu coûteux.

Le droit administratif irlandais est devenu plus cohérent depuis la fin des années 70<sup>69</sup>. Au cours des cinq dernières années, de nouveaux progrès ont été réalisés avec la promulgation de lois telles que la *loi sur la liberté de l'information* de 1997. Le regroupement dans une même loi des principes fondamentaux de justice administrative et des principales procédures administratives, comme le font beaucoup d'autres pays de common law, pourrait améliorer l'uniformité, la cohérence et la transparence de l'interprétation et de l'application des règles<sup>70</sup>. Une telle initiative serait également une occasion de réviser, codifier et réduire, le cas échéant, les pouvoirs discrétionnaires excessifs délégués aux autorités réglementaires ou autorités locales<sup>71</sup>.

Un deuxième élément essentiel à l'efficacité du cadre légal et réglementaire est l'existence d'un mécanisme d'appel rapide et efficace. Celui qui veut contester une décision administrative doit actuellement s'adresser à un tribunal compétent. Ce mécanisme est sans aucun doute transparent et équitable, mais est considéré par les gens d'affaires comme lent, complexe et coûteux. En outre, les redressements sont souvent peu clairs et justifient rarement le coût du recours en justice. L'Irlande est également lente à mettre en place l'arbitrage privé ou des mécanismes extrajudiciaires de règlement des différends (voir le rapport de référence au chapitre 5).

Une réforme récente, la *loi sur les services judiciaires* de 1998 pourrait améliorer l'administration de la justice<sup>72</sup>. Elle prévoit la création d'un organisme indépendant, du nom de *Service judiciaire* responsable du fonctionnement concret des tribunaux et jouissant d'une autonomie administrative et financière. Élément particulièrement important, cette agence investira 12 millions de livres dans des systèmes informatiques. Dans son plan stratégique triennal, le Service judiciaire prévoit de réviser les règles de procédures judiciaires de manière à offrir aux justiciables un service efficient, convivial et rapide. Le plan énonce également les stratégies à suivre pour remplir la mission, les résultats attendus, assortis d'indicateurs de performance, à l'égard des différents services fournis par les tribunaux.

*Respect des réglementations et contrôle d'application.* Il est rare que le processus réglementaire comporte des évaluations de conformité. Ces dernières constituent néanmoins l'un des meilleurs indicateurs d'une réglementation de bonne qualité<sup>73</sup>. L'Irlande, comme la plupart des pays de l'OCDE, a rarement étudié ou évalué systématiquement cet aspect. Même si les données les plus récentes témoignent d'une meilleure efficacité de l'application des règlements, l'existence de fortes relations informelles et la persistance de groupes de pression au niveau local, indiquent que des efforts plus soutenus à cet égard sont nécessaires.

Les pratiques récentes contiennent quelques initiatives intéressantes visant à améliorer le respect de la réglementation. Face à la multiplication d'agissements répréhensibles de la part des sociétés, le gouvernement a accepté la plupart des recommandations présentées par le Groupe de travail sur le respect et l'application du droit des sociétés<sup>74</sup>. L'une des principales est la création d'un nouvel organisme statutaire, du nom de Bureau du directeur du contrôle des sociétés. Celui-ci sera chargé, pouvoirs spécifiques à l'appui, de faire enquête sur les opérations commerciales imprudentes ou frauduleuses ou les infractions à la loi sur les sociétés (fausse comptabilité, faillite frauduleuse, etc.). Sur le plan de l'évasion fiscale, et sur la foi des conclusions du rapport de 1997 du Contrôleur et Vérificateur général, le gouvernement a également donné à la Commission du revenu de nouveaux pouvoirs pour combattre l'évasion fiscale, notamment celui d'examiner les comptes bancaires sans mandat judiciaire et d'intenter poursuite contre les fraudeurs. Dans un autre domaine, un programme pilote intéressant lancé en 1999 permet aux entreprises de bénéficier de primes d'assurance à taux préférentiel si elles se conforment à un code volontaire de sécurité en milieu de travail<sup>75</sup>.

### **3.2. *Choix des instruments d'action : réglementation et options non réglementaires***

La réforme réglementaire dans d'autres pays de l'OCDE est largement fondée sur le recours à un éventail plus large d'instruments d'action, plus efficaces et efficaces que les réglementations traditionnelles. La gamme des outils et leur emploi s'élargit au fur et à mesure que les expériences sont menées, leurs enseignements diffusés et les marchés mieux compris. Toutefois, les autorités réglementaires s'exposent souvent à des risques en essayant des outils peu éprouvés, les bureaucraties sont hautement conservatrices et les fonctionnaires connaissent souvent de fortes désincitations à innover. Les responsables de la réforme doivent donc prendre l'initiative et donner leur soutien si l'on veut que les solutions de rechange à la réglementation traditionnelle gagnent du terrain. L'Irlande, pour sa part, a été lente à promouvoir le recours à des instruments d'action dont la plus grande efficacité est avérée. En général, les autorités de réglementation tendent à s'en tenir aux mécanismes de « commandement et contrôle », ce qui reflète peut-être le conservatisme de l'administration irlandaise. Néanmoins, des progrès sont détectables dans certains domaines et cette tendance pourrait s'accélérer si la Liste des critères de référence de qualité réglementaire inscrite dans la nouvelle politique de réglementation est adéquatement suivie et imposée.

Des instruments non réglementaires ont été mis en œuvre dans des domaines particuliers. Les plus fréquemment employés semblent être les codes de conduite volontaires mis en place par des associations professionnelles. Par exemple, de tels codes ont servi à mettre en œuvre les lignes directrices prévues par la *loi sur la radiodiffusion* de 1990 ou celles de la *loi sur les pensions* de 1990, de même que les lignes directrices touchant l'exemption fiscale des artistes en vertu de la *loi sur les finances* de 1994. Des codes volontaires ont également été émis en vertu de la *loi sur la santé, la sécurité et le bien-être en milieu de travail* de 1989. Toutefois, les détracteurs reprochent aux codes volontaires d'avoir le caractère d'une loi sans en présenter les garanties<sup>76</sup>, et s'interrogent sur les possibilités de collusion et les attitudes corporatistes.

L'Irlande a également promu des régimes d'auto-réglementation, par exemple dans le domaine de la publicité. Il est possible de déposer plainte auprès de l'Autorité des normes publicitaires au sujet d'une annonce. Cet organe d'auto-réglementation peut entendre la plainte et, s'il considère que son code de conduite a été enfreint, demander le retrait de l'annonce. Dans la majorité des cas, l'annonceur s'exécute. En revanche, les autorités de réglementation irlandaises font rarement appel aux instruments économiques. Une enquête récente de l'OCDE indique que : « l'Irlande n'a fait jusqu'à présent qu'un usage limité des instruments économiques pour la gestion de l'environnement. Bien que certains crédits aient été débloqués pour des paiements incitatifs et la rémunération de services environnementaux, particulièrement dans le contexte de la politique agricole, les poursuites sont d'importance marginale. Dans une certaine mesure, la pratique actuelle et les décisions récentes sont contraires à l'intention de faire payer les pollueurs et de confronter les consommateurs de ressources rares à leur coût réel »<sup>77</sup>. Les protestations récentes contre l'imposition de redevances pour le ramassage des ordures à Dublin montrent à quel point une opposition locale vociférante peut entraver des innovations réglementaires importantes.

L'Irlande a également délégué des pouvoirs réglementaires à des organes non gouvernementaux ou à d'autres organismes autonomes, où l'autorité est en général exercée dans le contexte d'une structure d'ensemble assez large et définie dans une loi associée. Par exemple, certaines des mesures d'exécution fiscales sont déléguées à un réseau d'huissiers et d'avocats externes. L'Ordre des avocats a également reçu pouvoir, en tant qu'instance d'auto-réglementation, de superviser et de réglementer la profession. Les Comités de travail paritaires peuvent également être considérés comme des instances non gouvernementales disposant de pouvoirs réglementaires limités dans le domaine des relations de travail et des conditions d'emploi minimales statutaires des travailleurs concernés. La supervision des vérificateurs comptables des sociétés a également été déléguée par la loi un certain nombre d'associations professionnelles reconnues qui supervisent et, le cas échéant, sanctionnent après enquête leurs membres. La supervision exercée par les associations professionnelles de comptables reconnues sur leurs membres a récemment fait l'objet d'une étude détaillée. Le *Report of the Review Group on Auditing* (juillet 2000) donne à entendre que les mécanismes de surveillance en place jusqu'à récemment n'ont pas su dissuader un nombre significatif de pratiques frauduleuses qui se sont étendues sur une période prolongée. Le groupe a recommandé la mise en place d'un système indépendant et plus rigoureux de régulation et de responsabilité afin d'assurer que les structures, les procédures et normes professionnelles des organisations professionnelles de comptables reconnues soient de haute qualité<sup>78</sup>.

### ***3.3. Comprendre les effets de la réglementation : l'emploi de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)***

La *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* de 1995 soulignait le rôle de l'AIR lorsqu'il s'agit de garantir systématiquement que les instruments d'action les plus efficaces et les plus efficaces soient choisis. Le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* de 1997 recommandait que les gouvernements « intègrent l'analyse d'impact de la réglementation dans la définition, le réexamen et la réforme des réglementations ». Une liste détaillée des meilleures pratiques AIR est contenue dans le document *Analyse d'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*<sup>79</sup>.

L'emploi de l'AIR est encore au stade infantile en Irlande. Le gouvernement ne l'a adoptée qu'en juillet 1999, soit plus tard que la plupart des pays membres de l'OCDE. Le processus d'adoption de la politique a lui-même été lent. La politique a été formulée il y a trois ans sur proposition du Groupe de travail sur la réforme de la réglementation. La mise en œuvre du programme d'action a, elle aussi, été laborieuse, puisqu'il a fallu de nombreux mois avant que le *Manuel du Cabinet* impose la Liste des critères de référence et que la Section centrale de ressources réglementaires soit chargée de l'administrer. Le contraste est grand avec les mécanismes très fouillés de contrôle financier et budgétaire, qui comprennent des évaluations d'imputabilité effectuées par le ministère des Finances et un contrôle externe du Contrôleur et Vérificateur général et du Parlement<sup>80</sup>.

Encadré 8. **Liste des critères de référence relatifs à la qualité de la réglementation de l'Annexe VI du Manuel du Cabinet**

1. La loi et/ou le règlement proposés sont-ils absolument nécessaires, autrement dit le problème est-il correctement défini et l'objectif peut-il être atteint par d'autres moyens (telle qu'une meilleure information, des régimes volontaires, des codes de pratiques, l'auto-réglementation, des instructions procédurales) ?
2. La loi va-t-elle resserrer l'accès au marché, limiter la concurrence ou accroître le fardeau administratif ?
3. La loi est-elle compatible avec la société informatique, particulièrement en ce qui concerne l'administration et le commerce électronique ?
4. Indiquez dans quelle mesure ont été envisagées des exemptions ou des procédures simplifiées pour des secteurs économiques ou sociaux particuliers susceptibles d'être touchés par la proposition, notamment le secteur de la petite entreprise.
5. Indiquez dans quelle mesure l'application des principes suivants a été envisagée :
  - Caducité automatique, autrement dit fixation d'une date à laquelle la mesure expirera sauf prorogation.
  - Date de révision, c'est-à-dire date prédéterminée à laquelle l'efficacité et les effets de la nouvelle mesure seront examinés.
  - Le « remplacement », c'est-à-dire le principe voulant que l'ajout d'une nouvelle réglementation ou loi dans un domaine donné soit compensé par l'abrogation d'une mesure existante.
6. Indiquez la mesure dans laquelle les parties intéressées ou touchées ont été consultées, notamment les groupements d'intérêt ou organes représentatifs le cas échéant. Fournir une synthèse des avis exprimés par ces parties.

Selon le *Manuel du Cabinet*, tous les ministères et bureaux qui présentent un Mémoire au gouvernement doivent « indiquer clairement, le cas échéant, l'impact de la proposition » conformément à une liste des critères de qualité réglementaire (voir encadré 8). Ils doivent également auto-évaluer par une procédure de 'vérification' si la préparation de la proposition a fait porter son attention sur 1) les relations, la coopération ou l'action commune entre le Nord et le Sud de l'Irlande et entre l'Irlande et la Grande-Bretagne ; 2) l'emploi ; 3) les femmes ; 4) les personnes démunies ou risquant de le devenir ; 5) les coûts de l'industrie et des petites entreprises ; 6) les localités rurales et 7) les coûts imputables au Budget et les besoins en ressources humaines (en consultation avec le ministère des Finances)<sup>81</sup>. Dans cette partie nous allons nous concentrer principalement sur la liste des critères de qualité réglementaire plutôt que sur les autres questions d'incidence. Par ailleurs, puisque les informations disponibles sur la mise en œuvre effective de la liste en Irlande montrent que, pour le moment, la plupart des ministères ont jugé que leurs projets répondaient aux critères et que le Département du premier ministre a accepté leurs assurances, nous examinerons plus particulièrement les instruments formels décrits dans le programme *Simplification administrative* à la lumière de la recommandation de l'OCDE sur les meilleures pratiques, plutôt que l'application pratique de la liste.

