

La Réforme de la Réglementation en Irlande

La réforme de la réglementation dans les
secteurs de l'électricité, du gaz, de la
pharmacie et des services juridiques



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

Also available in English under the title:

Regulatory Reform in Electricity, Gas, Pharmacies, and Legal Services

© OCDE 2001. Tous droits réservés.

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

AVANT-PROPOS

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

Le présent rapport sur *La réforme de la réglementation dans les secteurs de l'électricité, du gaz, de la pharmacie et des services juridiques* 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 Sally Van Sichen, au sein de la Division du droit et de la politique de la concurrence de l'OCDE. 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

ÉLECTRICITÉ ET GAZ.....	5
1. INTRODUCTION	5
2. OBJECTIFS POLITIQUES	6
3. PRÉSENTATION DU SECTEUR	7
4. INSTITUTIONS DE RÉGLEMENTATION ET RÉGLEMENTATION	14
4.1. Réglementation	16
5. ÉVALUATION DE LA RÉFORME	19
5.1. Réforme structurelle pour promouvoir la concurrence	21
5.2. Institutions	27
5.3. Réglementation	28
6. CONCLUSIONS	30
7. OPTIONS POLITIQUES.....	32
SERVICES PROFESSIONNELS : PHARMACIES ET PROFESSIONS JURIDIQUES.....	35
8. PHARMACIE.....	36
8.1. Réglementation	37
8.2. Restrictions à l'entrée.....	38
8.3. Prix, marges et honoraires	39
8.4. Restrictions à la publicité.....	40
8.5. Conclusions et options politiques	40
9. SERVICES JURIDIQUES.....	41
9.1. Organes de réglementation	43
9.2. Entrée.....	44
9.3. Fixation des honoraires.....	45
9.4. Publicité	47
9.5. Formes d'entreprises	48
9.6. Conclusions et options politiques	48
NOTES.....	50
BIBLIOGRAPHIE.....	52

Note du Secrétariat

En Irlande, les réformes sectorielles ont joué un rôle important dans le passage à une croissance fondée sur le marché, mais, à ce jour, les progrès sont restés très variables d'un secteur à l'autre. D'après les travaux menés par l'OCDE et d'autres organisations, toute une série de questions fondamentales en matière de réglementation et de concurrence restent en suspens dans de nombreux secteurs. Le présent rapport examine quelques aspects des secteurs de l'électricité, du gaz et des services professionnels, les services juridiques et la pharmacie faisant l'objet d'études de cas.

ÉLECTRICITÉ ET GAZ

1. INTRODUCTION

En Irlande, les secteurs de l'électricité et du gaz sont dominés par deux entités publiques intégrées verticalement, l'Electricity Supply Board (ESB) (Office d'approvisionnement en électricité) et *Bord Gáis*, respectivement. La demande d'électricité et de gaz augmente rapidement, suivant en cela la croissance du PIB. En raison du passage à des centrales électriques fonctionnant au gaz, la production croissante d'électricité exige la consommation de quantités plus grandes de gaz naturel. D'ici 2010, voire plus tôt, 60 % de l'électricité devrait être produite à partir du gaz, et dès 2000, une pénurie de gaz était prévue pour l'hiver 2002.

L'abaissement des coûts des biens et services tant marchands que non marchands améliore la compétitivité de l'Irlande. Or, une concurrence efficace dans les secteurs non marchands contribue à abaisser les coûts. Dans d'autres États membres de l'Union européenne, les directives de l'UE concernant les secteurs de l'électricité et du gaz ont servi de point de départ à un réexamen approfondi de la structure et de la réglementation de ces secteurs et, dans de nombreux cas, à une réforme et à une ouverture à la concurrence qui sont de nature à faire baisser les coûts. A un moment de forte croissance économique, et avant toute opération de privatisation, l'Irlande a la possibilité de procéder à des réformes de nature à véritablement promouvoir les intérêts des consommateurs et la compétitivité de l'ensemble de l'économie.

Ce mouvement de réforme implique d'apporter des changements à la structure, à la réglementation et aux institutions. Le changement structurel se traduit par une séparation sous forme d'entreprises distinctes, ayant des objectifs commerciaux et en fin de compte des propriétaires distincts, pour la production d'électricité et pour la fourniture d'électricité, ainsi que la séparation de ces deux activités, des activités de transport et de distribution ; le changement structurel implique aussi de faire des investissements dans les activités de transport pour permettre des échanges importants avec l'Irlande du Nord et l'Écosse. Il pourrait être souhaitable de créer des entreprises distinctes et concurrentes pour la production d'électricité, mais il pourrait aussi suffire de développer un marché panirlandais des îles et de favoriser l'entrée concurrentielle dans le secteur de la production d'électricité. (Un problème de fond en Irlande est la taille de la demande d'électricité par rapport à la taille des centrales de production existantes, l'échelle minimum efficace de nouvelles centrales de production, et la question de savoir si le cadre législatif permet deux ou plusieurs propriétaires indépendants de capacité dans une même centrale de production). En ce qui concerne le gaz, le changement structurel se traduit par une séparation comparable

du transport et de la fourniture, ou bien par le maintien d'une intégration verticale avec cession des droits de transport et ouverture à la concurrence dans l'activité de transport. Un changement de réglementation implique la transformation des entités en sociétés à responsabilité limitée, et la fixation d'objectifs commerciaux et d'incitations à leur état major. Cela devrait se traduire aussi par la mise en place d'une réglementation économique de nature à fournir des incitations à l'efficacité et à la concurrence, comme le régime des prix plafond. Toutefois, sans investisseur privé recherchant un meilleur rendement, une réglementation compatible avec des incitations telles que les prix plafond risque de n'avoir qu'une faible incidence sur l'efficacité des sociétés. Il faut que l'accès aux réseaux d'électricité et de gaz se fasse dans des conditions non discriminatoires, à des prix qui incitent à les utiliser de façon efficace, dans un cadre de réglementations indépendantes comme c'est déjà le cas pour l'électricité. La réforme des institutions implique la mise en place d'une autorité indépendante de réglementation, investie de véritables pouvoirs de réglementation s'exerçant dans un cadre politique soumis au contrôle des pouvoirs publics et du Parlement, afin que les autorités de la concurrence appliquent le droit de la concurrence et fassent valoir les principes de la concurrence dans ces secteurs.

Un des principaux obstacles à l'investissement privé dans ces secteurs est l'incertitude liée à la réglementation. Les textes de lois et les institutions ne sont pas encore pleinement stabilisés en Irlande, et les politiques ne sont pas clairement énoncées. Certes, des progrès ont été réalisés en 2000 – l'institution indépendante de réglementation a été dotée de personnel et est entrée en fonction, avec la charge de réglementer les tarifs de l'électricité et l'accès au gaz (indispensable pour les nouvelles centrales de production d'électricité) — mais au début de 2001, l'opérateur indépendant de transport n'était ni créé ni doté de personnel, et les principes concernant les tarifs de transport du gaz étaient encore à l'étude. Tout retard est favorable aux entreprises publiques en place, qui en raison des garanties implicites de l'État se trouvent relativement peu touchées par l'incertitude politique. Tant que les nouvelles capacités de production d'électricité et les nouvelles capacités de transport de gaz sont différées, la domination des entreprises en place, sinon leur monopole, se trouve prolongée. De ce fait, dans le cadre de propositions orientées vers le marché et de vastes consultations, il faut que les pouvoirs publics s'engagent à réduire les retards et l'incertitude dans le futur cadre législatif concernant ces secteurs.

2. OBJECTIFS POLITIQUES

Le ministère des Entreprises publiques (DPE) poursuit trois grands objectifs politiques, à savoir : promouvoir l'évolution de secteurs énergétiques (et autres) concurrentiels pour contribuer à stimuler la compétitivité de l'Irlande, piloter tout changement de propriété pour « mieux servir le développement des secteurs et les intérêts à long terme des entreprises et de leurs employés », et instaurer un cadre réglementaire efficace qui réalise un bon équilibre entre indépendance et responsabilité (DPE 1998). Plus précisément pour le secteur de l'énergie, les objectifs sont les suivants :

- Assurer une production et une consommation d'énergie compatibles avec la sauvegarde de l'environnement ;
- Développer un secteur concurrentiel pour la fourniture d'énergie ;
- Assurer la sécurité et la fiabilité de la fourniture d'énergie ;
- Maximiser le rendement énergétique ; et
- Assurer une infrastructure énergétique qui soit exploitée dans des conditions de sécurité (DPE 1998).

Il est certain que ces objectifs sont difficiles à concilier, et de fait à ce jour leur mise en oeuvre a justifié des compromis. Ainsi, l'objectif d'ouvrir les secteurs de l'énergie à la concurrence est poursuivi non pas par un changement de la structure des sociétés en place, mais plutôt par de nouvelles entrées dans les activités potentiellement concurrentielles de ces secteurs. Toutefois, il est vraisemblable que les nouvelles entrées seront limitées. En effet, aux termes d'un accord tripartite (entre les dirigeants et les syndicats de l'ESB et les pouvoirs publics), le monopole actuel du secteur de l'électricité va chercher à conserver près de 60 % de parts de marché de l'électricité. La charte statutaire de juillet 2000 a accordé une priorité à la sécurité des approvisionnements par rapport au développement de la concurrence lors de l'affectation de l'accès au gaz pour la production d'électricité et, ce faisant, un tiers de la capacité a été attribué au producteur d'électricité en place.

Cependant, le DPE a fait valoir que ces objectifs peuvent être compatibles. En effet, le DPE a écrit que, à long terme, c'est en prévoyant une libéralisation inévitable et une avancée au-delà des exigences minimum que l'avenir des entreprises qui sont la propriété de l'État et de leur personnel serait le mieux assuré.

3. PRESENTATION DU SECTEUR

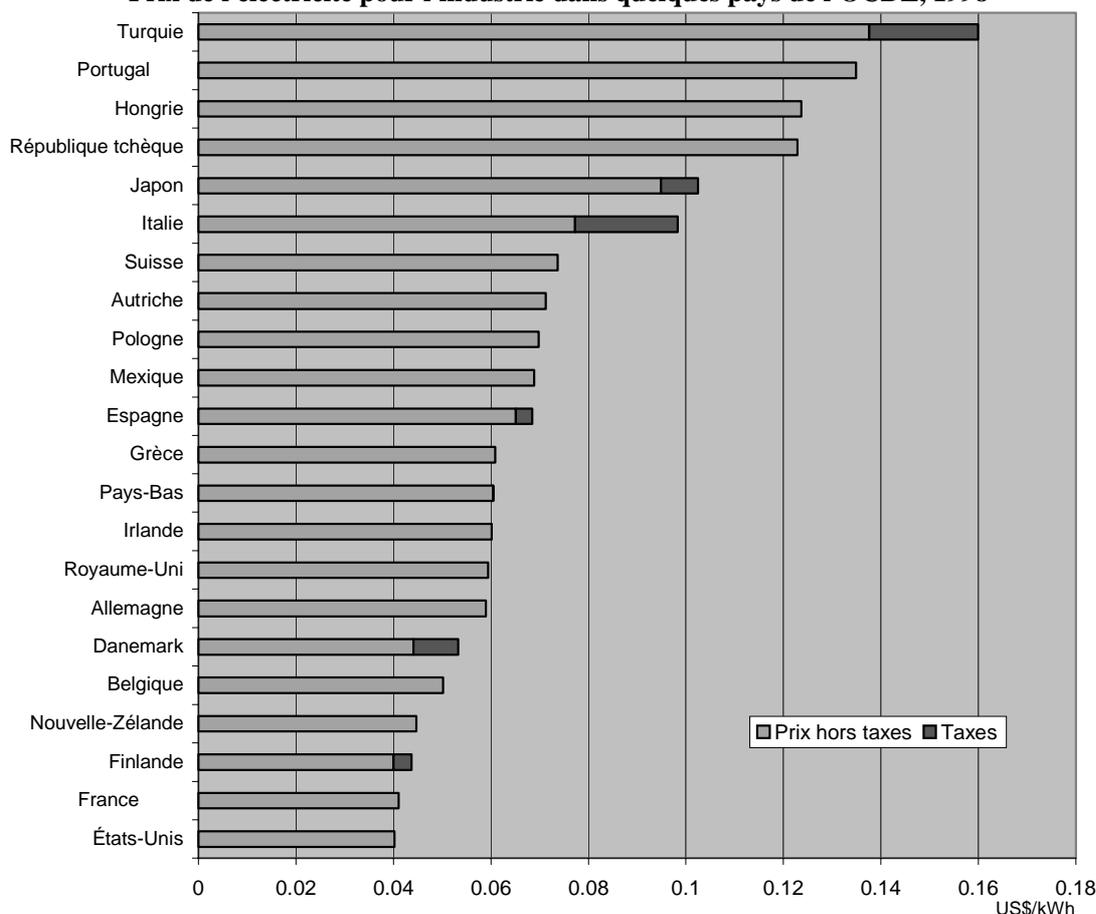
L'Electricity Supply Board (ESB) et *Bord Gáis Éireann* (Office irlandais du gaz) dominent toutes les activités dans leur secteur. ESB consomme près de la moitié de tout le gaz consommé en Irlande. ESB et *Bord Gáis* sont l'un et l'autre des entreprises détenues en totalité par l'État et « subventionnées par l'État »¹. (En Irlande, il existe un groupe très disparate d'entités ayant le statut de « subventionnées par l'État »). L'accès aux réseaux est réglementé par la Commission de réglementation de l'électricité (CER) en ce qui concerne l'électricité et par des directives de l'État pour le gaz. La CER devrait commencer en 2001 à réglementer les tarifs de l'électricité pour les consommateurs captifs en plus de sa tâche courante de réglementation des producteurs et des fournisseurs d'électricité. L'État, en tant que propriétaire, contrôle les autres aspects de ces secteurs. Les prix de l'électricité tant pour les industries que pour les ménages, sont bas par rapport aux niveaux européens, et se situent à un niveau proche de la médiane des membres de l'Agence internationale de l'énergie (AIE). Deux centrales, Moneypoint (charbon) et Poolbeg (gaz) produisent plus de 20 % et près de 22 %, respectivement, de l'électricité totale produite en République d'Irlande.