### *Évaluation*

**Maximiser l'appui politique à l'AIR.** L'emploi de l'AIR comme outil de réforme doit bénéficier d'appuis aux niveaux les plus élevés du gouvernement. Le système irlandais mérite une note moyenne à cet égard. Certes, le Mémoire au gouvernement, qui utilise les critères de référence, est présenté et discuté au niveau du Cabinet et doit donc être avalisé par les ministres. Toutefois, le *Manuel du Cabinet* donne latitude aux ministères proposant d'utiliser ou non la liste (« selon le cas »). Plus grave, la plupart des réglementations subordonnées (ordonnances) ne sont pas examinées en Cabinet et sont donc automatiquement exemptées des critères de référence.

**Répartir soigneusement les responsabilités à l'égard des éléments du programme AIR.** Pour assurer l'adhésion des responsables de la réglementation, tout en instaurant un contrôle de qualité et la cohérence, les responsabilités à l'égard de l'AIR devraient être partagées entre l'autorité réglementaire et une unité centrale de contrôle de la qualité. Là encore, le résultat du système irlandais est mitigé. Du côté positif, le programme est incorporé à l'IGS, dont un volet clé consiste à opérer un changement de culture endogène chez les autorités réglementaires, renforçant la responsabilité et la transparence. La politique prévoit également la création d'une petite unité centrale au Département du premier ministre, chargée d'impulser et de suivre les progrès. Bien que cette unité centrale (actuellement composée de deux personnes) aura accès aux Mémoires au gouvernement, étant située au Département du premier ministre, il n'est pas évident qu'elle dispose de la capacité d'examiner et d'évaluer des centaines de listes de critères par an couvrant des sujets et des domaines très divers, dont certains très techniques (par exemple, nouvelle réglementation sur la sécurité alimentaire). En outre, du fait de sa situation dans la hiérarchie et du fort degré d'autonomie de chaque ministère, l'unité, ou même le Département du premier ministre, pourrait éprouver de la difficulté et trouver politiquement coûteux de contester les réponses d'un ministre à la Liste des critères de référence. L'expérience d'autres pays comme les Pays-Bas et le Danemark montre que le contrepois que devrait constituer une AIR peut être sensiblement renforcé lorsque le poids institutionnel de l'unité et/ou une alliance tacite et forte avec des institutions puissantes (traditionnellement le ministère des Finances) majore pour les ministères proposant le coût d'une confrontation avec elle.

**Former les responsables de la réglementation.** Ceux qui font les règlements doivent avoir la capacité d'effectuer des analyses économiques de haute qualité, notamment saisir le rôle de l'évaluation d'impact aux fins de la qualité de la réglementation et connaître les méthodes et stratégies de collecte des données. A l'heure actuelle, il n'existe pas en Irlande de programme ou de lignes directrices concernant la formation requise pour mettre en application la Liste des critères de référence. Étant donné que l'analyse d'impact est encore à un stade précoce, la formation dans ce domaine devrait être une priorité, tant pour acquérir les compétences spécifiques que contribuer à long terme à un changement de mentalité chez les responsables de la réglementation. Une formation et un encadrement sont également essentiels pour assurer la cohérence méthodologique des évaluations. L'expérience des Pays-Bas, qui a mis un bureau d'aide spécifique à la disposition des responsables, pourrait également inspirer l'Irlande.

**Utiliser une méthode analytique cohérente mais flexible** Les exigences irlandaises ne comprennent pas de normes ou de guides méthodologiques spécifiques pour aider les ministères proposant à répondre aux questions 2 et 4 de la Liste des critères de référence, soit l'effet sur l'accès aux marchés et les fardeaux administratifs, ainsi que l'incidence disproportionnée pour la petite entreprise. Ce devrait être une priorité, car l'évaluation économique s'est avérée un des points faibles de l'administration irlandaise. La promotion de méthodes analytiques aux fins de la Liste des critères de référence répondrait également à l'exigence de l'alinéa 4(1)g de la *loi sur la gestion de la fonction publique* de 1997 qui stipule que tous les ministères doivent « examiner et mettre en place les moyens d'améliorer la prestation de services au moindre coût ».

Quoi qu'il en soit, le fait que l'utilisation de méthodologies quantitatives, ne soit pas requise signifie que l'uniformité des évaluations ne peut être assurée. Si l'on veut que l'analyse d'impact contribue réellement à la qualité de la réglementation irlandaise, il importe d'établir des contraintes méthodologiques détaillées et de les assortir d'une formation, d'un encadrement et d'une assistance experte. Le mécanisme AIR – et ce devrait être un objectif clair de la politique – devrait viser à plus long terme de faire de l'analyse coûts-avantages la méthode privilégiée d'évaluation des réglementations. On pourrait mettre à profit pour cela l'expérience grandissante des techniques d'évaluation dérivée des nombreux programmes de l'UE, pour lesquels Bruxelles exige une analyse coûts-avantages.

**Élaborer et mettre en œuvre des stratégies de collecte de données.** Du fait que l’AIR semble, d’après la Liste des critères de référence, avoir été confinée à l’analyse qualitative, aucune stratégie de collecte de données n’a été mise au point. La disponibilité de données figurant constamment parmi les aspects les plus problématiques de la conduite d’AIR quantitatives, il est essentiel que des stratégies et guides soient élaborés à l’intention des ministères et bureaux. Toutefois, le programme d’action prévoit de faire appel à des « groupes d’usagers », dont le rôle n’est pas défini. Selon les recommandations de 1996 du groupe de travail, leur fonction première serait de donner des avis sur « la qualité et la quantité des réglementation »<sup>82</sup>. En ce sens, il serait bon que ces groupes d’usagers soient assimilés aux panels-témoins de gens d’affaires utilisés au Danemark, où l’on demande à un échantillon représentatif d’entreprise de se prononcer directement sur le fardeau administratif que représenterait une loi projetée<sup>83</sup>.

**Cibler les efforts AIR.** Les ressources AIR devraient être concentrées sur les réglementations les plus lourdes et celles offrant les meilleures perspectives d’une modification des résultats. Dans tous les cas, la quantité de temps et d’efforts consacrés à l’analyse d’impact devrait être en rapport avec l’amélioration de qualité réglementaire que l’on peut en attendre<sup>84</sup>. En réalité, l’AIR irlandaise est presque totalement concentrée sur la législation primaire, puisque le *Manuel du Cabinet* n’exige pas la présentation d’un mémoire au gouvernement (et donc de critères de référence) pour la plupart des règlements subordonnés. Alors qu’en théorie les règlements ne peuvent outrepasser leur loi habilitante, dans la pratique de nombreuses contraintes établies dans les textes secondaires ont un impact considérable. Ce serait donc une amélioration majeure que d’élargir le champ de l’AIR à tous les types d’instruments et de concevoir en parallèle un système de ciblage sur les réglementations à fort impact potentiel. Par exemple, l’AIR coréenne définit comme réglementations « importantes » celles ayant un impact annuel dépassant 10 milliards de Won (0.9 million de dollars US), celles qui touchent plus d’un million de personnes (environ 2 % de la population coréenne), celles qui restreignent nettement la concurrence sur le marché ou dérogent clairement aux normes internationales. De façon générale, l’évaluation est faite par le ministère proposant, qui doit justifier une demande de dérogation à l’analyse coûts-avantages, mais l’unité centrale peut contester l’auto-estimation et exiger expressément une AIR complète.

**Intégrer l’AIR au processus décisionnel au stade le plus précoce possible.** L’intégration de l’AIR au processus d’élaboration des politiques fait en sorte que la discipline imposée par la comptabilisation des avantages et des coûts, la recherche de solutions de rechange et le choix des solutions les plus efficaces devient un élément constant de la formulation des politiques. Dans certains pays où l’AIR n’a pas été intégrée à l’élaboration des politiques, l’analyse d’impact est devenue une simple justification à posteriori des décisions ou une formalité bureaucratique sans intérêt. L’intégration est un processus à long terme, qui souvent implique une profonde transformation culturelle dans les ministères. Là encore, l’Irlande obtient une note moyenne puisque la Liste des critères de référence doit accompagner le Mémoire au gouvernement avant que le Bureau de l’avocat général rédige le texte juridique. Mais la différence entre le respect des critères et les nombreuses évaluations ou vérifications que les ministères doivent englober dans le mémoire, telles que les effets sur l’emploi, les femmes, les personnes démunies, les coûts pour l’industrie et la petite entreprise, n’est pas claire. Un trop grand nombre d’objectifs d’évaluation engendre confusion et chevauchements. En outre, les examens sont tellement imprécis et difficiles à évaluer qu’ils manquent de crédibilité analytique, et les critères retenus pour l’efficacité de la réglementation ne sont pas clairs. Si la Liste des critères de référence est censée constituer une véritable AIR, il y aurait lieu soit de regrouper certaines des évaluations d’impact déjà ‘vérifiées’ ou d’établir clairement la différence entre le type de subordination exigée à l’égard de la Liste des critères et les autres considérations générales. A titre d’exemple, la justification des impacts prévus sur ‘coûts subis par l’industrie’ et les ‘coûts subis par les petites entreprises’, de même que l’impact sur ‘l’emploi’ pourraient utilement être inclus parmi les critères.

**Assurer une large participation du public.** La participation publique à l’AIR comporte plusieurs avantages importants. Le public, et particulièrement les parties touchées par la réglementation, peut fournir des données précieuses nécessaires à l’AIR. La consultation peut également renseigner sur la viabilité des propositions, l’éventail des options à envisager et le degré d’acceptation de la réglementation proposée par les parties concernées. Le programme d’action souligne dans trois de ses sept mesures principales la nécessité de consulter la « clientèle ». Toutefois, le *Manuel du Cabinet* n’impose pas de tenir de consultations avec de tierces parties à l’égard des critères de référence. La *loi sur la liberté de l’information* stipule que l’accès aux Mémoires au gouvernement peut être refusé pendant cinq ans<sup>85</sup>. L’Irlande devrait prescrire légalement la publication des AIR au stade le plus précoce possible. A cette fin, un premier pas serait de dissocier la Liste des critères de référence du Mémoire, lequel est tenu confidentiel dans l’intérêt de l’efficacité et de la cohésion du Cabinet. La publication de la liste serait également un moyen conséquent pour l’Irlande de formaliser la consultation publique et, en même temps, d’améliorer rapidement la qualité des AIR, de même que de responsabiliser les autorités réglementaires. Effectivement, un mécanisme où le blâme peut être nommément attribué représente souvent la plus forte incitation ou sanction pour des fonctionnaires.

En conclusion, l’Irlande n’a pas encore intégré à son processus décisionnel un mécanisme AIR en bon état de marche, mais le premier pas est accompli. La Liste des critères de référence représente une mesure importante à cet égard. Néanmoins, la liste et les institutions de mise en œuvre comportent de notables faiblesses. Des mesures additionnelles sont requises pour rendre l’analyse plus rigoureuse, en élargir la portée, élaborer des méthodes appropriées et instaurer des incitations adéquates pour différentes parties prenantes. Certains détracteurs affirment que l’adoption par l’Irlande de l’AIR n’était qu’un geste de convenance, sans que l’on soit convaincu que l’AIR est cruciale pour des décisions réglementaires efficaces, transparentes et responsables. Le développement de l’AIR dans les mois à venir pourrait leur apporter un démenti.

### **3.4. Architecture institutionnelle**

Comme l’ont déjà fait la plupart des pays membres de l’OCDE, l’Irlande est en train de créer, pour les différents marchés, des institutions consacrées, ce pour séparer, dans les secteurs économiques clés, la propriété, l’élaboration de directives et le suivi réglementaire au jour le jour. Ceci est conforme aux exigences de l’UE<sup>86</sup>.

En juin 1997, les fonctions de réglementation pour les télécommunications ont été transférées au Directeur de réglementation des télécommunications (DRT). Deux années plus tard, la Commission de réglementation de l’électricité (CRE) a officiellement vu le jour. Une loi visant la création d’un organe de réglementation des aéroports a été adoptée en février 2001 ; une autorité réglementaire désignée avait déjà été nommée en 1999 en prévision de l’adoption d’un texte de loi. En septembre 2000, la réglementation des services postaux a été confiée à l’autorité réglementaire des télécommunications. Des mécanismes de réglementation visant l’essence et le transport terrestre sont présentement à l’étude<sup>87</sup>. En février 2001, le gouvernement a annoncé la mise en place d’une nouvelle autorité réglementaire des services financiers : l’Autorité de réglementation des services financiers irlandais (*Irish Financial Services Regulatory Authority – ISFRA*). La nouvelle autorité sera dotée de son propre conseil d’administration et d’une présidence autonome, qui sera soumis à la tutelle du ministre des Finances et du premier ministre<sup>88</sup>.

Ces autorités réglementaires œuvrent à l’intérieur des paramètres politiques du cadre de réglementation instauré par le ministre responsable de la politique dans le secteur concerné. Le ministre a en partie pour rôle d’assurer une évaluation permanente de l’étendue et de la portée appropriées de la réglementation en matière de services d’utilité publique, en tenant compte de l’évolution au sein des secteurs et de la conjoncture économique générale. Comme le précise l’Énoncé de stratégie (1998) du ministère de l’Entreprise publique, l’objectif en matière de réglementation est « de prévoir un cadre de réglementation efficace pour chaque secteur, de façon à assurer un équilibre entre l’indépendance et l’imputabilité ».

Bien que récente, la pratique en Irlande indique qu'en ce qui concerne l'indépendance, le modèle fonctionne comme il se doit. Par exemple, pour ce qui est de l'indépendance financière, les autorités réglementaires indépendantes sont financées par l'industrie au moyen de droits de licences et de redevances. Ceci a permis aux autorités réglementaires de se doter du personnel, des locaux, du matériel, des services et des autres ressources nécessaires pour mener à bien leur travail.

Chose étonnante, l'indépendance des autorités réglementaires sectorielles des services publics tranche avec la position de l'Autorité de la concurrence. Même si l'Autorité est indépendante en matière de prise de décisions, à d'autres égards elle dépend très largement du ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi, auquel elle est rattachée sur les plans administration, personnel et budget<sup>89</sup>. Cet état de choses a une forte incidence sur l'architecture institutionnelle (par exemple, les niveaux salariaux à l'Autorité sont inférieurs à ceux pratiqués chez les autorités réglementaires sectorielles, ce qui crée des difficultés en matière de recrutement et porte atteinte à la crédibilité de l'Autorité). La relation entre l'Autorité de la concurrence et les organes de réglementation sectoriels était floue aux débuts des organes de réglementation sectoriels indépendants. Cependant, dans le contexte de l'élaboration du cadre de réglementation, la question de la gestion des champs de compétence qui se chevauchent est en train d'être examinée. Certaines propositions à cet égard ont été soumises et par le ministre de l'Entreprise publique dans son document de mars 2000 sur la gouvernance et l'imputabilité et par le Groupe d'examen de la concurrence et des fusions dans son rapport de mai 2000. Les différents organes de réglementation sont déjà engagés dans des arrangements administratifs visant à tirer ces questions au clair, et un certain nombre de mesures législatives ont par ailleurs été proposées par le ministre de l'Entreprise publique et le ministre de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi (voir le rapport de référence au chapitre 3).

D'importantes questions entourant la **responsabilisation** ont ces derniers temps attiré l'attention, et le cadre réglementaire a sur ce plan subi certains changements. Par exemple, la loi de 1997 créant l'autorité indépendante de réglementation des télécommunications ne prévoyait aucune reddition de comptes au Parlement. Or, la loi de 1999 créant l'autorité de réglementation de l'électricité montre comment cette lacune dans le cadre de réglementation, une fois découverte, a été comblée. En effet, ce texte de loi renferme des dispositions exigeant que la Commission de réglementation de l'électricité rende compte aux commissions parlementaires de l'exécution de ses fonctions. Bien qu'il n'y ait en la matière aucune obligation de droit, le directeur de la réglementation des télécommunications a en fait comparu plusieurs fois devant des commissions parlementaires. Des textes de loi à venir en matière de réglementation du secteur des télécommunications comporteront des dispositions établissant en la matière une obligation légale<sup>90</sup>.

Comme d'autres pays l'ont découvert, le remplacement d'une reddition de comptes politique directe fondée sur la responsabilité ministérielle par une responsabilisation gestionnaire/technique entre les autorités réglementaires et les ministères ainsi que le Parlement peut occasionner de nouveaux problèmes potentiels. Il y a en effet le risque qu'une telle surveillance parlementaire soit ou trop relâchée, laissant à l'autorité réglementaire un pouvoir discrétionnaire trop grand ou non approprié, ou trop strict, acculant l'autorité réglementaire à des décisions de marché qui ne cadrent pas avec sa mission réglementaire. Il importe qu'il y ait un équilibre entre les exigences en matière de reddition de comptes et l'indépendance opérationnelle nécessaire des autorités réglementaires<sup>91</sup>. Que la réglementation indépendante par secteur pour certains services d'utilité publique soit une nouveauté en Irlande – la première autorité sectorielle du genre remonte à 1997 seulement – signifie qu'il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité du droit de regard.

En mars 2000, la discussion a été élargie avec la diffusion par le ministre de l'Entreprise publique d'un énoncé de politique intitulé *Gouvernance et reddition de comptes dans le processus de réglementation : Projets de politique*. Ce document était les propositions politiques de la ministre visant les aspects gouvernance et reddition de comptes du cadre de réglementation des secteurs relevant de son

portefeuille. Les propositions s'inspirent des vues exprimées dans les mémoires reçus en réponse à l'appel lancé par la ministre en septembre 1999 en vue de recueillir les opinions des citoyens sur ces arrangements ; elles ont également été informées par l'expérience de la réglementation indépendante des services d'utilité publique vécue jusqu'alors en Irlande ainsi que par l'expérience internationale. Les propositions se trouvent reflétées dans les différents documents législatifs que la ministre a récemment déposés en vue de la réglementation des différents secteurs.

De façon générale, l'énoncé sur la gouvernance et la reddition de comptes dresse un cadre de réglementation destiné à résoudre les problèmes de perception en matière de « déficit démocratique » qui auraient pu avoir une incidence sur la crédibilité et la légitimité des nouvelles institutions de réglementation<sup>92</sup>. Certaines des questions analysées dans le document concernent la structure et la composition « du palier supérieur » des autorités réglementaires, le mérite relatif de l'existence d'offices de réglementation multiples par opposition à un seul organe de réglementation, les méthodes de sélection, de nomination et de renvoi de membres d'organes de réglementation, et la relation entre le fait d'être nommé et l'indépendance et la reddition de comptes. Le document traite également de la transparence, de l'équité, de l'efficacité et de l'efficacité des mécanismes de prise de décision des autorités de réglementation ainsi que des liens avec les parties prenantes importantes et de la question des pouvoirs d'exécution. En conclusion, le document propose ce qui suit :

- Le dépôt de projets de loi définissant le droit à l'examen judiciaire des décisions des organes de réglementation et, à moins que les tribunaux n'en décident autrement, le maintien de la décision d'une autorité réglementaire en attendant le résultat d'un tel examen<sup>93</sup> ;
- La mise à jour des textes pertinents en matière d'amendes et de pénalités afin que les mesures punitives reflètent et la nature et les conséquences d'une violation des règles ;
- L'adoption pour les commissions de réglementation d'une structure comprenant trois personnes, comme c'est le cas de la Commission de réglementation de l'électricité ;
- Le renforcement des mécanismes de consultation entre l'Autorité de la concurrence et les autorités réglementaires sectorielles<sup>94</sup> ;
- Que l'établissement des exigences en matière de service public/social demeure une fonction du ministre (sous réserve de la publication d'avis publics, dans l'intérêt de l'ouverture et de la transparence), mais qu'en plus les autorités réglementaires et autres parties intéressées soient invitées à soumettre au ministre leurs suggestions en la matière.

La discussion et l'analyse contenues dans le Rapport sur la gouvernance et la reddition de comptes sont de nature multisectorielle et générique, mais il est proposé que la mise en œuvre des propositions d'action se fasse par le biais de mesures sectorielles dans chacun des secteurs auquel le document s'applique. Le détail de la mise en œuvre pourra ainsi varier d'un secteur à l'autre, ce qui permettra de tenir compte des circonstances particulières à chacun d'entre eux<sup>95</sup>. Dans les domaines pour lesquels des arrangements législatifs sont déjà en place (par exemple, les télécommunications et l'électricité) les textes de loi existants seront examinés afin qu'à l'avenir les lois incluent des dispositions telles qu'elles correspondront aux politiques énoncées dans le document sur la gouvernance et la reddition de comptes. Dans les domaines pour lesquels des lois n'étaient pas en place avant la publication du Rapport sur la gouvernance et la reddition de comptes (par exemple l'aviation), les mesures législatives sont en train d'être élaborées conformément aux principes énoncés dans ce document. Par ailleurs, étant donné la nature changeante des technologies et l'évolution des marchés, la politique exige un réexamen régulier et systématique, si possible tous les trois ou quatre ans, mais certains aspects des télécommunications exigeront peut-être un examen plus fréquent.

Le rapport sur la gouvernance et la reddition de comptes peut être considéré comme étant l'un des exercices en la matière les plus intéressants entrepris par les pays membres de l'OCDE. Il n'en demeure pas moins que certaines questions importantes restent à être précisées. Premièrement, une proposition centrale concerne l'éclaircissement du rôle en matière de reddition de comptes joué par le Parlement. Or, les commissions parlementaires ne disposent pas encore des moyens nécessaires pour assumer matériellement une telle responsabilité, ce en partie à cause d'une insuffisance de ressources financières et humaines. Une deuxième préoccupation concerne la qualité des règlements produits par les autorités réglementaires. Le Bureau du Conseiller parlementaire gouvernemental et la toute nouvelle Unité centrale de réforme de la réglementation assurent un contrôle de la qualité des propositions relatives à des règlements d'application préparés par tous les ministères (voir la section 2.2), mais ce contrôle n'est pas systématique. Des autorités de réglementation indépendantes étant habilitées à prendre des règlements dans des domaines bien précis, le contrôle central *ex ante* de la qualité et de l'incidence des règlements pourrait être entamé.

Une troisième préoccupation importante qui n'est pas réglée (et est peut-être même accentuée) par le Rapport sur la gouvernance et la reddition de comptes renvoie aux objectifs premiers de ces organes. Le rapport justifie l'intervention réglementaire « pour faciliter l'entrée sur le marché, garantir des conditions de marché équitables et la protection du consommateur pour veiller à ce que tous les usagers aient accès à un niveau de services de base à des prix raisonnables. De cette façon, la réglementation économique peut englober des objectifs sociaux et régionaux » (p. 6). Bien que ces objectifs soient louables, le rapport n'envisage pas leurs effets contradictoires possibles ni n'établit de priorités ou de mécanismes pour aider l'autorité réglementaire à résoudre les divergences lorsqu'elle met en œuvre des stratégies en vue de la réalisation de chacun de ces objectifs.

Enfin, il reste à régler certaines questions qui débordent de la rubrique de la reddition de comptes et qui renvoient à l'efficacité des autorités de réglementation. En 1996, le gouvernement a annoncé son intention d'établir une autorité réglementaire multisectorielle pour l'énergie et les communications<sup>96</sup>. L'idée à la base était que pour un petit pays rattaché à un cadre de réglementation européen plus vaste, il y aurait lieu de trouver des synergies entre les différents domaines de compétence en vue de maximiser la production du petit nombre d'experts en matière de réglementation. Depuis, l'on a constaté une pénurie en experts compétents, mais la position politique actuelle s'est éloignée d'une approche multisectorielle à la réglementation, favorisant la mise en place d'autorités de réglementation indépendantes pour chacun des secteurs réglementés. La prolifération d'autorités de réglementation sectorielles, en plus d'amener une utilisation moins qu'optimale de ressources humaines rares et la possibilité de chevauchements entre organes, pourrait augmenter la rigidité et la fragmentation institutionnelles ainsi que le risque de mainmise par des intérêts puissants.

Le rapport '*Gouvernance et reddition de comptes dans le processus de réglementation* tirait la conclusion que, à l'heure actuelle, la réglementation prise au niveau sectoriel était vraisemblablement celle qui convenait le mieux aux services publics en Irlande, dans la mesure où elle permettrait une approche sensible aux conditions particulières des différents marchés, tout en permettant une mise en concurrence/complémentarité des entreprises fonctionnant (ou susceptibles de le faire) sur le même marché. Au demeurant, *Gouvernance et reddition de comptes* relevait que, à mesure que les marchés prenaient de l'ampleur, le besoin d'avoir une intervention réglementaire sectorielle pourrait diminuer et que la question d'une autorité réglementaire supra sectorielle pourrait être ré-examinée à une date ultérieure<sup>97</sup>.