Depuis février 2000, près de 30 % de la demande d'électricité (près de 400 gros utilisateurs, consommant plus de 4 millions de kWh par an) peuvent choisir leur fournisseur d'électricité. C'est la première étape d'une libéralisation progressive de tous les consommateurs d'électricité d'ici à 2005 (ESB 2000). Depuis 1995, les usagers du gaz qui en consomment plus de 25 m³ par an, et depuis août 2000, tous les producteurs d'énergie, quelle que soit leur taille, ont la possibilité de choisir leur fournisseur et de transporter le gaz par le réseau de *Bord Gáis*. (Cela représente 6 à 8 gros utilisateurs et près de 60 petits producteurs d'énergie répondant à près de 75 % de la demande). Ce stade de libéralisation du marché respecte, voire dépasse, le stade défini dans les directives acceptées par les États membres de l'Union européenne. La directive sur l'électricité a accordé à l'Irlande une année supplémentaire pour réaliser la première phase de libéralisation.

D'après les participants au marché, de nouveaux producteurs d'électricité sont sur le point d'entrer sur le marché irlandais. Certains fournissent déjà du courant à des consommateurs irlandais libéralisés, et d'ici quelques années auront construit des centrales de production. Cependant, à court terme, la capacité de transport du gaz limite à deux ou trois le nombre des nouvelles centrales électriques alimentées au gaz.

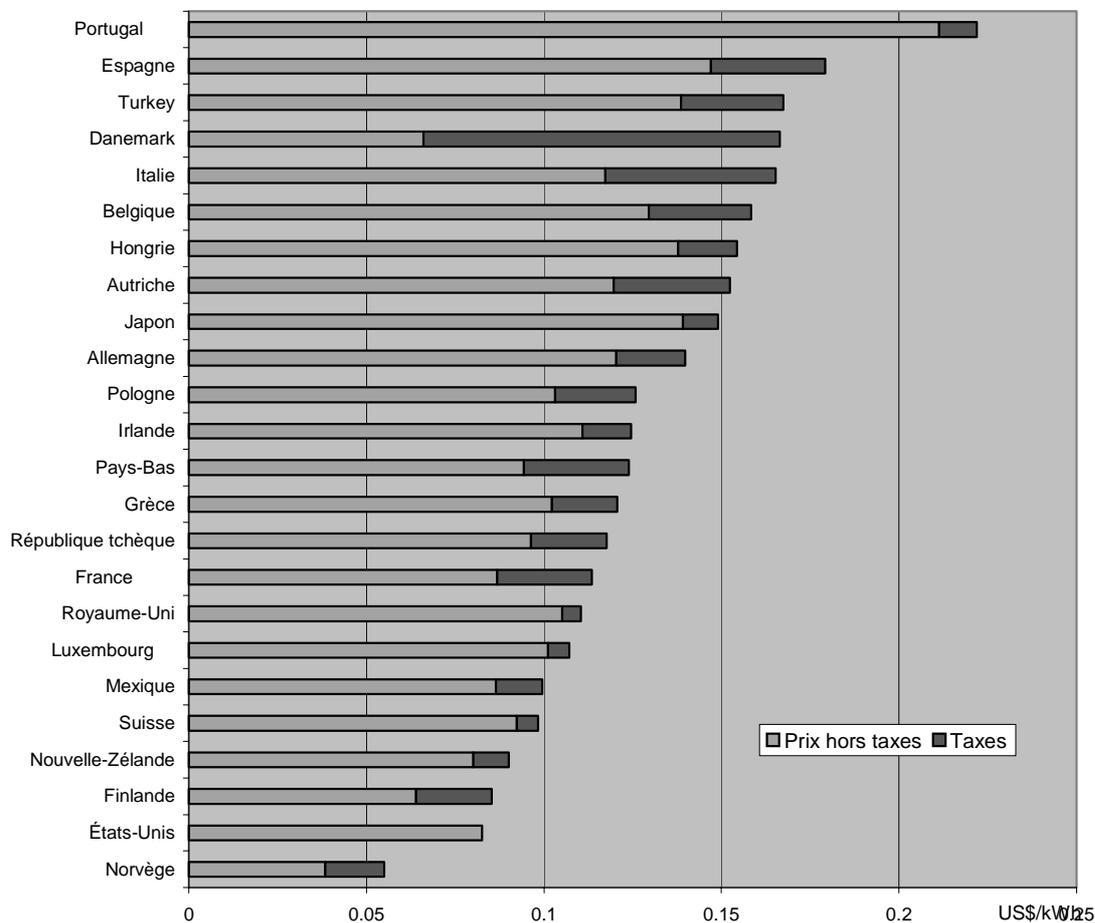
Les secteurs de l'énergie en Irlande sont conditionnés par son emplacement et sa géologie. Perchée à l'extrémité de l'Eurasie, l'Irlande peut, avec des raccordements actuels de 280 MW, échanger une quantité limitée d'électricité, et cela seulement avec l'Irlande du Nord. Ce raccordement sera amélioré et un raccordement sera établi entre l'Irlande du Nord et l'Écosse, mais cette capacité ne pourra répondre qu'à une petite partie de la demande irlandaise totale. Près des deux tiers du gaz naturel (63 % en 1999) arrivent par un gazoduc d'Écosse. De l'électricité est aussi produite à partir de charbon et de pétrole importé et de tourbe locale, qui est un matériau organique mou constitué par la décomposition partielle dans l'eau de plantes depuis plusieurs milliers d'années.

Graphique 1. Comparaisons internationales des prix
Prix de l'électricité pour l'industrie dans quelques pays de l'OCDE, 1998



Note : Données non disponibles pour l'Australie, le Canada, la Corée, le Luxembourg, la Norvège et la Suède.
Source : AIE/OCDE (2000), *Energy Prices and Taxes*, 3ème trimestre, Paris.

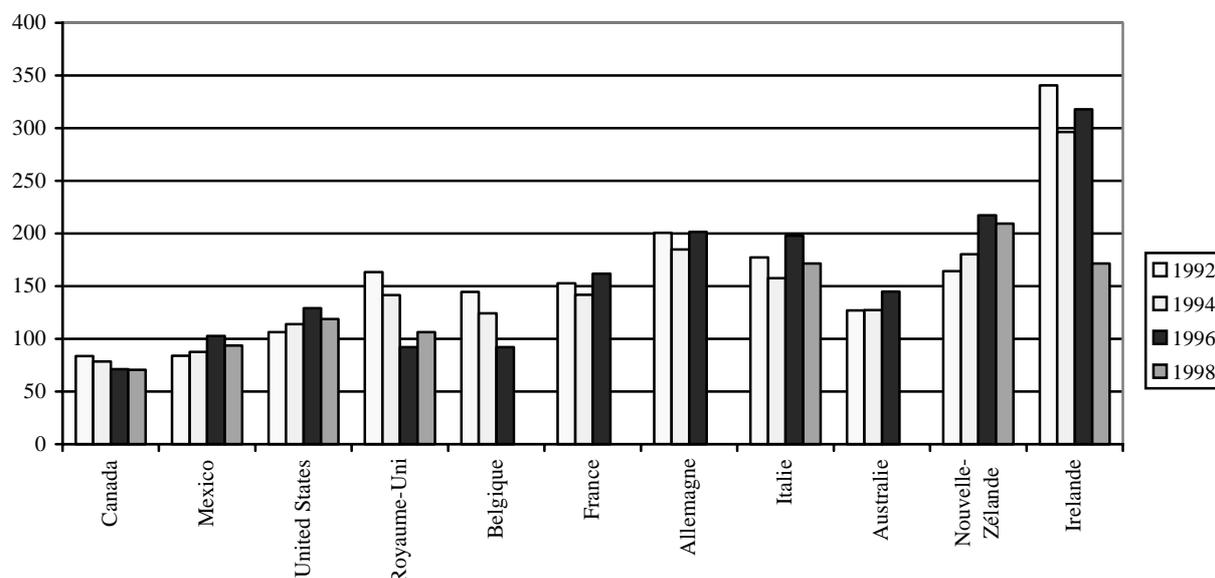
**Graphique 2. Comparaisons internationales des prix
Prix de l'électricité pour les ménages dans quelques pays de l'OCDE, 1998**



Note : Prix hors taxes pour les États-Unis. Données non disponibles pour l'Australie, le Canada, la Corée et la Suède.

Source : AIE/OCDE (2000), *Energy Prices and Taxes*, 3ème trimestre, Paris.

Graphique 3. Prix du gaz dans quelques pays de l'OCDE



Prix moyen pour 10^9 kcal en termes calorifiques bruts. Tous les prix sont exprimés en dollars des États-Unis.

Source: AIE, Natural Gas Information (1999), Tableau 17.

Encadré 1. **Présentation sommaire des secteurs de l'électricité et du gaz en Irlande**

Electricité

Capacité installée (fin 1999): 4 360 MW (dont ESB possède 4 158 MW, à l'exclusion de la turbine à vapeur de Poolbeg, 160 MW, mise en service en 2000 ; les 202 MW restants résultent de petites centrales de production).

Production annuelle (1999): 20.89 TWh (ESB 20.17 TWh et SSG 0.72 TWh).

Combustible (production en 1999): 32 % gaz, 26 % charbon, 28 % pétrole, 7 % énergie hydraulique, 7 % tourbe

Croissance prévisionnelle : 4.4 % par an, 1998-2006 (elle était de 6.6 % entre 1998 et 1999) (CER et ESB, ESB 2000).

Interconnexions : 280 MW avec l'Irlande du Nord, dont 200 MW dans le cadre d'un contrat à long terme

Gaz

Importations : 88 099 Térarajoules.

Production intérieure : 51 329 GCV.

Consommation finale totale : 139 428 GCV.

Production d'électricité : 69 581.

Pertes à la distribution : 2 597.

Consommation industrielle : 18 848.

Consommation commerciale : 11 416.

Consommation des ménages : 17 957.

Utilisation non énergétique : 19 029.

Encadré 2. Présentation du secteur de l'électricité

Le secteur de l'électricité comporte quatre grands volets, dont la portée varie eu égard à la concurrence et à la réglementation. Ces grands volets sont les suivants :

- Production – production d'énergie électrique à partir de divers combustibles et technologies
- Transmission – « transport » d'électricité haute tension entre les unités de production et les réseaux de distribution ainsi que les grands comptes industriels
- Distribution – transport d'électricité basse tension jusqu'aux plus petits clients
- Fourniture – ensemble de services, y compris relevé de compteurs, facturation et vente d'électricité aux consommateurs finals.