#### 4. CHANGEMENT DYNAMIQUE : GARDER LES RÈGLEMENTS A JOUR

Le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* recommande que les gouvernements « réexaminent systématiquement les réglementations pour vérifier si elles répondent toujours avec efficacité et efficacité aux objectifs qui leur sont assignés ». Jusqu'à tout récemment, l'Irlande n'avait pas de politique visant l'examen systématique de ses lois et règlements existants. L'examen et la réforme de ces règlements et formalités administratives étaient le fait de chaque ministère et bureau et se résumaient principalement à leur harmonisation avec les directives de l'UE et à leur adaptation au programme IGS.

Jusqu'à il y a deux ans, l'Irlande n'avait pas de politique exhaustive et explicite visant son ensemble de lois et de règlements. Suite aux recommandations du Rapport du groupe d'examen des services juridiques de l'État, une petite unité a été créée en 1999 au Bureau de l'avocat général. En juillet 1999, le programme d'action *Simplification administrative, découlant de ce rapport*, a exigé « que chaque ministère/bureau [...] dresse d'ici à l'automne 1999 la liste des textes de loi pertinents (lois habilitantes et lois d'application) et donne pour chacun les motifs pour sa codification, sa refonte et/ou sa révocation ». Par exemple, le ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi a, en 1999, créé un groupe de travail sur la révision et la codification du droit des sociétés dont le double objet était de moderniser les textes réglementaires, les procédures et les mécanismes de surveillance des sociétés ainsi que de codifier toutes les règles et tous les règlements en une loi corporative fondamentale. Comme première étape, le Département du premier ministre et l'Unité de révision des textes réglementaires et des lois exigent que ministères et bureaux répertorient d'ici le printemps 2000 toutes les lois pertinentes, avec justification de leur codification, révision ou révocation. La deuxième étape, devant être terminée d'ici à l'automne 2000, vise l'établissement d'un ordre de priorité pour le travail de codification. L'initiative demeure cependant limitée à la clarté et à la transparence du système judiciaire. La stratégie d'examen n'a pas englobé les principes de bonne réglementation (par exemple, proportionnalité, évaluation d'impact, choix d'instruments politiques), et elle n'est pas non plus liée à des programmes d'examen structural plus vastes axés sur la mise en œuvre des principes de concurrence.

L'Irlande a également bénéficié du soutien de groupes consultatifs à haut niveau pour faire progresser la réforme de la réglementation. Parmi les groupes les plus influents, il convient de citer le *Competition and Mergers Review Group* (Groupe de contrôle de la concurrence et des fusions), qui a fait porter son étude sur la politique de la concurrence et les processus de mise en œuvre (voir le rapport de référence au chapitre 3), ainsi qu'une série de *Company Law Review Groups* (Groupes d'étude des lois sur les sociétés). Le premier de ces *Company Law Review Groups* a été fondé en 1994 pour étudier sept aspects de la loi irlandaise sur les sociétés. Le groupe représentait des intérêts tels que ceux des professions comptables, de la *Law Society* (Société du Droit), du *Bar Council* (Association du Barreau), de la *Irish Association of Investment Managers* (Association irlandaise des dirigeants dans le domaine des investissements), de la Fédération des banquiers irlandais, de la Bourse des valeurs irlandaise, de la communauté des entrepreneurs et des syndicats. Deux départements du gouvernement y étaient également représentés : Les *Revenue Commissioners* (Commissaires aux recettes) et le ministère des Finances. La création d'un lieu de rencontre pour les représentants de toutes les parties intéressées dans la loi sur les sociétés a créé un précédent dans la procédure de réforme de la loi. Un autre groupe d'étude, créé en 1998 pour recommander des réformes en matière de respect et de sanction de la loi sur les sociétés, a présenté son rapport en juillet 2000. Les recommandations présentées par ces deux groupes sont actuellement en cours de mise en œuvre. Encore un autre groupe d'étude de la loi sur les sociétés a été créé en 2000 pour étudier certains aspects de la loi sur les sociétés non couverts par le premier groupe. Il est intéressant de noter que ce groupe a été mis en place de manière permanente pour étudier la loi sur les sociétés et pour contribuer, à l'adoption « tous les deux ans d'un projet de *loi d'examen de la loi sur les sociétés*, dont le mandat sera de mettre à jour, de simplifier et dans l'ensemble d'aligner le Code des sociétés en Irlande sur les meilleures pratiques internationales sur la gestion des sociétés, compte tenu des principes de respect de la loi et de la simplification. »

Une récente initiative, le *Projet de loi sur les dispositions législatives (reformulation)*, dont est présentement saisi le Parlement, viendra renforcer la politique en matière d'examen. Le projet de loi propose en effet que le procureur général prépare et distribue (sur support électronique ainsi que sur support papier) des reformulations de textes de loi de telle façon qu'ils soient plus faciles à comprendre, les changements se limitant à la forme et n'ayant aucune incidence sur le fond. Pour accélérer le processus, il est proposé que les reformulations, au lieu de passer par le Parlement, soient sanctionnées par l'avocat général<sup>98</sup>. Cette politique sera particulièrement avantageuse dans les cas où une série de lois ont été codifiés et que la codification a été remplacée par une loi modificative. Il reste encore au Parlement à définir un rôle précis dans le contexte de ce nouveau mécanisme.

*Caducité et examen automatiques.* Le nouveau programme de réforme de la réglementation exige, au moyen de la Liste des critères de référence, que les auteurs des règles vérifient si les nouveaux règlements et lois peuvent englober des mécanismes d'examen automatique, tels la caducité automatique, une date d'examen précise ou un remplacement obligatoire (ajoutant une règle uniquement dans les cas où celle-ci est accompagnée d'une réduction ou d'une révocation correspondante). Jusqu'ici, les critères d'application et les lignes directrices n'ont pas appuyé ces mécanismes.

Le recours systématique à la caducité automatique et aux examens périodiques obligatoires inscrit l'Irlande parmi un très petit groupe de pays membres de l'OCDE. L'on ne dispose que de renseignements limités sur l'efficacité et l'efficience des clauses de caducité automatique et sur les défis posés par leur gestion dans la pratique. Les lois et les règlements stipulant la caducité automatique peuvent être à l'origine de problèmes imprévus et d'incitations mal venues, surtout si le délai prévu est trop court. Il est de fait qu'un mécanisme de caducité automatique mal conçu pourra réduire la discipline au regard de la loi, et le caractère prévisible de la structure de la réglementation. Cependant, une récente étude de l'OCDE/PUMA portant sur le recours à des clauses de caducité automatique dans plusieurs États australiens a conclu que cela avait éliminé des recueils de lois beaucoup de règlements redondants et joué un rôle important en encourageant la mise à jour et la reformulation de beaucoup de ce qui est demeuré. Les auteurs du rapport soulignent cependant qu'un cycle d'examen aux cinq ans pourrait être trop court, amenant un gaspillage des ressources en matière de réexamen et une réduction de la prévisibilité du système judiciaire<sup>99</sup>. L'Irlande voudra peut-être se reporter à cette expérience lors de l'établissement des critères et lignes directrices correspondant à la nouvelle exigence.

Comme cela est mentionné plus haut, au niveau sectoriel, le ministre de l'Entreprise publique a proposé dans le Rapport sur la gouvernance et la reddition de comptes une évaluation périodique formelle du processus d'établissement de règlements, y compris une évaluation de la justification continue d'intervention dans le contexte de la réalisation des objectifs nationaux économiques et sociaux ainsi que des objectifs régionaux.

*Réduction des fardeaux administratifs.* L'un des principaux objets de l'actuelle politique irlandaise est le contrôle des fardeaux administratifs. Cela étant, elle englobe des initiatives et des orientations passées, comme par exemple les recommandations du Groupe de travail sur la petite entreprise et les services du milieu des années 90. L'on dispose de preuves de résultats significatifs : l'on a relevé dans certains domaines une réduction et une amélioration graduelles des licences et permis d'exploitation de commerce. Par exemple, les récents efforts déployés par les Commissaires aux ressources ont sensiblement simplifié les exigences quant aux renseignements que doivent fournir les sociétés. L'enregistrement des sociétés a lui aussi été simplifié, cela pouvant maintenant se faire en l'espace d'une semaine<sup>100</sup>. L'Irlande a également été louangée pour sa mise en œuvre d'un système d'octroi de licences environnementales sophistiqué et efficace exigeant des permis intégrés pour les industries de taille moyenne et supérieure couvrant l'air, l'eau, le bruit et les déchets/sols<sup>101</sup>. La création par l'Autorité du développement industriel d'un guichet unique et de procédures administratives simplifiées pour aider les investisseurs étrangers a également été reconnue comme étant un facteur important en vue d'attirer l'investissement étranger.

Les initiatives prises dans ce domaine en Irlande tendent néanmoins à être partielles, et ce qui fait défaut est une approche systématique et globale. Des régimes d'octroi de licences anti-concurrentiels et exerçant un contrôle sur l'accès régissent toujours certains volets d'activité, notamment services d'utilité publique, transports en commun, activités bancaires, loteries, lieux de loisirs publics, professions libérales, logement et environnement et santé. L'on ignore la portée et le nombre des licences et permis. Même si le Groupe de haut niveau de la simplification administrative devant être créé en vertu de la Politique de simplification administrative est censé se pencher sur la question demeurent des sujets de préoccupation d'importance l'absence d'uniformité dans l'établissement de formalités par les différentes administrations et le double emploi et le manque de coordination dans la fourniture des données requises par les ministères et organismes<sup>102</sup>. Une raison à cela est l'important pouvoir discrétionnaire dont jouissent ministères, organismes, autorités réglementaires sectorielles et locales dans l'élaboration de leurs formalités sans surveillance centrale. Cela a une incidence disproportionnellement élevée sur les petites et moyennes entreprises<sup>103</sup>.

## 5. CONCLUSIONS ET INTERVENTIONS RECOMMANDÉES

### 5.1. *Évaluation générale des forces et faiblesses actuelles*

L'Irlande a transformé son économie au cours des 15 dernières années. Autrefois dotée d'une population peu spécialisée et mal rémunérée, caractérisée par un niveau d'émigration élevé, et d'une économie protégée et hautement réglementée l'Irlande, jouit aujourd'hui d'une prospérité amenée par le marché et d'un faible taux de chômage. Les changements en matière de gouvernance ont eux aussi été importants, mais ils accusent un retard par rapport aux changements économiques et pourraient être un goulot d'étranglement entravant le maintien de niveaux de croissance élevés. Le bon rendement économique enregistré par le pays explique en partie la transformation vécue dans les environnements économique, social et culturel. Cependant, des facteurs externes et peut-être ponctuels sont également intervenus. Pour maintenir son développement, l'Irlande devra poursuivre sa réforme de la réglementation en vue d'améliorer l'environnement sur le marché et de résoudre les défis amenés par la réussite, notamment pénuries de travailleurs ayant les compétences requises et de logements.

L'environnement et le cadre de réglementation irlandais se sont améliorés sensiblement. Des réformes législatives d'envergure ont amené des changements fondamentaux dans des secteurs importants tels les services financiers, les télécommunications, l'électricité et le transport, ainsi que dans les rôles des gouvernements locaux. De nouveaux régimes de réglementation se sont esquissés à l'intérieur du cadre général des réformes de la fonction publique et de l'évolution du marché. L'on a également constaté le renforcement voire la création de nouvelles institutions axées sur le marché, notamment les autorités réglementaires sectorielles et l'Autorité de la concurrence.

La reddition de comptes et la transparence ont été de beaucoup améliorées, non seulement au moyen de mécanismes traditionnels de participation et d'établissement de consensus caractérisés par le principe du partenariat social, mais également grâce à de nouveaux mécanismes tels l'application et le respect de la *loi sur la liberté de l'information*. Les améliorations ont été graduelles et cumulatives et, dans certains cas, fragmentaires, mais le rythme de la modernisation du secteur public s'est récemment accéléré. L'appui important par l'administration et par les gouvernements successifs de la remarquable IGS favorise aujourd'hui une nouvelle culture gouvernementale, y compris sur le plan de l'élaboration de règles. Le processus d'examen judiciaire irlandais est à bien des égards exemplaire et il a permis de relever les lois et les règlements de qualité inférieure<sup>104</sup>.

Ces progrès sur le plan des capacités des pouvoirs publics ont été réalisés sans crise externe, mais plutôt grâce aux pressions exercées par l'Union européenne et à une initiative interne non partisane appuyée par les administrations qui se sont succédées. L'Irlande offre une leçon sur les stratégies de la réforme de la réglementation. En effet, des politiques harmonieuses et durables jouissant d'un vaste appui et applicables aux différents secteurs peuvent donner naissance à un environnement micro-économique stable qui permet aux nouvelles institutions de produire des résultats positifs. Par exemple, les politiques permanentes destinées à favoriser l'ouverture des marchés et à attirer l'investissement étranger direct (IED) ainsi que l'intégration de l'UE, ont eu des effets de retombée sur la plupart des secteurs.

De nouveaux défis à court et à moyen termes doivent néanmoins être relevés. Au cours des années à venir, diverses difficultés amenées par la réussite, par exemple pénuries et goulots d'étranglement, dans un contexte de contraintes fiscales et de mesures anti-inflationnistes, exigeront peut-être que l'Irlande réglemente « mieux et plus intelligemment » que par le passé ou que ses partenaires commerciaux. La rapidité de la croissance masque peut-être certaines sérieuses faiblesses sur le plan réglementation. Dans un contexte de croissance élevé, il est plus difficile de repérer les échecs en matière de réglementation et de contrer des coûts de réglementation élevés. Un fléchissement cyclique pourrait révéler des fardeaux onéreux imputables à la mauvaise qualité et à la rigidité de lois et de règlements. Comme le montrent les régimes de réglementation anti-marché qui perdurent dans le cas des débits de boisson, des taxis et de l'aménagement du territoire, les politiques interventionnistes et l'influence exercée par les groupes d'intérêt demeurent puissantes.

Deuxièmement, l'Irlande accuse un retard par rapport à de nombreux pays de l'OCDE sur le plan de la capacité d'assurer une réglementation de qualité élevée. Une évaluation économique des projets de loi fait défaut. Des solutions de rechange, telles le recours à des instruments économiques, n'ont remplacé qu'un petit nombre d'approches traditionnelles « de commandement et de contrôle ». Constat critique, les mécanismes de mise en œuvre et les pouvoirs d'exécution de la politique de Simplification administrative devront peut-être être améliorés si les styles de réglementation anticoncurrentiels dans les secteurs non commerciaux et les tendances interventionnistes doivent être renversés. Plus particulièrement, l'auto-évaluation et l'examen par les pairs semblent être trop faibles pour être des incitations à l'adoption d'approches de réglementation nouvelles et plus efficaces. L'Irlande, à l'image d'autres pays petits et à fonctionnement participatif, devrait reconnaître que la mondialisation et l'ouverture exigent un certain degré de formalisme dans le système national de gestion de la réglementation, ce pour appuyer la confiance dans le marché et éviter de privilégier indûment initiés ou « gros joueurs ». Un défi particulier est celui de la recherche d'un nouvel équilibre entre consultation publique, flexibilité et rapidité dans l'élaboration de règles.

Troisièmement, les réformes irlandaises ont eu pour principal objet la modernisation de l'administration publique. Ces changements sont allés plus loin que ceux visant d'autres intervenants dans la gouvernance. Bien que les progrès réalisés soient visibles, l'appareil judiciaire, les nouvelles institutions axées sur le marché, y compris l'Autorité de la concurrence, le Parlement et ses commissions et même les nouveaux pouvoirs régionaux continuent d'avoir besoin d'adaptations institutionnelles sur les plans de leur efficacité, de leur responsabilisation et de leur coordination d'ensemble.

Enfin, la culture irlandaise de l'élaboration de politiques continue d'être très allergique au risque, sa tendance étant de suivre plutôt que de mener. L'adoption d'une politique formelle de réforme de la réglementation en 1999 seulement, plusieurs années après la plupart des pays de l'OCDE, en est une preuve éloquente. Dans le contexte de la mondialisation, les petits pays devront de plus en plus exploiter leur agilité pour s'adapter aux marchés et technologies changeants. L'Irlande devrait chercher des moyens d'être un innovateur dans la prochaine génération de réformes de la gouvernance.

## 5.2. Option de politique à envisager

Les options de politique qui suivent esquissent des mesures concrètes qui devraient être prises pour relever les défis susmentionnés. Les stratégies recommandées cadrent avec les bonnes pratiques de base en vigueur dans d'autres pays. Certaines des recommandations pourraient être exécutées rapidement, tandis que d'autres demanderaient plusieurs années à mettre en œuvre.

- *Renforcer l'exécution de la politique de réforme réglementaire en établissant des mesures de contrôle plus fortes et une évaluation de la qualité de la réglementation au sein des ministères et organismes publics, et en faisant appliquer les mesures de contrôle par un comité de haut niveau*

La *Simplification administrative* a vu le jour dans le cadre de l'IGS en tant qu'élément devant moderniser l'administration publique irlandaise. La nouvelle politique et le plan d'action ont hérité des mécanismes de gestion et de mise en œuvre ainsi que de la structure de reddition de comptes de l'IGS. Plus particulièrement, les approches en matière d'application et de respect du programme de *Simplification administrative* s'appuient sur l'auto-évaluation et sur la pression exercée par les pairs. Au contraire de l'approche de mise en œuvre employée pour d'autres politiques porte-étendard, comme la *loi sur la liberté de l'information*, la modernisation du système de gestion de la réglementation a manqué de ressources, de formation et de volonté et n'a procuré que de rares avantages concrets aux citoyens et aux entreprises. Les mécanismes de responsabilisation de la nouvelle politique se sont appuyés sur de vagues processus internes, sous la surveillance d'un Groupe de coordination des secrétaires de l'IGS surchargé. De tels mécanismes sont trop faibles et trop isolés pour changer les habitudes et la culture établies de longue date, mettre le système de réglementation à l'abri de l'influence et des pressions exercées par de puissants intérêts particuliers, contrecarrer les incitations perverses existant à l'intérieur des ministères et organismes, et coordonner le complexe échafaudage de la réforme de la réglementation.

Il importerait de créer en vue de l'exécution de ces tâches un comité de réglementation de haut niveau investi de pouvoirs suffisants pour influencer sur les décisions prises au Cabinet. Son rôle devrait être de préconiser et de promouvoir la mise en œuvre de la politique de réforme de la réglementation, d'exécuter les décisions clés en matière de réforme dans la réglementation et de coordonner la réforme de la réglementation à l'échelle de l'administration dans son entier<sup>105</sup>. Pourraient compter parmi les participants au comité des représentants du Département du premier ministre, du ministère des Finances, du Bureau de l'avocat général et de l'Autorité de la concurrence. Seraient invités à y participer de façon ponctuelle des porte-parole de ministères et de bureaux de la réglementation et d'autorités réglementaires sectorielles. Le comité pourrait être complété par un conseil consultatif au sein duquel différents partenaires sociaux (y compris des groupes de consommateurs) et des institutions clés, comme le FORFAS, pourraient discuter de questions de réglementation. Le travail du comité serait mené conjointement avec d'autres politiques horizontales, par exemple l'IGS ou la budgétisation. Le comité devrait par ailleurs déposer un rapport annuel auprès du Parlement. Cet organe politique pourrait être calqué sur le Comité ministériel des Pays-Bas responsable du puissant programme MDW (« Fonctionnement des marchés, déréglementation et qualité législative »)<sup>106</sup>.

Parallèlement à un solide promoteur central, l'Irlande pourrait augmenter la responsabilisation sur le plan des résultats au sein des ministères et des organismes au moyen de normes de rendement public mesurables en matière de réforme de la réglementation. En effet, les mécanismes de contrôle ne sont pas équilibrés par des incitations efficaces pour amener les ministères à changer, étant donné surtout les pressions contraires exercées par leurs éléments constitutifs et le palier politique. A l'heure actuelle, les objectifs du programme de réforme de la réglementation sont de nature très générale et des mécanismes transparents de mesure du rendement pour chacun des ministères n'ont pas encore été mis en place. En d'autres termes, les objectifs sont stratégiques plutôt qu'axés sur des résultats. Ainsi, la responsabilité en ce qui concerne les résultats est trop centralisée, tandis que les compétences et les ressources consacrées à la

réforme sont décentralisées. Le fait que l'incitation à faire produire par les ministères de bons règlements ne soit pas encore très solide explique peut-être en partie pourquoi les habitudes en matière de réglementation de l'administration n'ont pas beaucoup changé. Un modèle possible que l'on pourrait examiner est la *loi américaine de 1993 sur le rendement et les résultats du gouvernement*, loi qui établit un système à l'échelle de l'administration publique, et qui s'applique aux autorités de réglementation, visant l'établissement d'objectifs pour le rendement des programmes et la mesure et la publication des résultats<sup>107</sup>.

- *Responsabiliser les autorités de réglementation sectorielles en créant les conditions d'une surveillance appropriée par les commissions parlementaires, et clarifier les rôles respectifs de ces organes et de l'Autorité de la concurrence, de manière à assurer l'application uniforme et cohérente de la politique de concurrence dans les secteurs réglementés.*

Des organismes et institutions axés sur le marché ont vu le jour aux côtés de la libéralisation, de la privatisation et de la réforme de la réglementation. Cependant, les pouvoirs, la nature et les mécanismes de reddition de comptes des autorités de réglementation sectorielles sont en train de bousculer l'équilibre entre la gouvernance publique générale et la gouvernance institutionnelle. A certains égards, ces organes sont devenus une « quatrième branche de l'État » aux côtés des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire<sup>108</sup>. L'Irlande a été l'un des premiers pays à se pencher sur les questions complexes de reddition de comptes que soulève cette situation. En mars 2000, le ministre des Entreprises publiques a publié des propositions de politique sur la Gouvernance et la reddition de comptes dans le cadre du processus de réglementation qui, entre autres choses, prônent un rôle de surveillance des autorités de réglementation sectorielles plus clair pour le Parlement. Or, le Parlement et ses commissions ne disposent pas des moyens nécessaires pour ce faire. Étant donné ce rapport et d'autres qui l'ont précédé<sup>109</sup>, l'Irlande devrait envisager une stratégie pour améliorer les mécanismes de reddition de comptes parlementaires, assortis des ressources nécessaires. Il conviendrait de s'attarder sur la gestion de l'information, de façon à permettre aux commissions de se concentrer sur les décisions politiques stratégiques. L'élaboration d'une évaluation d'impact succincte des décisions politiques, semblable à l'AIR, serait un pas dans la bonne direction.

Comme l'explique le rapport de référence au chapitre 3, nombre des recommandations du Groupe d'examen de la concurrence et des fusions devraient être adoptées, de façon à mettre en place un processus structuré de coordination et une base juridique permettant aux autorités réglementaires sectorielles et à l'Autorité de la concurrence de s'en remettre les unes aux autres, sans risque, et sans diluer ni compromettre l'application de la politique en matière de concurrence. L'Autorité et les autorités sectorielles devraient se conseiller les uns les autres au sujet des questions pouvant relever des champs de compétence de chacune et se consulter lorsqu'elles pensent poursuivre le même objet. Pour que cela ait un sens, il leur faut avoir le droit d'échanger des renseignements entre elles<sup>110</sup>. Qu'un représentant de l'Autorité siège aux comités d'appel de décisions d'autorités de réglementation sectorielles serait une excellente idée en vue de l'intégration des perspectives en matière de directives.

- *Raffermir les disciplines visant la qualité réglementaire dans les ministères et bureaux en renforçant le service central d'examen et en affinant et intégrant les outils d'analyse d'impact de la réglementation, sur la base d'un principe coûts-avantages, en augmentant le recours aux formules non réglementaires, en intégrant ces outils aux mécanismes de consultation publique et en formant les fonctionnaires à leur utilisation.*

La Liste des critères de référence qui accompagne les notes explicatives d'un projet de loi est un important pas en avant dans la modernisation du régime irlandais de gestion de la réglementation. De graves faiblesses et failles demeurent néanmoins dans le processus irlandais. Il y importe tout particulièrement, d'une part, de préciser la différence entre la liste de référence qui a une nature coercitive, et les 'contrôles' des impacts sur, entre autres, l'emploi, les femmes, les personnes vivant dans la pauvreté

et d'autre part de faire figurer définitivement dans une AIR plus développée des évaluations particulièrement importantes, telles que l'impact sur les coûts pour l'industrie et la petite entreprise. En guise de principe directeur, il conviendrait d'adopter un critère coûts-avantages universel, assorti de stratégies étape par étape en vue de l'amélioration graduelle de la quantification des impacts de la plupart des règlements, tout en veillant à ce que les évaluations qualitatives soient plus uniformes et plus fiables. Par ailleurs, ces outils devraient non seulement être bien conçus, mais également bien utilisés, c'est-à-dire intégrés aux pratiques administratives quotidiennes. Si l'on se fonde sur les meilleures pratiques de l'OCDE, cinq étapes clés sont nécessaires pour amener une amélioration de l'efficacité. En guise de première étape, l'Irlande devrait renforcer l'Unité centrale au Département du premier ministre. Pourraient compter parmi les mesures concrètes à prendre : lui confier i) le pouvoir nécessaire pour faire des recommandations quant à la qualité des résultats de l'application de la Liste des critères de référence au comité de réglementation de haut niveau, tel que recommandé, ii) les ressources nécessaires pour recueillir les données requises et coordonner le programme de réforme à l'échelle de l'administration publique et iii) suffisamment de ressources et de compétences analytiques pour être en mesure de donner un avis indépendant sur les questions liées à la réglementation.