L'exploitation constitue une cinquième composante. Le système de l'électricité doit rester en équilibre, l'offre et la demande se compensant à tout moment. Or, la demande varie de façon imprévisible. En conséquence, pour rester en équilibre, il faut que l'offre réponde immédiatement aux variations de la demande. L'exploitation du système est assurée par le contrôle des unités de production et des autres équipements rattachés au réseau de transmission qui assure cet équilibre entre l'offre et la demande, et maintient les autres caractéristiques techniques de l'électricité.

Pour l'avenir proche, la transmission et la distribution sont des monopoles naturels, quel que soit le lieu géographique. En outre, même lorsqu'un réseau de transmission a des propriétaires différents dans différentes régions géographiques, les propriétés physiques du courant électrique font que les segments du réseau ne peuvent être en concurrence mais qu'en fait chacun transporte une partie du courant. En conséquence, la concurrence dans la transmission et la distribution est infaisable.

En revanche, la production et la fourniture au détail sont des activités qui peuvent se prêter à la concurrence et, de fait, la concurrence est présente dans de nombreux pays au moins pour certains consommateurs finals. Il y a lieu de souligner que les producteurs peuvent être implantés soit du même côté, soit de part et d'autre, d'une frontière internationale par rapport aux consommateurs du courant électrique.

Le comportement d'un usager d'un système d'électricité peut influencer sur les coûts pour d'autres usagers. En raison de ces externalités, l'exploitation du système sur une vaste zone est plus efficace que sur une plus petite zone, au moins pour des régions géographiques relativement vastes. Il en découle que l'exploitation du système, à un lieu géographique donné, est une activité relevant d'un monopole naturel et que la concurrence est impossible.

L'accès à la capacité limitée du raccordement du gazoduc de l'Écosse est indispensable au développement de la production d'électricité à court terme. Les ressources locales de gaz sont pratiquement épuisées mais un autre gisement, Corrib, a été découvert dans les années 1990. D'après la presse, Corrib devrait être exploité. Cependant, si le gisement de Corrib n'est pas exploité à temps, un second gazoduc venant de Grande-Bretagne sera construit dans les cinq années à venir. Le gaz pourrait être fourni sans l'aide des pouvoirs publics ni aucune autre aide extérieure (AIE, 1999) et d'ailleurs diverses propositions émanant du secteur tant privé que public ont été faites, pour doubler le gazoduc actuel vers l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord.

Il existe une demande excédentaire pour la capacité du gazoduc. En octobre 1999, *Bord Gáis* avait reçu des demandes de capacité de gaz correspondant à une capacité totale supplémentaire de production alimentée au gaz de 4 000 MW (DPE, 1999). En juillet 2000, une charte statutaire a été signée (S.I. n° 237 de la loi (amendement) sur le gaz, 2000, Réglementations (Chapitre 2) 2000, 26 juillet 2000) qui donne pour instruction à la CER d'attribuer une quantité fixe de capacité de transport de gaz au profit des nouvelles centrales de production d'électricité. La charte statutaire a accordé une priorité aux considérations de pénurie d'approvisionnement par rapport aux considérations de concurrence. A cette occasion, une capacité de transport de gaz a été accordée à trois producteurs – une entreprise conjointe

ESB-Statoil, et deux nouveaux entrants — représentant une capacité totale de près de 800 MW. A cet égard, le Membre de la Commission européenne responsable de la concurrence a indiqué qu'un changement notable de la structure du marché de l'électricité « ne pourrait être réalisé que par de nouvelles entrées sur le marché », et que l'entreprise conjointe d'ESB avec Statoil ne peut être considérée comme un opérateur indépendant (Monti, 2000)².

La discussion sur la manière d'attribuer la capacité limitée avait porté sur le désir d'introduire une concurrence précoce dans la production d'électricité³. Le fait d'accorder la priorité à prévenir une pénurie d'approvisionnement a été considéré comme la volonté de différer le développement d'une structure concurrentielle sur le marché de la production de l'électricité en permettant à la société en place de profiter d'un accès au gaz qui autrement aurait bénéficié à un concurrent indépendant (Sunday Business Post, 23 juillet 2000). Ce problème avait déjà été relevé il y a quelque temps. L'AIE avait remarqué que tout investissement dans une nouvelle capacité de production se trouverait limité par les approvisionnements disponibles en gaz et avait préconisé dès le milieu de l'année 1999 que les premières centrales électriques bénéficiant d'approvisionnements en gaz soient la propriété d'une société autre que ESB. En octobre 1998, ESB, en consultation avec le DPE, a déclaré avoir besoin d'une capacité de production supplémentaire de 200 MW fin 2001/début 2002, et d'une tranche supplémentaire de 800 MW d'ici 2005.

Encadré 3. Le secteur du gaz naturel

Comme beaucoup d'autres secteurs, le secteur du gaz naturel se compose d'un certain nombre de « stades de production » distincts, différents quant à la nature de leur réglementation et de l'ampleur de la concurrence. Il est possible de distinguer cinq grands stades de production, depuis l'extraction (la « tête de puits ») jusqu'à la consommation (« brûleur »).

- (a) Production – ventilable en phases successives : exploration, forage, extraction et traitement du gaz. Aux fins du présent document, il est possible d'inclure les installations de re-gazéification du gaz en phase liquide (appelé GPL) dans cette phase de production.
- (b) Transmission – transport du gaz sous haute pression aux gros clients tels que sociétés de distribution, gros utilisateurs industriels et centrales électriques.
- (c) Distribution – distribution du gaz sous basse pression aux petits et moyens clients.
- (d) Stockage – régulation du flux de gaz dans le réseau de transport par le pompage du gaz dans des installations de stockage en période creuse, et reprise du gaz en période de pointe.
- (e) Vente au détail ou commercialisation – prestation de services d'établissement de contrats avec des sociétés de production, de transmission et de distribution pour le compte d'usagers du gaz et services de relevés de compteurs et de facturation.

Dans la plupart des cas, une concurrence entre producteurs de gaz est réalisable. En pratique, une ouverture à la concurrence ne peut pas se faire puisque un ou plusieurs producteurs possèdent toutes les sources de gaz indépendantes exploitables. C'est particulièrement préoccupant lorsque les sources indépendantes de gaz relèvent de la juridiction d'un pays étranger.

Même si les gazoducs permettent de réaliser d'importantes économies d'échelle, la concurrence entre gazoducs est néanmoins réalisable dans certains pays, selon l'ampleur et la géographie de la demande d'acheminement de gaz. Cependant, d'une manière générale, il est probable que dans l'avenir proche une véritable concurrence entre gazoducs même sur les marchés tout à fait libéralisés se trouve limitée à quelques sites géographiques.

Certains usagers du gaz, en particulier les gros clients, sont fournis directement par le réseau de transport sous haute pression, mais la plupart des petits clients sont fournis par les sociétés locales de distribution de gaz. Comme beaucoup d'autres secteurs de réseau, la distribution locale de gaz permet de réaliser des économies de densité – une fois investi le montant de l'installation d'une canalisation de gaz dans une rue, le coût marginal de raccordement d'une maison supplémentaire ou d'un bâtiment à cette canalisation est très faible. Du fait de ces économies de densité, la distribution locale de gaz est d'une manière générale un monopole naturel. On ne s'attend pas normalement à l'ouverture à la concurrence de la distribution de gaz.

La demande de gaz est fortement saisonnière. La demande en période de pointe peut être plusieurs fois supérieure à la demande en période creuse. Des installations de stockage du gaz permettent de réguler le flux de gaz dans le réseau, ces installations de stockage étant remplies en période creuse et vidées en période de pointe. Le gaz est stocké dans un certain nombre d'installations différentes : par exemple, réservoirs de gaz épuisés ou mines désaffectées. L'accès à certaines installations clés (telles que les réservoirs de gaz épuisés) peut être limitée, mais les économies d'échelle dans le stockage du gaz sont faibles. En conséquence, il est encore possible de mettre en place une concurrence dans les services de stockage du gaz, à l'exception peut-être des régions à faible densité de population.

Transport de l'électricité. Le système de transport et de distribution de l'électricité en Irlande a besoin d'être amélioré. *Forfas*, le Conseil national de la politique économique et technologique, a recommandé dans *Enterprise 2010* qu'un approvisionnement de 220 kV soit garanti à toutes les régions (*Enterprise 2010*, janvier 2000). Certains observateurs remarquent que les investisseurs potentiels restent à l'écart de certaines parties des régions occidentales de l'Irlande en raison des problèmes d'approvisionnement en électricité (*Business & Finance*, 23 mars 2000, p. 17).

Les raccordements à un réseau extérieur à la République d'Irlande seront améliorés dans les années à venir. Les connexions entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord vont passer de 280 MW à 400 MW en 2001. La CER a mis aux enchères l'utilisation d'une partie de la capacité pendant un an, même si une certaine hésitation subsiste pour des raisons de sécurité quant à la fiabilité de cette liaison. Le raccordement de Moyle entre l'Irlande du Nord et l'Écosse aura une capacité de 500 MW lorsqu'il sera achevé en 2001, mais 125 MW ont été réservés dans le cadre d'un contrat à long terme. Ces raccordements faciliteront la fiabilité des systèmes irlandais, les capacités officielles ne représentant qu'un septième de la capacité de production installée en République d'Irlande, mais les capacités effectives sont toujours inférieures.

Production d'énergie renouvelable. L'Irlande s'est fixé l'objectif ambitieux d'accroître la quantité d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable. Dans son Livre Blanc sur l'énergie durable, cet objectif a été augmenté de 500 MW (environ 1/8 du total). L'Irlande a procédé à des enchères pour construire des unités de production recourant à certaines technologies (les programmes *Alternative Energy Requirement* competitions). Ces projets et l'objectif pour 2005 devraient fournir une capacité totale de plus de 600 MWe en 2005, dont la majeure partie (plus de 80 %) alimentée par l'énergie éolienne (ESB, 1998). Depuis février 2000, ce mécanisme a été augmenté en autorisant tout fournisseur d'électricité faisant appel à des sources d'énergie renouvelable (électricité « propre ») à fournir directement le consommateur final. L'ERA 1999 demande à la CER de tenir compte de la nécessité « de promouvoir l'utilisation de formes d'énergie renouvelable, durables ou de substitution ». La CER a récemment amendé la réglementation commerciale pour permettre aux opérateurs « verts » d'utiliser en complément des sources non-propres pour faciliter leurs activités. Cependant, le développement de la production d'électricité à partir de l'énergie éolienne est freiné par l'absence de données publiées vérifiées sur les limites d'acceptation par site et pour l'ensemble du réseau des sources d'énergie éolienne. Tant que ces questions ne seront pas résolues, elles feront obstacle au développement de ces sources d'énergie sur le marché libéralisé de l'électricité « propre ».

La tourbe, qui est le combustible traditionnel en Irlande, est fournie par *Bord na Móna*, une entité subventionnée par l'État, à ESB dans le cadre d'un accord à long terme⁴. L'Agence internationale de l'énergie estime qu'en 1999 le coût de production d'électricité à partir de la tourbe était de 50 % supérieur à celui de la production à partir d'un autre combustible (charbon). L'AIE remarque toutefois que la subvention accordée au producteur pour l'utilisation de la tourbe était très inférieure à la subvention équivalente versée pour le charbon par exemple en Allemagne ou en Espagne (AIE, 1999). La tourbe dégage plus de CO₂ par unité d'électricité produite, soit 1 467g/kWh contre 851g/kWh pour le charbon ou 492g/kWh pour le gaz (calculs de l'AIE). Cependant, comme l'exploitation de la tourbe pour la production d'électricité se fait dans une région où le chômage est supérieur à la moyenne, cette pratique a été initialement considérée comme s'inscrivant dans le programme de sécurité sociale. Les plans actuels prévoient le remplacement des six anciennes centrales alimentées à la tourbe par deux nouvelles centrales à la tourbe, ce qui en fera trois au total. Le ministre des Entreprises publiques peut exiger de la CER qu'elle exige d'ESB, comme obligation de service public, que la tourbe soit utilisée à concurrence de 15 % comme source de combustible primaire pour la production d'électricité au cours d'une année (ERA, section 39). Cette exigence devrait assurer à l'Irlande une autosuffisance raisonnable pour la production d'électricité. Le gaz extrait des fonds marins irlandais et d'autres pays Membres de l'Union européenne assure aussi cette autosuffisance

En prévision de la concurrence, ESB a déjà amélioré son efficacité. Un programme d'étude des coûts et de la compétitivité a permis de réaliser une économie annuelle nette de 60 millions de livres irlandaises. Les réductions de personnel y ont fortement contribué ; de fait, près de 2 000 employés ont été volontaires pour partir depuis 1996. Conformément à un engagement pris dans le cadre du programme d'étude des coûts et de la compétitivité, 5 % des parts seront transférées au personnel d'ESB une fois que ESB sera transformé en une société à responsabilité limitée (ESB, 2000). ESB s'est fixé pour objectif de réaliser 100 millions de livres irlandaises de plus d'économie de coûts chaque année entre 2000 et 2005. Pour atteindre cet objectif, la société devra procéder à de nouvelles réductions de personnel, obtenir de meilleurs rendements, procéder par appel d'offres pour les services extérieurs et remplacer et/ou réhabiliter les centrales de production (ESB, 2000). Ces gains d'efficacité doivent être réalisés du fait de la menace de la concurrence, car ils auraient dû être obtenus dans le cadre du régime réglementaire actuel.

4. INSTITUTIONS DE REGLEMENTATION ET REGLEMENTATION

Trois institutions – le ministère des Entreprises publiques, la Commission de réglementation de l'électricité (*An Coimisiún um Rialáil Leictreachais* ou CER), et l'Autorité de la concurrence – participent à la réglementation de ces secteurs. Le ministre des Entreprises publiques assume la pleine responsabilité des secteurs du gaz et de l'électricité. Il élabore la politique et, avec le ministre des Finances, assume le rôle de propriétaire d'ESB au nom de l'État. ESB est un groupe statutaire établi par la loi de 1927 sur (la fourniture de) l'électricité et *Bord Gáis* est une entité statutaire, créée par la loi de 1976 sur le gaz. (Le Département des ressources maritimes et naturelles est chargé notamment de délivrer les licences pour l'exploration et l'exploitation du gaz). L'élaboration de la politique publique dans ces secteurs risque d'être fortement influencée par la nature du partenariat, qui comporte des représentants des entreprises et des syndicats. Le ministre, en tant qu'actionnaire, décide des grands investissements, tels que la construction de nouvelles centrales de production ou le prolongement de gazoducs. Il nomme huit membres du Conseil de ESB (les quatre autres membres sont élus par le personnel de ESB) ainsi que le contrôleur indépendant de ESB. Il nomme les neuf membres du Conseil de *Bord Gáis*. Dans ces deux entités, c'est le Conseil d'administration respectif qui nomme le Directeur général et les autres directeurs. A l'heure actuelle, le ministre donne des directives générales à *Bord Gáis* sur les prix d'accès au réseau de transport et arbitre les différends relatifs à cet accès. En mars 2001, le gouvernement a proposé de confier à la CER la responsabilité de réglementer l'accès au réseau de gazoducs, de délivrer les autorisations de construire des gazoducs, et d'octroyer les licences d'exploitation des gazoducs, de stockage et de fourniture du gaz naturel (DPE, 2001). Cependant, la politique formulée compte sur la concurrence d'autres combustibles pour limiter le pouvoir de monopole de *Bord Gáis*.

La CER régleme nte l'accès au réseau ainsi que l'entrée sur le marché de la production d'électricité et de la fourniture aux clients libéralisés. La charte statutaire No. 445 de 2000 prévoit que la CER régleme nte les tarifs de l'électricité payés par les consommateurs captifs, c'est-à-dire ceux qui ne vont pas bénéficier de la libéralisation après l'entrée en vigueur de la charte le 20 décembre 2000. La CER décide des modalités de commercialisation de l'électricité (ERA, section 9) conformément à la directive politique émise par le ministre en juillet 1999. Pour assurer le respect des textes, la CER peut demander à la Haute Cour une ordonnance exigeant que le détenteur d'une licence ou d'une autorisation respecte la directive (section 26).

La CER bénéficie d'une certaine indépendance structurelle. Un à trois de ses membres sont nommés par le ministre des Entreprises publiques à l'issue d'une procédure de sélection menée par un organe indépendant, et cela pour des périodes de trois à sept ans renouvelables une fois. Le ministre peut révoquer un membre de la CER en cas d'incapacité ou de faute reconnue, et doit justifier sa décision. La CER est indépendante dans l'exercice de ses fonctions et jouit d'une indépendance financière puisqu'elle peut imposer une taxe sur les entreprises d'électricité. La CER doit soumettre au ministre un rapport annuel d'activité et proposer un programme de travail pour l'avenir. Le ministre doit présenter ces rapports à chacune des Chambres du Parlement (*Oireachtas*). La CER doit faire rapport à une commission paritaire du Parlement, à son gré et sur demande, et tient compte de ses recommandations (ERA). Cependant, l'indépendance de la CER à l'égard du ministre est à relativiser, car son pouvoir de régler les tarifs appliqués aux consommateurs captifs et la Convention entre l'opérateur du système de transmission et le propriétaire est accordé par la Charte statutaire plus que par le statut propre, ce qui fait que la délégation de pouvoirs peut être révoquée par le ministre. Le gouvernement a l'intention d'accorder le pouvoir de réglementation à la CER dans le cadre de la législation primaire en cours de préparation au second semestre de 2001.

La CER jouit d'une liberté variable. Selon les règles d'attribution de capacité en gaz (Gas Amendment Act, 2000), la CER n'a pratiquement aucune liberté de décision, se trouvant pratiquement limitée à estimer les dates d'achèvement des projets. En revanche, la CER jouit d'une grande indépendance pour la réglementation de l'accès au réseau de transport et de distribution. Elle peut donner des instructions à l'ESB pour calculer les frais d'utilisation et de raccordement au réseau, sur le contenu des accords de raccordement et d'utilisation, ainsi que sur les conditions des offres de raccordement. La CER peut aussi arbitrer des conflits en matière de raccordement. C'est uniquement la CER qui détermine la « proportion appropriée » de coûts et le « rendement raisonnable » du capital entrant dans le calcul des frais de raccordement et d'utilisation du réseau électrique (section 35).

L'Autorité de la concurrence est la seule institution qui peut faire respecter le droit de la concurrence. Il existe aussi le droit de l'action privée. Le droit de la concurrence ne prévoit aucune dérogation, là où d'autres législations autorisent des pratiques et des modalités non concurrentielles, le droit de la concurrence ne peut les accepter. (Evidemment, une victime pourrait invoquer le droit de la concurrence de l'Union européenne, à condition que la transaction en cause ait une portée communautaire. Dans ce type de cas, le droit de l'UE prime sur la législation nationale). L'Autorité a eu deux affaires de concurrence relevant des secteurs de l'électricité et du gaz ces dernières années. Répondant à une plainte reçue en mai 1997, l'Autorité a fait valoir que, aux termes des textes du droit de la concurrence, *Bord Gáis* ne pouvait faire payer des prix différents à des entreprises achetant des quantités comparables de gaz dans la mesure où ces entreprises étaient en concurrence l'une avec l'autre, et qu'il ne pouvait pas non plus offrir des conditions plus favorables à une entreprise dans laquelle il avait un intérêt dans la mesure où cette attitude nuisait à une entreprise concurrente. En outre, l'Autorité a indiqué que *Bord Gáis* ne pouvait fixer pour ses concurrents des conditions d'utilisation de l'interconnexion et du gazoduc moins favorable que celles qui lui étaient appliquées à lui-même. L'Autorité a poursuivi des discussions avec *Bord Gáis* relatives aux frais d'accès au réseau de transmission.

En août 1998, l'Autorité a reçu une plainte relative à un « Optisave Contract » que ESB proposait à un certain nombre de ses plus gros clients. L'Autorité a contesté une clause qui prévoyait que, après la libéralisation du marché en février 2000, un client à qui de l'électricité moins chère était proposée par un fournisseur concurrent devait fournir les détails de l'offre à ESB (sans pour autant nommer l'autre fournisseur) et lui donner ainsi l'occasion de baisser ses prix. Le client était seulement autorisé à adopter un autre fournisseur si ESB n'alignait pas son prix ou n'offrait pas un prix plus bas, et cela seulement après un préavis de six mois donné à ESB. En outre, les clients ne pouvaient soumettre d'autres offres à ESB avant la date de libéralisation. ESB a finalement accepté de supprimer la clause contestée par l'Autorité et de modifier les accords signés de sorte que chacune des parties puisse les résilier avec un préavis de trois mois.

4.1. Réglementation

La réglementation applicable à ESB est moins formelle et moins complète que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. ESB doit « atteindre l'équilibre »⁵. C'est dans cette perspective que la réglementation des tarifs de ESB change en 2001. Aux termes des dispositions précédentes, ESB pouvait présenter au ministre des Entreprises publiques une demande d'augmentation des tarifs appliqués aux clients, et le ministre pouvait accepter ou rejeter la demande. L'étude de ce type de demande a connu des retards importants : en janvier 1995, une demande d'augmentation de prix traînait au ministère de puis sept ans (Dail Reports, 21 février 1995, Col. 870 rapporté dans Massey and O'Hare, p. 73). La décision devait se fonder entre autres sur la rentabilité globale de ESB. (Réponse à une question au Parlement, ministre des Entreprises publiques Mary O'Rourke, 29 juin 1999, réf. 16298/99). Cependant, la CER doit être habilitée à fixer et à modifier les tarifs par la charte S.I. 445 de 2000. En outre, le ministre, en tant que propriétaire, doit donner à ESB son accord préalable pour les grosses dépenses d'investissement, telles que la construction de centrales électriques. Le prolongement de lignes électriques et l'extension de nouvelles centrales électriques exigent également une autorisation des autorités locales.

Obligations de service public. Les obligations de service public sont imposées par le ministre des Entreprises publiques. Ces obligations peuvent concerner la sécurité des approvisionnements, la régularité, la qualité et les prix des approvisionnements, la protection de l'environnement et l'exploitation de sources d'énergie nationales. Le ministre peut demander à la CER d'exiger que jusqu'à 15 % de tourbe soit utilisé comme source d'énergie primaire mise à la disposition d'ESB pour la production d'électricité, au cours d'une année. Les décrets à cet égard prévoient de couvrir, par une taxe imposée au consommateur final, les coûts supplémentaires encourus ainsi qu'un rendement raisonnable du capital (ERA, section 39). Si la couverture totale des coûts est garantie, les entreprises tenues par des obligations de service public ne sont pas incitées à les assurer efficacement. En outre, si les obligations de service public bénéficient de subventions excessives, la concurrence sur le marché fait alors l'objet de distorsions inutiles. En particulier si le montant du transfert fait qu'il est rentable pour ESB de dépasser la part de 15 %, ou le fait de remplacer la production de ses concurrents, alors le transfert augmente le coût total du système au-delà de la limite implicite dans la décision politique de fixer la part à 15 %.

Prix du transport. Deux problèmes se posent en ce qui concerne l'accès au transport en Irlande, le prix et l'accès compte tenu de la congestion du réseau. Le prix de l'utilisation du réseau ou du raccordement au réseau devrait permettre à ESB de couvrir la proportion appropriée des coûts directs et indirects encourus, et d'obtenir un rendement raisonnable (section 35). Initialement, ESB avait proposé que les producteurs d'électricité qui se raccordaient au réseau de transport paient sur la base des principes de redevances « de fond » pour raccordement. Cela signifie que le coût du renforcement du transport à une certaine distance du producteur soit payé au producteur. En conséquence, la CER a émis une directive à l'intention de ESB conformément à la section 34 de la loi visant à adopter une approche plus légère des frais de raccordement au réseau de transport. Cette disposition réduit les redevances de raccordement

versées aux producteurs et reporte certains coûts sur les frais « d'utilisation du système » (qui sont calculés de manière à donner des indications d'emplacement aux producteurs) payés par tous les usagers. L'opérateur du système de transmission, *Eirgrid*, sera chargé des prix de la transmission, sous réserve de l'approbation de la CER. Certains se sont inquiétés du fait que *Eirgrid* risque de ne pas se fixer des objectifs commerciaux ou de ne pas avoir les incitations à fixer le prix du transport de façon à inciter à abaisser les coûts totaux du système. En raison de l'encombrement du réseau de transmission irlandais, il n'y a que quelques points auxquels il serait concrètement possible de raccorder une nouvelle centrale de production. On estime, par exemple, que deux centrales seulement pourraient être ajoutées dans la région de Dublin. En conséquence, le fait que ESB ait accordé un raccordement au réseau à son entreprise conjointe créée avec Statoil avant que d'autres entrants potentiels aient la possibilité de signer un accord de raccordement au réseau a été considéré par les concurrents en puissance comme une initiative ayant de graves répercussions sur le développement futur de la concurrence sur le marché irlandais de l'électricité. Le responsable de la concurrence à la Commission européenne a indiqué que la procédure d'attribution doit faire l'objet d'une clarification (Monti, 2000).