Un deuxième défi est la mise au point de moyens efficaces d'appliquer le programme de *Simplification administrative* aux règlements d'application. Les examens parlementaire et judiciaire sont les seuls mécanismes de vérification de la qualité de ce genre de règlement (sans compter l'examen judiciaire non obligatoire effectué par le Bureau de l'avocat général). Cependant, ces mécanismes sont à bien des égards ou théoriques, ou trop rigides ou politiques, ou trop tard dans le processus, ou encore trop coûteux pour garantir que les règles de niveau inférieur respectent les critères de qualité élevée. Une importante amélioration serait donc d'imposer rigoureusement aux règlements d'application les contraintes prévues dans la *Simplification administrative* (par exemple, la préparation et l'examen externes de la Liste des critères de référence, une consultation publique obligatoire, une publication centralisée, etc.). Un élément délicat mais essentiel est la nécessité d'élaborer un mécanisme qui permette un examen par des tiers de la qualité des règles des autorités réglementaires sectorielles sans pour autant empiéter sur l'indépendance de ces dernières. Une première étape serait d'exiger qu'elles suivent un processus « d'avis et de commentaires » en vue d'une AIR élargie pour leurs ébauches de règlements.

Troisièmement, il conviendrait d'augmenter la rigueur méthodologique dans les réponses données en fonction de la Liste des critères de référence en fournissant formation, conseils écrits et normes analytiques minimales, y compris pour les analyses coûts-avantages, aux ministères et organismes. Les difficultés pratiques et conceptuelles d'une analyse coûts-avantages formelle laissent entrevoir la nécessité en Irlande d'une approche par étape en vertu de laquelle le programme AIR serait progressivement amélioré, intégrant les éléments et quantitatifs et qualitatifs de l'analyse, de sorte qu'au fil du temps elle appuie mieux l'application du principe du rapport coûts-avantages.

Quatrièmement, il y aurait lieu d'élargir l'AIR en y intégrant un examen détaillé des solutions de rechange à être analysées et comparées au projet de réglementation. L'Irlande ayant tardé à mettre en place des solutions de rechange réglementaires et non réglementaires susceptibles d'augmenter à faible coût l'efficacité des directives, les autorités de réglementation doivent être modifiées au moyen d'une gestion axée sur les résultats. Cela nécessite un encouragement solide émanant du centre de l'administration, appuyé, au besoin, par de la formation, des lignes directrices et l'aide d'experts. Dans les cas où des lois et une culture juridique rigides entravent le recours à des solutions de rechange plus efficaces, il sera peut-être nécessaire d'amener des réformes de droit plus vastes afin de permettre davantage d'innovation et d'expérimentation.

Cinquièmement, l'efficacité du système irlandais de gestion de la réglementation serait améliorée par une intégration de l'AIR et des processus de consultation publique. La publication de l'AIR au moyen d'un mécanisme exigeant des autorités de réglementation qu'elles réagissent aux commentaires venant de

parties directement concernées permettrait un fonctionnement plus efficace de la consultation en tant que moyen de collecte d'informations plus rentable, améliorant ainsi les renseignements nécessaires à une bonne AIR. L'exposition publique des AIR serait par ailleurs un puissant encouragement pour l'amélioration rapide par les ministères de la qualité de leurs réponses à la Liste des critères de référence. L'accès aux AIR améliorerait par ailleurs la qualité de la consultation en permettant au public de réagir à des données plus concrètes. Une telle intégration doit néanmoins être soigneusement élaborée de façon à ne pas introduire dans le système des retards supplémentaires.

- *Accroître la transparence en formalisant les procédures administratives, notamment celles concernant la consultation publique et l'élaboration de règles.*

Il est convenu que la petite taille du pays, la culture politique d'ouverture, le nombre de représentants élus par rapport au chiffre de population et la *loi sur la liberté de l'information* sont autant d'éléments qui contribuent à un climat d'ouverture qui facilite un processus de consultation efficace. Néanmoins, au fur et à mesure que les relations évoluent, de nouveaux participants, y compris des non-nationaux, commencent à être touchés par la réglementation irlandaise. Par ailleurs, l'absence de règles minimales peut venir compliquer la consultation publique et les procédures de réglementation, réduisant l'efficacité, la rapidité et l'opportunité des réactions réglementaires. La reconnaissance de ces nouvelles circonstances se trouve reflétée dans la formalisation accrue des responsabilités administratives de base (par exemple, le *Manuel du Cabinet*, la *loi sur la gestion du service public*). L'accessibilité sera peut-être toujours nécessaire. En guise de précaution, il conviendrait d'envisager l'établissement d'une exigence obligatoire « d'avis et de commentaires » pour toutes les propositions de réglementation (possiblement gérée par l'Unité centrale d'AIR mentionnée plus haut). En tant que mesure complémentaire, l'Irlande souhaitera peut-être établir les critères minimaux et les contraintes relatifs à la consultation publique exigés par le plan d'action *Simplification administrative*. Ces efforts pourraient par ailleurs être intégrés à une initiative générale visant la rédaction d'une loi sur la procédure administrative. Cela viendrait consolider le récent effort de publication dans le *Manuel du Cabinet* des mécanismes de base pour l'élaboration de règles, et expliciterait dans un seul et même texte les droits très clairs des citoyens et des entreprises de connaître et de contester les règles devant être suivies lors de la prise de règlements (AIR, consultation, publication, etc.) et lors de la prise de décisions de réglementation (décision sur une formalité).

- *Améliorer le programme actuel de révision des lois et règlements existants en y intégrant des critères pro-concurrentiels et des indicateurs de qualité réglementaire.*

La proclamation de la *loi sur les mesures législatives (Reformulation)* et sa pleine application sont un important pas dans l'amélioration du cadre de réglementation irlandais. L'ajout de critères spécifiques en matière de qualité de la réglementation au processus d'examen améliorerait ce mécanisme. Pour de tels examens, la Liste des critères de référence de l'OCDE de 1995 pourrait servir de référence pour vérifier la nécessité et l'opportunité continues du recueil de règlements existants. Pour appuyer l'examen, le Parlement ou le gouvernement pourrait directement ou par l'intermédiaire d'une commission indépendante examiner les principaux domaines codifiés et produire un programme rotatif de réforme échelonné sur plusieurs années. Une condition préalable à toute initiative du genre serait que les pouvoirs publics assurent à l'unité responsable de l'examen suffisamment de ressources humaines et techniques. L'unité pourrait être versée à l'unité d'AIR élargie susmentionnée. Le processus d'examen entrepris par l'Australie dans le cadre de sa politique nationale en matière de concurrence pourrait servir d'exemple. En vertu de cette politique, toutes les lois ont été examinées et les entraves à la concurrence ont dû être supprimées à moins de preuve que ces contraintes servaient l'intérêt public et qu'il n'y avait aucun autre moyen de réaliser les objectifs publics visés<sup>111</sup>.

### 5.3. *Gérer la réforme de la réglementation*

Les mesures suivantes à prendre devront viser la durabilité et l'élaboration d'un programme de réglementation robuste. Un important moteur de tout effort visant à moderniser la gestion de la réglementation en Irlande est que le pays reconnaît que non seulement la capacité en matière de réglementation d'autres nations a évolué plus rapidement, mais que sa récente réussite économique permet une approche plus novatrice en matière de réglementation. L'Irlande accuse de plus en plus de retard dans la « course » à la « qualité en matière de réglementation ». Sa réussite lui permet d'être plus assurée et plus directe. La réussite exigera cependant de l'Irlande qu'elle pense différemment, et pas seulement par rapport au passé, mais également par rapport à ses « pairs » les plus proches. L'Irlande devrait viser plus haut que ses voisins.

Ces efforts exigeront un nouvel engagement politique. Même si sa contribution a été essentielle, la réforme de la réglementation n'est pas un « sujet chaud » politique, et il manque à certaines réformes l'impératif externe qui est souvent nécessaire pour surmonter la résistance interne. Les pouvoirs publics auront dorénavant besoin de tous leurs talents de séduction et de communication pour convaincre une administration et un public sceptiques.

## NOTES

1. L'emploi total est passé d'un peu plus de un million en 1988 à 1.737.900 en 1999, et le taux de chômage est tombé de 15 % en 1994 à 4.1 % en 2000. Le rapport dette/PIB a été ramené de 120 % au milieu des années 80 à environ 39 % en 2000. Le niveau de vie irlandais converge avec la moyenne européenne, avec un PIB per capita se situant à 97 % en 1999, comparé à moins de 70 % en 1987. En ce qui concerne le PIB par habitant (à parité de pouvoir d'achat), l'Irlande se classait au huitième rang en 1999, avant les Pays-Bas, l'Allemagne ou la Suède. OCDE, 2000 et administration irlandaise.
2. OCDE (1999), *Étude économique : Irlande*, Paris. Voir également Fitz Gerald, J. (1999), *The Irish Economic Boom*, Les Études du CERI, no 56, novembre.
3. Au cours des années 90, les transferts annuels de l'UE représentaient plus de 4 % du PIB.
4. Les premières décennies d'indépendance par rapport au Royaume-Uni ont vu l'érection de très hautes barrières tarifaires contre le monde extérieur. Fitz Gerald, J. (1999), *op. cit.*, pp. 6 et 24.
5. La stabilité macro-économique des années 90 est le résultat d'ajustements douloureux effectués au cours des années 80 pour remédier aux effets de la politique de « croissance à tout va » des années 70, accompagnée d'une énorme injection financière qui s'avéra non viable et ruina presque l'économie, Fitz Gerald, J. (1999), p. 14.
6. Par exemple, bien que des solutions soient en cours, l'Autorité de la concurrence éprouvait jusqu'à récemment des difficultés à recruter des professionnels de haut niveau.
7. L'interventionnisme peut être attribué à l'article 45 de la Constitution qui stipule que « l'État favorise et, le cas échéant, supplée l'initiative privée dans l'industrie et le commerce » et « l'État veille à ce que l'entreprise privée soit conduite de manière à assurer une efficacité raisonnable de la production et de la distribution de biens et de manière à protéger le public contre l'exploitation injuste ». Millar, Michelle, Onik Karapchian et Tony Verheijen, 1998, dans Tony Verheijen et David Coombes (eds), *Innovations in Public Management. Perspective from East and West Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, p. 283
8. Comme dans le cas du contrôle des prix récemment imposé aux débits de boisson en vue de combattre l'inflation, où la permanence de la vieille *Ordonnance sur les épiceries* qui restreint la concurrence sur le marché de détail, voir rapport de référence au chapitre 3.
9. Le système du 'courtage' n'est pas seulement lié au système électoral, axé sur le scrutin proportionnel dans des circonscriptions à sièges multiples, mais aussi à un climat politique où l'idéologie joue un rôle mineur comparé au contact direct et à la connaissance des besoins de la circonscription. Collins, Neil and Patrick Butler, 1999, « Public Services in Ireland : Social Marketing Management » dans Collins, Neil ed., p. 41. O'Halpin, E and E. Connolly (1999), « Parliaments and Pressure Groups : The Irish Experience of Change », dans *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*, Ed. Nolton P., Londres, p. 135.
10. Laffan, Brigid (1999), « The European Union and Ireland », dans Collins, Neil ed., p. 94; et Collins, Neil (1999), « Corruption in Ireland : a Review of Recent Cases » dans Collins, Neil ed., p. 73. Pour le marché des taxis et celui des débits de boisson, voir les chapitres 1 et 3 de l'étude.
11. Voir à ce sujet Kelly, M. (1999), p. 69.
12. Hogan, Gerard (1994), « An introduction to Irish Public Law », chapitre 2, *European Public Law*.