Coûts transitoires. Le ministre des Entreprises publiques peut, après consultation de la CER et de la Commission européenne, prévoir de recouvrer les coûts échoués auprès des consommateurs finals (ERA, section 40). Toutefois, l'Irlande a confirmé à la Commission européenne qu'elle n'avait pas l'intention de proposer un régime de recouvrement des coûts échoués.

Séparation de la comptabilité. Les entreprises d'électricité intégrées doivent tenir une comptabilité séparée pour leurs activités de production, de transmission, de distribution et de fourniture. Les comptes doivent être tenus conformément aux Companies Acts, 1963 à 1999, comme s'ils étaient tenus par des sociétés distinctes, « et en vue d'éviter une discrimination, une subvention croisée et une distorsion de la concurrence » (Art. 31, S.I. No. 445 de 2000). Ainsi, ESB doit tenir une comptabilité de ses fournitures aux consommateurs libéralisés bien séparée de celle de ses fournitures aux consommateurs captifs. La Eligible Supply Business, subdivision de ESB, doit acheter de l'électricité à ses propres producteurs sur la même base que des fournisseurs indépendants (ESB, 2000).

Dans les licences de production, une clause interdit aux producteurs considérés par la CER comme étant dominants sur le marché de la production de l'électricité de procéder à une discrimination en faveur de ses affiliées ou entreprises apparentées, et interdit toute subvention croisée avec d'autres activités, affiliées ou entreprises apparentées du bénéficiaire de la licence. Au titre de cette clause, la CER doit cerner le marché et voir si le titulaire de la licence occupe une position dominante (Electricity Generation License à <http://www.cer.ie/new.htm>, 12 juin 2000).

Gaz

Bord Gáis n'est pas soumis à une réglementation économique, sauf pour l'accès à ses gazoducs. *Bord Gáis* a été subdivisé en quatre unités d'exploitation. L'unité d'exploitation du transport a une direction séparée et fonctionne indépendamment du reste de la société et, d'après le code de pratique de *Bord Gáis*, doit offrir les mêmes services aux mêmes prix au reste de *Bord Gáis* que ce qu'elle offre à des tiers, et ne doit pas partager avec d'autres unités des informations commerciales sensibles obtenues dans le cadre de l'exécution de son activité de transport. Aux termes de la charte de gestion que *Bord Gáis* s'est imposé à lui-même, chaque unité d'exploitation doit fonctionner dans des conditions commerciales, loyales et transparentes, sans subvention croisée. Chaque unité d'exploitation tient une comptabilité séparée et présente des états financiers comme s'il s'agissait d'entités bien distinctes. *Bord Gáis* a eu l'habitude d'externaliser de nombreuses fonctions pratiques, qui permet une imputation plus précise des coûts et qui peut se traduire par une plus grande efficacité et une baisse de l'ensemble des coûts (ESRI 1995, p. 18).

Le débat reste ouvert sur le mode de calcul des tarifs de transport. L'installation d'interconnexion est un poste de coût important, la question reste donc de savoir si tout le gaz vendu doit participer à son coût, ou seulement le gaz qui passe par l'installation d'interconnexion. En Irlande, l'usage est généralement de ne pas tenir compte des différences géographiques dans le coût du transport du gaz sur l'île, même si cela risque d'encourager les usagers à aller s'installer dans des lieux dont la desserte est plus coûteuse.

Encadré 4. **Principales caractéristiques de la directive de l'UE sur le gaz**

Accès obligatoire à des tiers : les États membres doivent permettre à certains usagers du gaz d'acheter du gaz au fournisseur de leur choix et de le faire transporter par le réseau existant de gazoducs à des tarifs réglementés. Dans un premier temps, ce droit ne doit être accordé qu'aux très gros consommateurs de gaz. Pendant les cinq premières années, seuls les consommateurs de gaz absorbant au moins 25 millions de mètres cubes par an et les producteurs d'électricité ont ce droit ; pendant les cinq années suivantes, le seuil sera abaissé à 15 millions de mètres cubes par an, et au cours des trois dernières années, ce seuil descendra à 5 millions de mètres cubes par an. On estime à 8 le nombre de consommateurs de gaz en Irlande entrant dans le premier groupe. Les États membres peuvent libéraliser le marché pour les plus petits consommateurs plus tôt. Les États membres peuvent choisir entre « accès négocié » et « accès réglementé ». Avec l'accès négocié, les consommateurs individuels demandent une négociation commerciale pour déterminer les conditions précises qui leur sont appliquées. Les sociétés de gaz doivent publier leurs « principales conditions commerciales » pour l'utilisation du système. Avec l'accès réglementé, les consommateurs de gaz ont un droit d'accès sur la base des tarifs réglementés publiés.

Institutions indépendantes de réglementation : les États membres doivent désigner les autorités compétentes, indépendantes des parties, qui ont accès aux comptes internes des entreprises de gaz naturel pour régler rapidement d'éventuels différends relatifs à l'accès.

Comptabilité séparée : les entreprises de gaz naturel doivent tenir une comptabilité séparée dans leurs livres au moins pour leurs activités de transport, distribution et stockage du gaz et leurs activités consolidées ne concernant pas le gaz « comme elles devraient le faire si ces activités étaient menées par des entreprises distinctes ».

Nouveaux investissements : les États membres doivent accorder une totale liberté de construire et d'exploiter des installations de gaz naturel sous réserve d'autorisations objectives, non discriminatoires et transparentes.

Obligations de service public : les États membres sont autorisés à imposer aux entreprises de gaz, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent concerner la sécurité des approvisionnements, la régularité, la qualité et les prix des approvisionnements ainsi que la protection de l'environnement.

Rationnement de la capacité : les entreprises de gaz naturel peuvent refuser l'accès à leur système en faisant valoir le manque de capacité, ou lorsque l'accès au système les empêcherait de remplir les obligations de service public qui leur sont imposées.

Dérogations : une entreprise de gaz naturel peut demander à un État membre une dérogation à l'obligation d'offrir l'accès si elle considère que cela présenterait pour elle de graves difficultés économiques et financières du fait de ses engagements. La Commission supervise l'octroi de la dérogation. La directive permet une dérogation aux exigences d'ouverture du marché aux marchés (Finlande et Grèce) qui dépendent d'un seul grand fournisseur extérieur et ne sont pas interconnectés avec le système d'un autre État membre.

Source : OCDE (2000a).

L'avenir

Une autre réforme a été annoncée. Les pouvoirs publics ont annoncé que les usagers de l'électricité représentant 40 % de la demande seront libres de choisir leur fournisseur en 2002, et 100 % d'entre eux d'ici 2005. Trois ventes aux enchères pour un total de 600 MW de capacité de production par

des « producteurs d'électricité indépendants virtuels » (VIPP) ont eu lieu en octobre 2000. ESB et deux sociétés indépendantes ont remporté les enchères. Une enchère pour 40 GWh d'énergie « propre » a également eu lieu et a été remportée par ESB et une société indépendante. Les contrats VIPP devraient avoir une durée d'un an, à partir du 1er novembre 2000. Dans le secteur du gaz, la discussion sur les prix d'accès au transport se poursuit, mais aucune décision n'a été annoncée en janvier 2001. En ce qui concerne la fourniture de gaz, en mars 2001, le gouvernement a proposé d'accélérer la libéralisation en permettant aux clients ayant une consommation annuelle inférieure à 2 millions de mètres cubes de bénéficier de l'accès réglementé au réseau de gaz (cela représente une centaine de clients) et de viser une libéralisation de tous les consommateurs d'ici 2005 (DPE, 2001).

5. ÉVALUATION DE LA RÉFORME

L'Irlande s'est lancée dans une réforme de fond de ses secteurs du gaz et de l'électricité. Certes, beaucoup a déjà été fait, mais l'Irlande est encore plus proche du début que de la fin de la mise en place d'un secteur de l'énergie dans lequel l'investissement privé, l'innovation et la baisse des prix sont stimulés par la concurrence.

La discussion sur la réforme de l'électricité s'est poursuivie assez longtemps.

- L'annonce ministérielle de mai 1993 faisant état du « démantèlement » de ESB en unités d'exploitation précisait que l'objectif du changement était de « introduire une plus grande transparence en matière de coût et de la concurrence dans le secteur de l'électricité » (communiqué de presse, 21 mai 1993, République d'Irlande, Government Information Services, pour le compte du Department of Transport, Energy and Communication, cité dans Cross, p. 71). Parallèlement, il a été annoncé que « les nouvelles dispositions feront l'objet d'une réglementation publique indépendante » (Communication du Department of Transport, Energy and Communications au Conseil d'administration de ESB, 21 mai 1993, cité dans Cross, p. 71).
- Un document de 1995 rédigé par des économistes de l'ESRI (The Economic and Social Research Institute) indiquait que « l'objectif majeur doit être d'ouvrir à la concurrence les secteurs du gaz et de l'électricité en Irlande, *chaque fois que cela est possible de façon réaliste*. Cependant, il peut encore être souhaitable de maintenir l'ensemble des actifs physiques existants dans le patrimoine étatique, tout en ouvrant le marché à de nouveaux entrants chaque fois que cela est faisable ». Les auteurs ont également mis en garde contre la privatisation d'un monopole et ont recommandé une réglementation complète par une autorité indépendante (Fitz Gerald et Johnson, 1995).
- Le document rédigé pour la consultation de mai 1997, *Proposals for the Electricity Supply Industry in Ireland*, proposait, entre autres choses, que ESB soit « le seul fournisseur » de la clientèle captive.
- La *Legislative Proposal for Implementation of Electricity Directive 96/92/EC* de 1998 avait pour but d'établir une instance de réglementation indépendante (chargée de contrôler les tarifs ainsi que l'accès au réseau et l'entrée), de confier les activités de transport (pas l'infrastructure) à une entreprise publique distincte, de libéraliser certains clients et de permettre à ESB d'être l'unique fournisseur habilité de la clientèle captive.
- L'Electricity Act de 1999 a accordé à l'instance de réglementation moins de pouvoirs que ne le prévoyait la Proposition. Plus précisément, elle maintenait le contrôle des pouvoirs publics sur les tarifs appliqués à la clientèle captive.
- L'Electricity Act de 1999 est un texte provisoire, puisqu'une nouvelle législation est attendue.

- La charte statutaire (Statutory Instrument) No. 445 de 2000 chargeait la CER du contrôle réglementaire des tarifs appliqués à la clientèle captive et lui conférait un pouvoir d'arbitrage des conflits, prévoyait la mise en place d'un opérateur du système de transport et en précisait ses objectifs, indiquait que ESB devait être l'unique propriétaire du système de transport et l'opérateur du système de distribution, et instaurait un cadre pour « l'accord d'infrastructure » entre l'opérateur et le propriétaire du système de transport.

Les réformes proposées ont été critiquées. L'Autorité de la concurrence a relevé en 1997 que l'expérience d'autres pays avait montré que le démantèlement d'un monopole a plus de chance d'être efficace que le contrôle d'une entreprise dominante. Elle a souligné également qu'il était nécessaire de prévoir un mécanisme permettant de répercuter sous forme d'une baisse des prix à la consommation les gains d'efficacité réalisés au niveau de la production. Elle a également affirmé qu'il y avait lieu d'envisager une séparation verticale ainsi que les limites de la part de marché de ESB. A cet égard, l'Autorité a déclaré qu'« il fallait conférer une plus grande priorité au renforcement de la concurrence et réexaminer certaines propositions structurelles contenues dans le document » (Competition Authority, 1997). L'Autorité a qualifié la proposition de 1998 de « amélioration sensible par rapport à ce qui avait été proposé précédemment ». Elle a ajouté : « il faut envisager d'ouvrir plus largement la concurrence dans les secteurs du gaz et de l'électricité. Cette initiative impliquerait une séparation verticale dans le secteur tant du gaz que de l'électricité, une poursuite progressive de la libéralisation des approvisionnements en gaz et des mesures visant à réduire la position dominante de ESB en matière de production d'électricité ». Elle a souligné aussi la nécessité d'instaurer une instance indépendante de réglementation (Competition Authority, 1999). L'Irish Business and Employers Confederation (IBEC) a dans l'ensemble bien accueilli l'orientation de la législation dans un document rédigé en mai 1998 sur l'électricité, mais l'IBEC a souligné qu'une baisse des prix doit être un objectif à poursuivre, et que jusqu'à présent, il ne l'a pas été. En avril 2000, l'IBEC « a demandé aux pouvoirs publics de conférer au développement d'un marché concurrentiel de l'électricité la priorité qu'il mérite » (IBEC, 2000).

Certaines propositions importantes ont été différées ou mises en oeuvre de façon partielle uniquement. Par exemple, le 6 juin 1995, le ministre a annoncé qu'à partir du 1er janvier 1998, les gros consommateurs d'électricité pourraient se fournir auprès d'autres producteurs que ESB (Massey et O'Hare, p. 84). Or, le changement de législation permettant l'application de cette mesure n'est intervenu qu'en février 2000. Au fil de la discussion, le champ de responsabilités de l'instance indépendante de réglementation a été réduit. En 1993, il a été annoncé que le secteur de l'électricité ferait l'objet d'une réglementation publique indépendante. En 1998, la Legislative Proposal (§ 44(4)(b)) indiquait qu'il y aurait « un réexamen périodique des redevances ou des tarifs par l'Autorité [de réglementation de l'électricité] ». En 1999, en réponse à une question au Parlement, le ministre des Entreprises publiques a déclaré que « les futures hausses de prix, y compris un rééquilibrage des tarifs, relèveront de la responsabilité de la nouvelle Commission de réglementation de l'électricité » (29 juin 1999, réf. n° 16298/99). Or, aux termes de l'Electricity Regulation Act de 1999, la CER (qui a été créée à la place de l'Autorité en question) n'est chargée que de réexaminer les tarifs du transport, les pouvoirs publics conservant le pouvoir de réglementer les tarifs appliqués à la clientèle captive, bien que le ministre ait délégué ce pouvoir à la CER dans le Statutory Instrument n° 445 de 2000.

Par ailleurs, il y a des exemples de réforme qui se renforcent au fil du temps. Par exemple, le principe de fournisseur unique d'électricité, en vigueur de longue date, a été rejeté en faveur d'une libéralisation de tous les consommateurs et d'une réglementation de l'accès aux réseaux. L'annonce de l'intention de transférer la responsabilité de la réglementation du secteur du gaz naturel à la CER et d'accélérer la libéralisation des consommateurs va dans le sens d'un renforcement de la réforme.

Le retard intervenu dans la finalisation et la mise en application des réformes a freiné l'ouverture à la concurrence. Malgré des mises en garde précédentes, un texte portant sur l'attribution de la capacité de gaz n'a été adopté qu'au moment où on a commencé à craindre une pénurie immédiate des approvisionnements. Ce retard a profité à la société en place, puisque les objectifs de concurrence étaient subordonnés à des questions à court terme de sécurité des approvisionnements. Les retards et les incertitudes concernant la réglementation du gaz profitent au fournisseur public plus qu'aux projets privés d'interconnexion concurrentielle, car le financement par l'État est moins sensible à l'incertitude que le financement privé. Si ces incertitudes avaient été résolues plus tôt, une des installations d'interconnexion concurrentielle financée par des fonds privés qui avaient été proposées, aurait pu être construite. À cet égard, il a été annoncé en février 2001 que l'entité en place, *Bord Gais*, construirait la seconde installation d'interconnexion.

5.1. Réforme structurelle pour promouvoir la concurrence

En raison de la petite échelle à laquelle fonctionne le système d'électricité de la République d'Irlande, la question se pose de savoir si une ouverture à la concurrence du marché de la production d'électricité est faisable. En effet, les centrales existantes sont grandes par rapport à la taille de la demande, c'est pourquoi, les centrales de production de ESB pourraient, au mieux, être scindées en deux ou trois entreprises indépendantes. L'expérience du Royaume-Uni, de l'Espagne et de la Nouvelle-Zélande révèle qu'un accroissement du nombre des producteurs indépendants permettrait une baisse des prix et une augmentation de la productivité. Cette augmentation du nombre des concurrents pourrait se faire en ayant des propriétaires distincts pour chaque unité de production dans une centrale donnée, par exemple. De même, l'expérience de la Nouvelle-Zélande a montré que le fait de limiter la capacité et de s'en remettre à de nouveaux entrants pour assurer la concurrence ne développait pas une concurrence efficace. En effet, avec un plafonnement de la capacité, ESB pourrait maintenir sa position sur le marché même après plusieurs années de forte augmentation de la demande. De fait, en période de forte demande, alors que les petits concurrents produiraient au maximum de leur capacité, ESB fixerait les prix du marché. Si l'on stimulait la concurrence de producteurs d'Irlande du Nord, par exemple en investissant dans une infrastructure de transport et en alignant les régimes réglementaires, cela permettrait l'arrivée de deux concurrents indépendants importants sur le marché de la République d'Irlande. Les « producteurs d'électricité indépendants virtuels » (VIPP), c'est-à-dire des entreprises qui revendent du courant produit par ESB, pourraient contribuer à atténuer la position sur le marché de ESB, mais ne suffiraient pas à véritablement concurrencer ESB. Tous ces facteurs conduisent à penser que l'Irlande devra s'en remettre à un panier de changements structurels et réglementaires de façon à introduire une concurrence efficace. Aucun changement, à lui seul, n'est suffisant.

Encadré 5. Effets de la concurrence dans le secteur de l'électricité

On ne dispose que pour le Royaume-Uni de séries temporelles significatives sur l'efficacité et les prix après l'ouverture à la concurrence. Depuis 1990, la productivité a fait un réel bond (la production ayant augmenté de 8 % entre 1988 et 1995, et dans le même temps l'emploi a été réduit de 50 %), et les prix ont baissé. En termes réels, sur la période 1990-97, les prix pour les ménages ont baissé de 20 % et pour les autres consommateurs ont chuté de 19 à 27 % (Littlechild, 1998, cité dans AIE, 2000). En 1998, en termes réels, le tarif normal pour les ménages en Angleterre et au Pays de Galles était plus bas de 26 % et pour les consommateurs industriels plus bas de 23 à 32 % que ce qu'ils étaient en 1990 (Office of Electricity Generation 1998, p. 58). Pour les autres pays qui ont lancé des réformes, on ne dispose que de séries temporelles plus courtes. Par exemple, en Australie, dans l'État de Victoria, les prix ont chuté en 1997 à un niveau qui se situait en-dessous de la moitié de ce qu'ils étaient en 1995, du fait de l'ouverture à la concurrence, de la privatisation et de la capacité excédentaire. Cependant, en Norvège et en Nouvelle-Zélande, où le secteur de l'électricité est resté aux mains de l'État et où l'électricité est en forte proportion d'origine hydraulique – ce qui soumet le système à des variations de coûts résultant des variations hydrologiques – les prix n'ont pas baissé avec l'ouverture à la concurrence (AIE, 2000).

Il a été avancé qu'en Irlande, le système d'électricité est tellement petit que le coût de mise en place et d'exploitation d'un système collectif pourrait être supérieur aux avantages de cette initiative et que si l'on pouvait trouver un autre moyen d'ouvrir le secteur à la concurrence, il vaudrait mieux maintenir un modèle de planification coordonnée (Fitz Gerald et Johnston, p. 15). La centrale de Moneypoint représente près d'un cinquième et la centrale de Poolbeg près d'un quart de toute l'électricité produite en République d'Irlande. D'autres auteurs ont remarqué qu'au mieux il serait possible de scinder la capacité de production existante de ESB en deux ou trois entreprises concurrentes (Massey et O'Hare, p. 117).

D'autres pays et États ont constitué rapidement une structure plus concurrentielle en scindant la capacité de production de l'entreprise en place détentrice d'un monopole. Le Royaume-Uni (Angleterre et Pays de Galles), la Nouvelle-Zélande, l'Australie (les trois plus grands États), quelques États des États-Unis et l'Argentine ont ainsi scindé leur capacité de production d'électricité. Il est prévu d'en faire autant en Italie et en Corée du Sud. Toutefois, dans ces États, le marché de l'électricité était beaucoup plus grand que celui de l'Irlande. Par exemple, la capacité de la plus petite des trois entreprises de production d'électricité devant résulter du démantèlement d'ENEL représente à elle seule plus de la moitié de la capacité totale de production d'électricité d'Irlande. La capacité totale des quatre plus petites unités sur les cinq centrales de production résultant du démantèlement dans l'État de Victoria, Australie, représente un peu plus de la moitié de la capacité totale irlandaise.

Certains pays ont combiné le plafonnement de la capacité et le démantèlement du producteur dominant. L'Italie, par exemple, a plafonné la production d'électricité d'ENEL plus les importations à 50 % et exigé un démantèlement pour respecter ce plafond. Ce pourcentage a été jugé trop élevé à la fois par l'Autorité de la concurrence et par l'instance de réglementation de l'énergie. Dans un premier temps, la Nouvelle-Zélande a combiné un plafonnement avec un démantèlement, mais ensuite a exigé le démantèlement du producteur dominant du fait d'une concurrence insuffisante. Si ESB conserve, comme il le souhaite, une part de marché d'au moins 60 %, alors il n'est guère probable que l'on parvienne à une concurrence efficace. Les comparaisons avec les marchés du Royaume-Uni et d'Espagne – qui sont moins concentrés que ce qui est envisagé en Irlande et où les prix étaient supérieurs aux niveaux de la concurrence – sont très instructives. Aux termes du droit de la concurrence de l'Union européenne, une société qui détient une part de marché supérieure à 40 % doit normalement être considérée comme dominante, et ses actions font l'objet d'un suivi particulier afin de veiller à ce qu'il n'y ait pas d'abus de position dominante. Même la répartition 40-60 – ne pourrait être atteinte pendant une dizaine d'années, en supposant que la production augmente de 5 % par an comme cela est prévu. Si les approvisionnements en gaz limitent l'accroissement de la capacité, alors même ce calendrier est optimiste. Une part de marché de 40 % ne permettrait pas l'entrée de nombreux producteurs indépendants de taille respectable. La discussion sur l'attribution de la capacité des gazoducs porte sur des centrales de 400 MW, soit un peu moins que la centrale de Poolbeg. Les centrales de production d'électricité à partir de l'énergie éolienne sont nettement plus petites, mais du fait de leurs caractéristiques techniques, elles ne peuvent jouer un rôle stratégique sur le marché.

Encadré 6. Royaume-Uni et Espagne

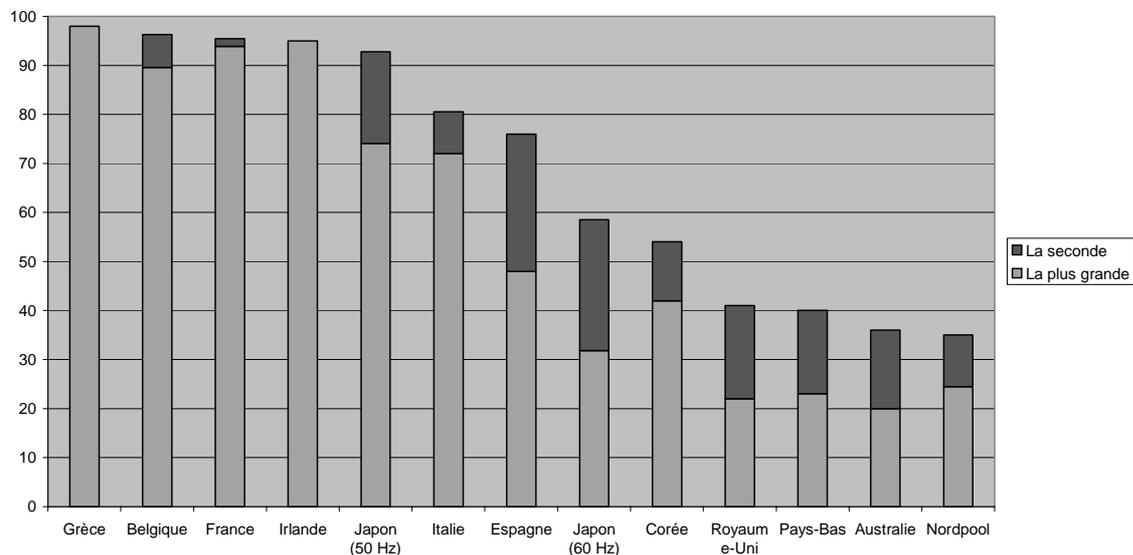
La structure des secteurs de l'électricité du Royaume-Uni et de l'Espagne était plus propice à la concurrence que celle dont se dotera l'Irlande aux termes des présentes propositions, et dans ces pays les prix du marché étaient nettement supérieurs aux prix concurrentiels. Il existait trois grands producteurs d'électricité au Royaume-Uni et deux en Espagne. Au Royaume-Uni, pendant quelque temps, les principaux producteurs n'étaient pas intégrés verticalement, alors qu'en Espagne ils étaient intégrés à la chaîne de distribution – approvisionnement, et étaient partiellement propriétaires du réseau de transport.