13. En sus des lois des Chambres de l'Oireachtas (Parlement), le code irlandais comprend les lois du Parlement de Saorstát Eireann, des lois du Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande promulguées au cours de la période 1801 à 1937, des lois du Parlement de Grande-Bretagne promulguées au cours de la période 1707 à 1800, des lois du Parlement d'Angleterre promulguées au cours de la période 1226 à 1707, des lois promulguées par tout Parlement siégeant en Irlande avant l'union avec la Grande-Bretagne en 1801.
14. Voir les volumes des *Statutes and Statutory Instruments* publiés depuis 1990. Il est à noter que certaines ordonnances peuvent rester dans le code même lorsque la loi habilitante a été abrogée (*Ordonnance sur les épiceries*).
15. Un problème additionnel est celui de la cohérence dans le temps, soit les politiques se répercutant sur différentes générations.
16. L'autorité de convoquer les fonctionnaires devant une commission parlementaire est antérieure à 1997, en particulier dans le domaine du contrôle des dépenses de l'État.
17. La réforme a permis aux commissions parlementaires de citer les hauts fonctionnaires à comparaître devant elles. *Committees of the Houses of the Oireachtas (Compellability, Privileges and Immunities of Witnesses) Act* de 1997.
18. O'Halpin, E and E. Connolly (1999), p. 133. N. Collins, par exemple, a souligné le « déclin de la supervision parlementaire », Collins, Neil (1999), « Corruption in Ireland : a Review of Recent Cases » dans Collins, Neil ed., p. 78.
19. Morgan, D.G. (1999), pp. 8 et 12.
20. Ce qui a été clairement démontré par le ministère de l'Éducation, avec ses constats sur le coût élevé de la création de conseils scolaires locaux décentralisés.
21. Gouvernement de l'Irlande, 1996, *Delivering Better Government. The Strategic Management Initiative*. Deuxième rapport au Gouvernement du Groupe de coordination des secrétaires. Mai, p. 6.
22. Millar, Michelle Onik Karapchian et Tony Verheijen (1998), pp. 285-291 et Kelly, M. (1999), 82-85
23. Une contribution importante à l'IGS fut une thèse produite conjointement par un groupe de hauts fonctionnaires ayant suivi de 1992 à 1994 un cours de maîtrise spécial en gestion stratégique du secteur public au Trinity College de Dublin, avec l'appui du Centre de formation de la fonction publique du ministère des Finances. Sur la base de l'enseignement dispensé et de visites de travail en Nouvelle-Zélande et en Australie, le Groupe a présenté une thèse conjointe soulignant la nécessité de développer les capacités stratégiques aux fins de l'élaboration de politiques dans la fonction publique. La thèse, publiée en 1995 dans une revue spécialisée, a formé le point de départ de l'énoncé de politique « *Delivering Better Government* », (Kelly, M. 1999, p. 86.)
24. Par exemple, *Delivering Better Government – Strategic Management Initiative* (1996); *Better Local Government—A Programme for Change* (1996); *Reducing Ted Tape – An Action Programme for Regulatory Reform* (1999) etc.
25. Le Département du premier ministre a publié à la fin de l'année 2000 un appel d'offres pour une vaste évaluation externe de l'IGS.
26. Par exemple, voir Keogan Justin et David McKevitt, 1999, « Another Set of Strategy Statements : What is the Evidence on Implementation ? » dans *Administration* 47(1), pp. 3-25.

27. Department of Public Enterprise, 2000, *Governance and Accountability in the Regulatory Process*. Policy Proposals, mars.
28. Kelly, M. (1999), p. 90.
29. Fondé sur un rapport de stratégie du NESC signalé dans Boyle, R. *et al.* (1999), « Review of Developments in the Public Sector in 1999 », *Administration* 48(4), p. 10.
30. OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : Synthèse*, Paris, p. 37.
31. OCDE (1995), *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, OCDE/GD(95)95, Paris.
32. *Reducing Red Tape : An Action Programme of Regulatory Reform in Ireland*, Government Publications, Dublin, juillet 1999
33. Moran, David (1999), « The future of the Irish Constitution » dans Collins, N. *Political Issues in Ireland Today*, Manchester University Press, Manchester et New York, p. 8.
34. Le rapport du Groupe de travail fut publié avec l'énoncé de politique *Reducing Red Tape*.
35. Government Publications, Dublin, juillet 1999
36. <http://www.irlgov.ie/taoiseach/publication/cabinethandbook/contents.htm>.
37. Tous les Mémoires au gouvernement doivent indiquer clairement, le cas échéant, l'effet de la proposition sur :
  - (i) les relations, la coopération et l'action commune, Nord/Sud en Irlande ou Est/Ouest entre l'Irlande et la Grande-Bretagne
  - (ii) l'emploi
  - (iii) les femmes
  - (iv) les personnes démunies ou risquant de le devenir, dans le cas de propositions importantes
  - (v) les coûts pour l'industrie (excepté dans le cas de mesures liées au budget) et le coût pour les petites entreprises
  - (vi) les coûts pour l'Échiquier et les besoins en personnel, et
  - (vii) la qualité de la réglementation, par référence aux notes de l'Annexe VI, Liste des critères de référence relatifs à la qualité de la réglementation

Département du Taoiseach (2000), *Cabinet Handbook*, paragraphe 3.1.
38. La politique trouve son origine dans les recommandations du Rapport du groupe d'examen des services juridiques de l'État.
39. L'accueil réservé au programme du ministère des Finances semble avoir été mitigé. Selon des interviews, les fonds et les ressources requis par la section centrale et la section de révision du droit statutaire ont été alloués avec réticence et le recrutement et la mise en place de personnel qualifié accusent un retard substantiel. Entretien tenu lors de la mission de l'OCDE en Irlande, juin 2000.

40. OCDE (1997), *Analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris, p. 221.
41. Le mandat dérive du rôle constitutionnel de l'Avocat général, en tant que conseiller juridique du gouvernement. Il existe par conséquent une obligation implicite que les textes de lois soient juridiquement valides et conformes à la Constitution. Cette règle semble si inhérente au système qu'elle est tacite. Voir : Donelan. E. (1992), « The Role of the Parliamentary Draftsman in the Preparation of Legislation in Ireland », *Dublin University Law Journal*, p. 1 et aussi Donelan E., « The Role of the Parliamentary Draftsman in the Implementation of European Union Directives » dans *Ireland : Statute Law Review*, volume 18, p. 1.
42. Jusqu'en septembre 2000, ce service s'appelait Bureau du rédacteur parlementaire (Office of the Parliamentary Draftsman).
43. Ministère du premier Ministre, Manuel du Conseil des ministres, règle 4.5.
44. Voir Statement on Regulatory Reform, juillet 2000.
45. Boyle, R. (1998).
46. Les responsabilités collectives conférées par l'article 28.4.2 de la Constitution exigent que les ministres informent leurs collègues du gouvernement des propositions qu'eux-mêmes, ou leur secrétaire d'État, ont l'intention d'annoncer et, si nécessaire, demandent leur accord (*Cabinet Handbook*, Para. 1.1)
47. Deux autres sources importantes de lois sont les Livres vert et blanc. Ces Livres énoncent par avance les projets du gouvernement et autorisent une consultation poussée avant l'adoption de lois. Les Livres verts ont été inventés par le gouvernement travailliste en Angleterre en 1967. En substance, ils esquissent des propositions gouvernementales sans engager le gouvernement. Les Livres blancs tendent à être des énoncés plus catégoriques de la politique gouvernementale. Ce type de document a été utilisé avec beaucoup d'effet pour formuler la récente politique sur l'éducation et la loi sur l'éducation de 1998 a fait l'objet de d'un Livre vert et d'un Livre blanc.
48. La répugnance à l'égard de la dévolution prend sa source dans l'histoire : dans les années 30, la décentralisation allait de pair avec une grande corruption au niveau local.
49. Les autorités locales se divisent en cinq catégories juridiques : 29 conseils de comté, 5 corporations municipales de comté (villes), 5 corporations municipales, 49 districts urbains, 26 commissaires municipaux.
50. Conseil de l'Europe (1998), *Rapport sur la structure et le fonctionnement de la démocratie locale et régionale en Irlande*, Strasbourg et OCDE (2000), *Examen de la performance environnementale de l'Irlande*, Paris.
51. Une organisation non gouvernementale quasi autonome, soit un organe public non ministériel, a été définie comme une instance jouant un rôle dans les processus de l'administration nationale, mais sans être un ministère du gouvernement ni intégrée à aucun d'eux, et qui en conséquence oeuvre de manière plus ou moins indépendante pour le Cabinet du ministre. Officer of Public Service, 1997.
52. En 1999, la *Chambers of Commerce of Ireland* (CCI) a publié un ouvrage intitulé : *CCI Local Government Policy. From Local Administration to Real Local Government*, où on pouvait lire que « ...il faut renforcer les collectivités locales (...) et les [rendre] plus responsables à l'égard des communautés au service desquelles elles sont, de manière à être compétitives dans les services qu'elles fournissent. » La 3ème recommandation (sur 12) était que : Les principes de l'IGS devraient être appliqués pour les collectivités locales, garantir le respect du consommateur, la responsabilité, et la recherche de l'efficacité ».

53. Boyle, R. *et al.* (1998), pp. 10-11 ; Knox, Colin, Richard Haslam (1999), « Local and Regional Reforms » dans Collins, Neil ed. (1999), p. 30.
54. Jusqu'à présent, les organismes locaux ont rarement été fusionnés ou supprimés.
55. Les exemples de difficultés de coordination vont de la propension des autorités locales à créer des zones industrielles et commerciales au lieu de zones résidentielles (pour des raisons fiscales) jusqu'à la difficulté d'obtenir des autorisations pour poser des câbles de télécommunications ou construire l'autoroute de contournement Est autour de Dublin.
56. Voir l'affaire 29/84 (Commission -c- Allemagne) et l'affaire 365/93
57. On pensait initialement que les directives pourraient être mises en vigueur au moyen de circulaires administratives, en sus de lois et règlements, et certaines directives ont été appliquées de cette façon. Cependant, la Cour de justice a tranché que c'était là un moyen de mise en oeuvre inapproprié. Voir affaire 116/86 Commission -c- Italie [1988] RCE 1223, affaire 236/85 Commission -c- Pays-Bas [1987] RCE 4637, affaire 381/92 Commission -c- Irlande [1994] RCE 1-215
58. Un certain doute fut jeté sur la validité de la loi sur les communautés européennes par la contestation d'un règlement pris en vertu de cette dernière dans la cause Meagher -c- ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation.[1994] ILRMI. Dans cette affaire, le requérant contestait la validité de deux textes réglementaires promulgués par le ministre en vertu du paragraphe 3(2) de la loi sur les communautés européennes de 1972. Ce paragraphe stipule que : « Les règlements pris en vertu du présent article peuvent contenir telles dispositions accessoires, supplémentaires et corollaires que le ministre compétent estime nécessaire (y compris l'abrogation, la modification ou l'application, avec ou sans modification, d'autres lois, la présente exceptée). » Les deux textes réglementaires en question modifiaient le paragraphe 10 (4) de la Petty Sessions (Ireland) Act, 1851. La Haute Cour trancha que le règlement outrepassait la loi sur les communautés européennes du fait qu'un règlement subordonné modifiait une loi primaire. Ce jugement fut cassé par la Cour suprême.
59. Agriculture, éducation, transports, environnement, tourisme, santé/sécurité alimentaire, voies d'eau intérieures, langue (irlandais et écossais de l'Ulster), programmes spéciaux UE, échanges commerciaux et développement économique, Lough Foyle et Carlingford Loughs (aquaculture et pêche).
60. Les parties aux négociations du *Programme pour la prospérité et l'équité* étaient :
- Pilier syndical* : Congrès des syndicats irlandais (ICTU)
- Pilier patronal* : Confédération irlandaise des entreprises et employeurs (IBEC) ; Fédération de l'industrie du bâtiment (CIF) ; Association des petites entreprises (SFA) ; Association des exportateurs irlandais (IEA) ; Confédération de l'industrie touristique irlandaise (ITIC) ; Chambre de commerce d'Irlande (CCI)
- Pilier agricole* : Association des agriculteurs d'Irlande (IFA) ; Association irlandaise des fournisseurs de produits laitiers (ICMSA) ; Société irlandaise des organisations coopératives (ICOS) ; Macra na Feirme
- Pilier bénévole* : Organisation nationale des chômeurs irlandais (INO) ; Congrès des chômeurs ; plate-forme communautaire ; Conférence des religieux d'Irlande (CORI) ; Conseil national des femmes d'Irlande (NWC) ; Conseil national des jeunes d'Irlande (NYCI) ; Société de Saint Vincent de Paul ; Aide protestante.
61. Département du premier ministre, *Cabinet Handbook*, Rule 4.8.
62. Par exemple, la loi sur l'ombudsman de 1980 donnait suite aux recommandations du rapport du Comité officieux pluripartite sur la justice administrative de 1977. La loi sur la sécurité, la santé et le bien-être en milieu de travail de 1987 faisait suite à la recommandation du rapport Barrington.

63. Les groupements de consommateurs se sont dits frustrés que les ministres aient refusé de les rencontrer au sujet de préoccupations particulières, telles que les patentes de pharmacies et autres réglementations sanitaires (voir chapitre 3).
64. Petites et moyennes entreprises irlandaises–ISME (2000), *Sustaining FDI let Economic Development. An ISME Response*. Document présenté à la délégation de l'OCDE, juin.
65. L'exercice manifeste d'une influence sectorielle, concentrée aux mains de quelques groupements puissants, dont l'Église catholique, les syndicats, les organisations agricoles et les associations patronales et professionnelles, a été remplacé par une « myriade d'organisations, de groupes et de mouvements demandant une voix dans l'élaboration de la politique au niveau local, national et européen ». O'Halpin, E et E. Connolly (1999), p. 126.
66. Ces publications permettent aux usagers des lois et textes réglementaires de déterminer si un texte donné a été modifié, abrogé ou autrement remanié depuis la publication.
67. Département du premier ministre, *Cabinet Handbook*, Règle 6 et Annexe II.
68. The Law Reform Commission (1999), *Statutory Drafting and Interpretation – Plain Language and the Law*. Document de consultation.
69. Auparavant, on a pu décrire l'administration irlandaise comme un « assemblage de bric et de broc, sans principe directeur cohérent ou dynamisme naturel », Hogan, G. (1995).
70. On peut trouver des propositions récentes en vue d'une loi de procédure administrative irlandaise dans le document *A Government Renewal* (section 71) de la Law Reform Commission, 1999, *Statutory Drafting and Interpretation – Plain Language and the Law*, Document de consultation, p. 122.
71. En général, les citoyens irlandais ne se pouvoient pas en justice pour leur propre compte contre une erreur administrative, en partie parce que le recours en justice est trop coûteux et imprévisible (Verheijen and Millar (1998), *op. cit.* p. 113). Cependant, en 1993, un procès a été gagné contre une réglementation environnementale plus restrictive que la directive européenne correspondante. Plus récemment, l'ombudsman a signalé un règlement subordonné outrepassant la loi habilitante dans le domaine des pensions et de l'aide sociale. Ombudsman, 1997, *Report on the Non-Payment of Arrears of Social Welfare Contributory Pension*, mars.
72. Certaines propositions ont été formulées pour résoudre le problème. Par exemple, le Rapport Devlin de 1969 recommandait un régime systématique de révision et d'appel contre les décisions des autorités publiques devant un « Commissaire à la justice administrative » agissant comme un Ombudsman (Verheijen and Millar, 1998, *op. cit.* p. 113).
73. Voir OCDE (2000), *Reducing the Risk of Policy Failure : Challenges for Regulatory Compliance*, Paris.
74. Le groupe de travail a été mis sur pied en 1998.
75. L'initiative a reçu l'appui des syndicats (Congrès), de l'association patronale (IBEC), du ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi, de l'Autorité de santé et sécurité et de la Fédération irlandaise des assurances.
76. *Administrative Law in Ireland*, Hogan and Morgan Dublin, 1988.
77. OCDE (2000), *Examen de la performance environnementale*, Paris.
78. Chapitre 6, *The Report of the Review Group on Auditing*.

79. OCDE (1997), Paris.
80. Verheijen and Millar (1998), *op. cit.*, p. 107.
81. Département du premier ministre (2000), *Cabinet Handbook*, Règle 3.1j.
82. Voir le point 4.1 des recommandations du rapport du groupe de travail dans *Reducing Red Tape*, 1999.
83. OCDE (2000), *Examen de l'OCDE de la réforme réglementaire : La réforme de la réglementation au Danemark*, Rapport de référence au chapitre 2, Paris.
84. Morrall, John and Ivy Broder (1997), « La collecte et l'exploitation des données comme aide à la décision en matière réglementaire » publié dans OCDE, (1997), *Analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris, p. 245.
85. Article 19 de la *Freedom of Information Act* et département du premier ministre (2000), *Cabinet Handbook*, Règle 1.7
86. Par exemple, dans le cas des télécommunications, la directive 90/388/CEE de l'UE prescrit l'indépendance de l'autorité de réglementation par rapport à l'actionnaire, exigence confirmée par la Cour de justice et la directive sur les licences 97/13/CE.
87. Les fonctions d'autorité de réglementation pour les télécommunications, l'électricité et l'aviation sont établies respectivement dans les textes suivants : Telecommunications (Miscellaneous provisions) Act, 1996, le Electricity Act, 1999, et la Aviation Regulation Act 2001. La nomination aux fonctions des postes a été affectée par les Réglementations des Communautés européennes sur les Services postaux. Les grande ligne des projets de lois destinés à modifier les dispositions actuelles dans le secteur des communications pourront être trouvées sur le site : [www.irlgov.ie/tec/communications/commconsultation.pdf](http://www.irlgov.ie/tec/communications/commconsultation.pdf). Les projets relatifs à la réglementation des transports de surface sont sur le site : [www.irlgov.ie/tec/transport/2117DPE.pdf](http://www.irlgov.ie/tec/transport/2117DPE.pdf).
88. Pour plus de renseignements, voir <http://irlgov.ie/finance/Nexs/sra/srap1.htm>.
- Report of the Implementation Advisory Group on the Establishment of a Single Regulatory Authority for the Financial Services Sector, mai 1999.
89. Une situation similaire existe dans le cas du Bureau du directeur des affaires des consommateurs.
90. Les propositions en vue d'une nouvelle loi, présentées pour consultation publique, sont disponibles sur le site Internet du ministère de l'Entreprise publique, à l'adresse : <http://www.irlgov.ie/tec/communications/commconsultation.pdf>.
91. Pour une analyse de la gouvernance et de la reddition de comptes, voir Tuohy, Brendan (2000), « Evolving towards and Excellence Regulatory Framework through Review, Reassessment and Reform », communication présentée à la Conférence 'Managing for Performance for Excellence', University College Cork, septembre.
92. Pour une analyse plus détaillée du déficit démocratique dans le processus réglementaire, voir Ferris, Tom (2000), « Regulation of Public Utilities », *Irish Banking Review*, hiver.
93. A l'heure actuelle, les décisions tant du Directeur de la réglementation des télécommunications que de la Commission de la réglementation de l'électricité sont sujettes à contrôle judiciaire, mais seul dans le second cas cela est-il expressément stipulé dans la loi.

94. Un point examiné plus avant dans le Rapport du Groupe d'examen de la concurrence et des fusions de mai 2000 demandé par le ministre de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi.
95. De ce point de vue, le mécanisme d'exécution peut être assimilé à celui des directives de l'UE, où l'orientation et les objectifs sont décidés au niveau central, mais les moyens de parvenir aux résultats sont laissés à la discrétion des États membres, compte tenu de leur situation propre.
96. Parliamentary Debates. Dail Eirann, vol. 466, cols 2244-9, 13 juin 1996.
97. *Gouvernance et reddition de comptes*, chapitre 3, pp. 9 et 10.
98. En vertu d'une modification de la loi proposée par ce projet de loi, le texte d'une disposition reformulée sera une preuve *prima facie* de la règle applicable et pourra à ce titre être invoquée en justice. Cette procédure accélérée permettra de reformuler les lois à intervalles réguliers.
99. OCDE/PUMA (1999), rapport du Service de la gestion publique de l'OCDE, *Regulatory Impact Assessment in New South Wales*. Publié par le Regulation Review Committee, Parliament of New South Wales, Rapport 18/51, janvier. Voir particulièrement les pages 38-40.
100. Gouvernement de l'Irlande, mai 2000, réponses au questionnaire.
101. OCDE (2000), *Examen de la performance environnementale*, Paris.
102. Voir High Level Group on Administrative Simplification. Rapport de la réunion du 8 février 2000, *Answers to a Small Business Federation Recommendation*. Une doléance particulière des PME est que les ministères et organismes tendent à exiger des renseignements en double, en dépit de l'obligation de consulter au préalable le Bureau statistique central (article 31 de la loi sur la statistique), 1993.
103. ISME - The Enterprise Association. (2000), *op. cit.*
104. Par exemple, le jugement d'octobre 2000 de la Haute Cour abolissant le *numerus clausus* sur les licences de taxis.
105. Cet organe pourrait être inspiré du Conseil de la réglementation et de la concurrence proposé par le Forfas
106. Voir OCDE (1999), « Rapport de synthèse sur la capacité des gouvernements à produire des réglementations de grande qualité » dans *Examen à l'OCDE de la réforme de la réglementation : Réforme de la réglementation aux Pays-Bas*, Paris.
107. Voir US Government, General Accounting Office (1997), « Managing for Results : Regulatory Agencies Identified Significant Barriers to Focusing on Results », Washington, D.C.
108. Certaines des questions posées pourraient également être applicables à la reddition de comptes d'autres institutions « récentes » telles que la banque centrale indépendante, l'Autorité de la concurrence, le Bureau de l'ombudsman ou les institutions électorales.
109. Par exemple, le rapport de 1997 du Contrôleur et Vérificateur général *Delivering Better Government de 1995*.
110. Obliger les agences à se rencontrer tous les trimestres pour s'assurer qu'elles s'acquittent véritablement de cette tâche, mais son inclusion dans les recommandations du Groupe de contrôle de la Concurrence et des fusions fait, malheureusement, disparaître l'ancienne suspicion qui préside aux relations entre ces agences.
111. Pour de plus amples renseignements, voir Hilmer, F, Raynor, M., and Taperell, G. (1993), The Independent Committee of Inquiry, *National Competition Policy*, AGPS, Canberra, Australia. Ou <http://www.ncc.gov.au/nationalcompet/Legislation%20Review/Legislation%20Review.htm>.

## BIBLIOGRAPHIE

- Boyle, R. *et al.* (1999), « Review of Developments in the Public Sector in 1999 », *Administration* 48(4).
- Collins, Neil (1999), « Corruption in Ireland: a Review of Recent Cases » dans Collins, Neil ed.
- Collins, Neil et Patrick Butler (1999), « Public Services in Ireland: Social Marketing Management » dans Collins, Neil ed.
- Conseil de l'Europe (1998), rapport intitulé *Structure and Operation of Local and Regional Democracy in Ireland*, Strasbourg.
- Department of Public Enterprise (2000), *Governance and Accountability in the Regulatory Process: Policy Proposals*, March.
- Donelan, Edward (1992), « The Role of the Parliamentary Draftsman in the Preparation of Legislation in Ireland », *Dublin University Law Journal*.
- Donelan, Edward (1992), « The Role of the Parliamentary Draftsman in the Implementation of European Union Directives » in *Ireland: Statute Law Review*, Volume 18.
- Ferris, Tom (2000), « Regulation of Public Utilities », *Irish Banking Review*, hiver.
- Fitz Gerald, J. (1999), *The Irish Economic Boom*.
- Gouvernement des États-Unis, General Accounting Office (1997), « Managing for Results: Regulatory Agencies Identified Significant Barriers to Focusing on Results », Washington, DC.
- Gouvernement de l'Irlande (1996), *Delivering Better Government. The Strategic Management Initiative*. Second Report to Government of the Co-ordinating Group of Secretaries, mai.
- Hogan, Gerard (1994), « An introduction to Irish Public Law », in *European Public Law*.
- Irish Small and Medium-sized Enterprises – ISME (2000), *Sustaining FDI let Economic Development. An ISME Response*, juin.
- Keogan Justin et David McKeivitt (1999), « Another Set of Strategy Statements: What is the Evidence on Implementation? » dans *Administration* 47(1).
- Knox, Colin and Richard Haslam (1999), « Local and Regional Reforms » dans Collins, Neil ed.
- Laffan, Brigid (1999), « The European Union and Ireland », dans Collins, Neil ed.
- Millar, Michelle, Onik Karapchian and Tony Verheijen (1998), dans Tony Verheijen et David Coombes (eds), *Innovations in Public Management. Perspective from East and West Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni et Northampton, MA, USA.

- Morrall, John and Ivy Broder (1997), « Collecting and Using Data for Regulatory Decision-making » in OECD (1997b), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Paris,
- Moran, David (1999), « The future of the Irish Constitution » in Collins, Neil, *Political Issues in Ireland Today*, Manchester University Press, Manchester et New York.
- OCDE (2000a), *Examen des performances environnementales en Irlande*, Paris.
- OCDE (2000b), *Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance*, Paris.
- OCDE (2000c), « Rapport de référence sur la capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité » dans *Examens de l'OCDE sur la réforme de la réglementation – la réforme de la réglementation au Danemark*, Paris.
- OCDE (1999a), *Étude économique de l'Irlande*, Paris.
- OCDE (1999b), rapport du Service de la gestion publique de l'OCDE, *Regulatory Impact Assessment in New South Wales*, Published by the Regulation Review Committee, Parliament of New South Wales, rapport 18/51, janvier.
- OCDE (1999c), « Rapport de référence sur la capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité » dans *Examens de l'OCDE sur la réforme de la réglementation – La réforme de la réglementation aux Pays-Bas*, Paris.
- OCDE (1997a), *Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation: Synthèse*, Paris.
- OCDE (1997b), *Analyse de l'impact de la réglementation – Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (1995), *Recommandation du conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, OCDE/GD(95)95, Paris.
- O'Halpin, E and E. Connolly (1999), « Parliaments and Pressure Groups: The Irish Experience of Change », dans *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*, Ed. Nolton P., Londres.
- Ombudsman (1997), *Report on the Non-Payment of Arrears of Social Welfare Contributory Pension*, mars.
- Tuohy, Brendan (2000), « Evolving towards and Excellence Regulatory Framework through Review, Reassessment and Reform », paper delivered to the Conference on 'Managing for Performance for Excellence', University College Cork, septembre.