Au Royaume-Uni, l'organe de réglementation de l'électricité (Office of Electricity Regulation) s'est aperçu que les deux entreprises dominantes non nucléaires avaient sensiblement augmenté leurs prix et réduit leur production au cours de l'hiver 1997/98. D'autres concurrents avaient accru leur production dans les limites de leur capacité. Au cours de cette période, ces deux entreprises avaient fixé le prix marginal du système 70 % du temps. Le directeur général en conclut que le moyen le plus efficace de stimuler la concurrence à court terme était de transférer une plus grande partie de la capacité des deux entreprises dominantes à des concurrents (Office of Electricity Regulation, 1998, pp. 8-9).

Sur le marché espagnol, les deux plus grandes entreprises possédaient 76 % de la production et, en 1998, assuraient la capacité marginale 59 % et 24 % du temps, respectivement. Plusieurs analyses ont été effectuées pour le compte de la CNSE et par la CNSE elle-même, ancienne commission consultative indépendante pour l'énergie. L'une d'elles, qui tenait compte de la concurrence des importations, suggérait que chacune des entreprises, agissant pour son propre compte, puisse augmenter ses prix⁶. Une autre⁷ indiquait que ce comportement pourrait aboutir à un prix moyen de 39 % supérieur aux coûts marginaux. Une étude plus récente du fonctionnement actuel du marché espagnol a relevé des problèmes de position sur le marché. Une étude⁸ du marché espagnol de 1998 est arrivée aux mêmes conclusions. Deux rapports présentés par la CNSE en juillet 1999 faisaient état de situations spécifiques qui s'étaient présentées en 1998 dans lesquelles les deux entreprises proposaient des prix très élevés sur le marché au comptant aux producteurs implantés dans des régions où la consommation était forte et la production faible⁹.

Trois facteurs déterminent en grande partie si le coût de production pourrait être plus bas dans l'éventualité d'une scission des activités de production de ESB en plusieurs entreprises. Pour maintenir des économies d'échelle, il faudrait que les unités d'exploitation résultantes ne soient pas trop petites ; par ailleurs, pour qu'il y ait concurrence, il faudrait que les entreprises résultantes ne soient pas trop peu nombreuses ; en outre, du fait des coûts de transition, certaines scissions qui pourraient être efficaces à long terme risquent de se révéler trop coûteuses à mettre en oeuvre. Une concurrence efficace au niveau de la production exige notamment un certain nombre de fournisseurs indépendants ainsi qu'un ordre dans la production, à savoir depuis la charge de base (production qui est toujours en fonctionnement) en passant par la charge intermédiaire et jusqu'à la charge de pointe (production qui ne fonctionne que lorsque la demande d'électricité est forte). Chacun de ces fournisseurs doit être d'une certaine taille pour que la concurrence soit efficace ; sinon, l'entreprise dominante peut augmenter ses prix unilatéralement lorsque ses petits concurrents fonctionnent au maximum de leur capacité.

Graphique 4. Niveaux de concentration sur une et deux entreprises pour quelques pays ou régions, 1998¹



1. Les données concernent 1999 pour la Grèce et l'Irlande.

Source : OCDE, AIE, rapport annuel Electrabel (Electrabel + SPE), rapports annuels d'EdF et Charbonnage de France, présentation d'Edison à ses actionnaires d'avril 1999, Ministère de l'industrie et de l'énergie pour l'Espagne et la Corée, Ofgem (NatPower et PowerGen) en Angleterre et au Pays de Galles 97/98, NEMMCO, rapports annuels de Macquarie et Delta (marché boursier seulement), rapport annuel de Nord pool et Vattenfall, Statkraft.

Producteurs d'électricité indépendants « virtuels »

En Irlande, des contrats de « producteurs d'électricité indépendants virtuels » ont été mis aux enchères. Ces contrats sont des instruments financiers ; ni la propriété ni le contrôle opérationnel de quelque actif de production que ce soit ne change de main. Le principe de ces contrats est que leurs souscripteurs se feront concurrence sur le marché de l'approvisionnement afin de revendre de l'électricité aux consommateurs libérés. Des contrats de ce type (VIPP) pour 600 MW, plus 40 GWh d'électricité « propre », soit près d'un septième de la capacité installée, ont été mis aux enchères en octobre 2000. Les enchères ont été remportées par ESB et deux entreprises indépendantes, Viridian (propriétaire de l'infrastructure de transport en Irlande du Nord) et ePower. (Personne ne pouvait remporter plus de 240 MW). Les contrats sont d'une durée d'un an à dater du 1er novembre 2000, mais la position dominante de ESB devrait perdurer beaucoup plus longtemps. D'autres mises aux enchères pourraient avoir lieu. Les coûts de la capacité et de l'énergie dans les contrats VIPP sont les mêmes pour tous les contrats, et les prix de l'énergie varient selon l'heure de la journée et les coûts du combustible pour ESB. Ces montants ont été négociés entre l'instance de réglementation et ESB. Les VIPP paient une pénalité s'ils absorbent plus d'énergie que ce qui est prévu aux contrats, et il leur est interdit de fournir le même client à la fois par le biais d'un contrat VIPP et par d'autres moyens.

Les contrats VIPP présentent des faiblesses majeures en tant qu'outils de promotion de la concurrence. D'ailleurs, la Federal Energy Regulatory Commission¹⁰ des États-Unis les a qualifiées de « mesures pas vraiment efficaces de lutte contre la position dominante », et pourtant ils ont été acceptés en Alberta, Canada, où ESB est l'Administrateur indépendant du transport. Les États-Unis ont craint que ce type de contrat ne soustrait pas la production de la centrale au contrôle du propriétaire de la centrale. Or, en

conservant le contrôle des opérations, le propriétaire pourrait manipuler les temps d'arrêt de fonctionnement pour rester en-deçà de sa capacité. En outre, ces contrats n'incitent pas à accroître l'efficacité de l'exploitation. A plus long terme, ces contrats risquent de ne pas durer aussi longtemps que la position dominante sur le marché qu'ils sont censés affaiblir, et il est plus difficile de parvenir à un accord sur les décisions d'investissement concernant la centrale : modernisation, respect de l'environnement, etc. Il peut se révéler difficile de surveiller ces instruments financiers compliqués. Enfin, on voit mal comment l'entreprise en place qui s'achèterait à elle-même des contrats VIPP pourrait favoriser la concurrence. Toutefois, les VIPP pourraient être en mesure de fournir de l'électricité d'une manière qui réponde mieux aux besoins des consommateurs.

En revanche, des entreprises conjointes ont réussi à construire et à exploiter des centrales de production lorsque l'une des sociétés mères est l'exploitant désigné. Chaque propriétaire prend des décisions indépendantes quant au champ de responsabilités à assumer. Toutefois, les entreprises conjointes se prêtent à des accords plus complexes à plus long terme que les contrats VIPP envisagés.

Développement d'un marché panirlandais

Il est indispensable de développer un marché de l'électricité panirlandais pour stimuler la concurrence au niveau de la production, au bénéfice des consommateurs de la République d'Irlande et de l'Irlande du Nord. En 1999, des économistes de l'ESRI ont déclaré qu'un marché panirlandais « pourrait permettre de réaliser d'importantes économies à très long terme au bénéfice des consommateurs de ces deux juridictions » (ESRI 1999, p. 252). De fait, un marché de l'électricité panirlandais est en cours de développement. Cependant, avant qu'il ne soit constitué, il faut sensiblement renforcer le réseau de transport. Outre une stimulation de la concurrence, cette initiative devrait aussi accroître la sécurité des approvisionnements et la diversification des combustibles, et réduire la nécessité, et donc le coût, d'une réserve opérationnelle de production (<http://www.nie.co.uk/>, 12 juin 2000). La poursuite d'une coordination entre les instances de réglementation sur l'île faciliterait aussi les gains d'efficacité résultant des échanges et des investissements transfrontières.

Il y a déjà des échanges transfrontières limités entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord, et d'ici 2002, l'Irlande du Nord et l'Écosse seront connectées, en ce qui concerne le réseau électrique. Le système de l'Irlande du Nord est plus petit que celui de la République d'Irlande, avec une demande maximum de 1 665 MW et des ventes annuelles de 7 291 GWh. Trois producteurs privés fonctionnent en Irlande du Nord, mais deux centrales représentent 90 % de la production de l'Irlande du Nord, et deux entreprises d'électricité intégrées verticalement fonctionnent en Ecosse. Les investissements ont aussi une portée transfrontière, ESB détenant 40 % d'une petite centrale électrique et prévoyant la mise en place d'une turbine à gaz à cycle combiné. Le Groupe Viridian, propriétaire de l'entreprise de transport-distribution en Irlande du Nord, a souscrit des contrats pour vendre à des consommateurs libéralisés et est en passe de construire une centrale au gaz en République d'Irlande.

Les producteurs d'Irlande du Nord pourraient être tentés de fournir les consommateurs irlandais. Une étude superficielle des prix relatifs en République d'Irlande et en Irlande du Nord risque de montrer que les producteurs d'Irlande du Nord n'auraient guère intérêt à vendre en République d'Irlande. D'après les chiffres de l'UNPEDE, les prix industriels en République d'Irlande sont de 34 % inférieurs à ceux qu'ils sont en Irlande du Nord, et les prix appliqués aux ménages de 22 % inférieurs (ESB, 2000). Le prix de l'électricité vendue aux ménages d'Irlande du Nord est nettement supérieur à ce qu'il est en Grande Bretagne (Ofreg, Tackling the High Cost of Generation : Executive Summary). Cependant, ces prix sont une survivance des contrats en vigueur en Irlande du Nord, et ne reflètent pas les coûts marginaux¹¹.

La marge de manœuvre est beaucoup plus grande pour développer un marché panirlandais concurrentiel que pour développer deux marchés concurrentiels distincts. La République d'Irlande d'une part, et l'Irlande du Nord d'autre part, sont principalement fournies par deux centrales électriques. Évidemment, quatre représentent une plus grande concurrence que deux, et le cumul des entrées sur le marché aurait un effet favorable à la concurrence sur l'ensemble de l'île. En avril 2000, l'instance de réglementation a dit à propos de la production et de la fourniture en Irlande du Nord que « ces marchés deviennent concurrentiels, mais la concurrence n'en est encore qu'à ses balbutiements et est loin d'être pleinement développée » (Ofreg, 2000a, p. 8). De ce fait, tant la République d'Irlande que l'Irlande du Nord pourraient tirer parti d'un marché unique. Les autorités de la République d'Irlande et d'Irlande du Nord ont conscience du potentiel offert par un marché de l'énergie panirlandais, et les deux administrations ont conjointement chargé des consultants d'étudier le fonctionnement des marchés dans chacune des juridictions en vue de créer un marché de l'énergie panirlandais dans un contexte européen. Ce rapport devrait être présenté vers le milieu de l'année 2001.

Intégration verticale

Malgré la séparation des comptabilités, ESB et *Bord Gáis* continuent d'être intégrés verticalement dans les deux activités concurrentielles – production (pour ESB) et fourniture – et les activités relevant du monopole – transport et distribution. Dans le secteur de l'électricité, même si ESB et *Eirgrid* ont une gestion séparée, ils ont des propriétaires communs en la personne des ministres des finances et des entreprises publiques. Du fait de l'intégration verticale, les entreprises restent incitées à agir de façon discriminatoire à l'encontre de leurs concurrents non intégrés, et à exercer un certain pouvoir sur le marché. Les trois reproches qu'on peut leur faire sont : exploitation discriminatoire de l'activité de transport, investissements insuffisants dans le transport, et mauvaise imputation des coûts à l'activité réglementée. La discrimination décourage l'entrée et accroît le coût du système total, et l'insuffisance des investissements dans le transport – surtout l'électricité à partir de l'Irlande du Nord et le gaz à partir de l'Écosse ou au-delà – restreint la concurrence pour la fourniture aux consommateurs irlandais. La mauvaise imputation des coûts contribue à « fausser les règles du jeu » pour les producteurs concurrents ou les fournisseurs de gaz non intégrés.

D'autres pays ont connu des problèmes pour assurer un accès non discriminatoire au transport. La séparation des comptabilités est le moyen le moins efficace d'éviter une discrimination à l'encontre des entreprises non intégrées. Comme l'a remarqué l'Irish Competition Authority, au Royaume-Uni, « MMC et Ofgas ont conclu que la séparation des comptabilités ne suffisait pas à supprimer le risque d'un comportement anticoncurrentiel de la part de British Gas » (Competition Authority, 1998). La CER a signalé que les comptes réglementaires des entreprises séparées fourniraient des informations financières et économiques plus appropriées que des comptes préparés conformément aux différents Companies Act (CER, 2000). Le démantèlement, c'est-à-dire la séparation de la propriété de la production et du transport, est la seule forme de séparation qui supprime toute incitation à la discrimination. Des formes moins évoluées de séparation pourraient réduire la possibilité de procéder avec discrimination, à condition qu'une réglementation adéquate soit en place et que l'instance de réglementation soit vigilante.

Le transfert du contrôle d'exploitation du transport de l'électricité à *Eirgrid* diminue la marge de discrimination dans l'acheminement et les autres activités. Cependant, le risque de discrimination subsiste, en particulier du fait que les intervalles et les moyens de maintenance – qui incombent à ESB – peuvent avoir une incidence sur la compétitivité des producteurs. En outre, *Eirgrid* risque d'avoir beaucoup de mal à convaincre ESB de faire des investissements en temps voulu dans l'infrastructure de transport car cela peut nuire à la rentabilité de ses centrales de production. De fait, ESB a reporté des investissements dans l'infrastructure de transport alors même qu'il n'y avait aucun avantage concurrentiel à procéder ainsi. Le Statutory Instrument n° 445 confie à *Eirgrid* la responsabilité de la planification du développement du

réseau de transport, ESB ayant l'obligation de mettre en application le plan de développement et la CER le pouvoir d'approuver le plan de développement et de réglementer ces deux entités. *Eirgrid* peut « intervenir » et faire en sorte que le travail soit fait si ESB prend du retard ou n'exécute pas le plan de développement. La CER doit veiller à ce que les investissements dans l'infrastructure de transport soient faits en temps voulu, en particulier ceux qui faciliteraient la concurrence de l'Irlande du Nord. En outre, ESB étant responsable de la maintenance du réseau de transport peut avoir accès à des informations sensibles sur le plan commercial pour l'exploitation. De plus, ESB resterait incité à tenter d'imputer le plus de coûts de possibles aux activités réglementées. A plus long terme, si le coût ou le taux d'échec de la réglementation de l'activité de transport se révélait être trop élevé, alors il serait nécessaire de séparer complètement la propriété de l'activité de transport d'électricité de celle de l'activité de production.

5.2. *Institutions*

Une instance de réglementation indépendante assure une sauvegarde de la concurrence, surtout dans des secteurs comportant une installation fondamentale à laquelle toutes les entreprises ont besoin d'accéder. En Irlande, le ministre des Entreprises publiques est le principal responsable de la réglementation du gaz. Le ministre des Entreprises publiques a aussi des pouvoirs de réglementation importants en ce qui concerne l'électricité, même s'il a délégué, par une charte statutaire, une grande partie de ses pouvoirs à la CER ; la CER a autorité pour réglementer l'entrée dans les activités de production, de transport et de vente d'électricité. Plus précisément, le ministre a délégué à la CER le pouvoir de réglementer les tarifs appliqués à la clientèle captive et de superviser l'accord entre *Eirgrid* et ESB. La volonté actuelle est qu'un futur texte de loi élargisse le champ d'activité de la CER en matière de réglementation.

En Irlande, une discussion se poursuit sur les diverses institutions de réglementation et leurs caractéristiques. L'objet du document soumis à consultation, *Governance and Accountability in the Regulatory Process : Policy Proposals* (DPE, 2000), est la relation entre responsabilité et indépendance. Ces deux caractéristiques, ainsi que d'autres, sont indispensables à une réglementation efficace.

Dans un environnement de marché, il faut que les institutions de réglementation prennent des décisions qui soient neutres, transparentes et qui échappent aux pressions politiques quotidiennes. Pour pouvoir prendre des décisions équitables et raisonnablement prévisibles, l'instance de réglementation doit avoir une expertise analytique et ne pas s'en remettre à l'expertise des services publics réglementés. Une réglementation erratique décourage l'investissement privé, et le changement de réglementation nuit à l'efficacité des investissements amortis. Ainsi, le rôle accru d'une instance de réglementation indépendante peut permettre d'abaisser les barrières réglementaires, de promouvoir l'entrée et l'investissement, et d'accélérer l'ouverture à la concurrence. L'instance de réglementation doit aussi être séparée sur le plan fonctionnel de l'élaboration de la politique de façon à maintenir un régime réglementaire neutre. Pour être perçue comme équitable, l'instance de réglementation doit avoir des obligations de transparence bien définies, notamment dans ses procédures de prise de décision et les informations sur lesquelles ces décisions se fondent. En outre, les objectifs de l'instance de réglementation doivent être clairement énoncés, et être plus précis, par exemple, que « l'intérêt public » ; en outre, l'avancée vers la réalisation de ces objectifs doit être suivie. Enfin, les pouvoirs de l'instance de réglementation doivent être clairement énoncés. Une combinaison de la transparence des objectifs, des pouvoirs, des procédures, des décisions et des informations confère au public des critères de performance clairs pour évaluer la mesure dans laquelle l'instance de réglementation remplit son rôle.

Il y a de nombreux risques de conflits d'intérêts, surtout dans un pays ayant une entreprise publique en situation de quasi-monopole. En effet, les pouvoirs publics recherchent l'intérêt public général, mais en tant qu'instance de réglementation, les pouvoirs publics recherchent l'intérêt des consommateurs et

des producteurs d'un bien ou d'un service, et en tant que propriétaire, les pouvoirs publics veillent à la rentabilité de leurs entreprises. Lorsque tous ces rôles sont joués par une seule et même entité, les compromis inévitables ne sont pas soumis à un examen ni à un débat public. En revanche, une instance de réglementation indépendante peut être rendue publiquement responsable de la réalisation d'un ou de quelques objectifs.

D'autres pays de l'OCDE ont des instances de réglementation indépendantes pour l'électricité et le gaz ; c'est le cas notamment de l'Australie, la Finlande, l'Italie, le Royaume-Uni et les États-Unis. En Allemagne et en Nouvelle-Zélande, la menace d'un recours invoquant la loi sur la concurrence est brandie, et la demande de communication d'informations est déposée en Nouvelle-Zélande. Le détail des modalités diffère d'un pays à l'autre, mais les principales caractéristiques d'une instance de réglementation indépendante sont : une indépendance totale à l'égard des entreprises réglementées, un mandat juridique qui prévoit la séparation de l'instance de réglementation du contrôle politique, une certaine autonomie d'organisation et des obligations bien définies de transparence (par exemple, faire connaître les décisions) et de responsabilité (par exemple, possibilité de faire appel des décisions, vérification publique des dépenses). Pour qu'une instance de réglementation soit véritablement indépendante, il faut qu'elle dispose d'une expertise et de sources d'information indépendantes. La CER présente ces attributs ; son champ de responsabilité correspondant doit être consacré par la loi. Une consultation avec l'Autorité de concurrence sur les questions relatives aux marchés pourrait être une source d'expertise indépendante.

5.3. *Réglementation*

ESB est très peu soumis à des pressions extérieures durables pour réduire ses coûts. ESB doit « atteindre l'équilibre », cela signifie qu'il doit assurer la couverture de ses coûts par ses revenus. Par exemple, au cours d'une longue période, durant laquelle il n'a pas eu l'autorisation d'augmenter ses tarifs, ESB a respecté l'obligation d'équilibre en réduisant ses investissements, ce qui s'est traduit par un niveau de service inférieur au niveau souhaité dans les zones rurales. En revanche, la pratique comptable de ESB qui consiste à prendre en compte un « double amortissement » permet d'accumuler des réserves pour financer des investissements. Avec une réglementation portant sur le taux de rendement, ESB devrait sous-investir (si le taux autorisé est inférieur au taux du marché) ou surinvestir (si le taux autorisé est supérieur au taux du marché) en biens d'équipement.

Plusieurs autres pays appliquent la méthode du plafonnement des prix pour réglementer les services publics, ou les divisions des entreprises qui constituent des monopoles naturels, parce que cette méthode, appliquée aux entreprises qui cherchent à faire des profits, les incite à réduire leurs coûts. En Irlande, une proposition consiste à soumettre les activités de transport de *Bord Gáis* à un plafonnement réglementé des prix. Tant que les prix restent en-dessous de leur plafond respectif, et que les entreprises satisfont aux autres critères spécifiés tels que la sécurité, la protection de l'environnement, l'universalité de l'offre de services et des normes de fiabilité, elles sont libres d'agir pour accroître leurs profits, ce qui les conduit souvent à réduire leurs coûts. Lorsqu'une entreprise ne cherche pas à faire des profits, ces incitations à l'efficacité sont inopérantes. Or, ni ESB ni *Bord Gáis*, à capitaux publics et gérés par des conseils nommés par l'État et le personnel, ne cherchent à faire des profits (même s'ils peuvent faire état de profits non négligeables). Même dans ces circonstances, un plafonnement des prix pourrait protéger les consommateurs contre une exploitation monopolistique.

Lorsqu'elle n'impose pas une réglementation par le plafonnement des prix, l'instance de réglementation a besoin d'avoir des informations sur les coûts. Le grand problème est le déséquilibre de l'information entre instance de réglementation et entreprise réglementée. Pour résoudre ce problème, deux grandes stratégies sont couramment utilisées : se procurer des informations auprès d'autres entreprises, soit à l'étranger, soit des entrants privés, et exiger une comptabilité qui conduise l'entreprise réglementée à fournir des informations. Par exemple, la création de sociétés de distribution distinctes peut contribuer à mettre en évidence des pratiques de nature à faire baisser les coûts dans une partie du pays, qui pourraient être appliquées plus largement.

5.3.1. Tarifs

D'après ESB, les ménages paient environ 10 % de moins que le coût de la fourniture d'électricité, et les clients industriels paient environ 10 % de plus que le coût de la fourniture. (A défaut de réglementation officielle, ces chiffres n'ont pas été calculés de façon indépendante). S'il y a une véritable concurrence pour la desserte des gros clients, ESB sera alors fortement incité à réduire le coût de la fourniture d'électricité à ses clients. Quand tous les ménages auront la possibilité de choisir leur fournisseur, tout système favorisant un « fournisseur en dernier recours » devra faire en sorte que les subventions demandées soient financées de façon équitable et que le choix du « fournisseur en dernier recours » se fasse dans des conditions concurrentielles. En particulier, on peut s'attendre que les clients pour lesquels la fourniture d'électricité est la plus coûteuse utilisent le principe du « fournisseur en dernier recours » et que le montant de la subvention soit fonction de cette attitude. Avec un appel d'offres concurrentiel pour une subvention minimum, le montant de la subvention ne sera pas plus élevé que nécessaire, et le fournisseur au plus bas coût sera l'adjudicataire.

Un train de mesures visant à juguler l'inflation comportait un engagement de la part des pouvoirs publics de n'autoriser aucune nouvelle hausse de prix de la part d'entreprises publiques jusqu'à la fin de 2000. Dans ce contexte, aucune demande de hausse de prix de la part de ESB ne pouvait être prise en considération. Certes, un environnement macro-économique approprié est important, mais il peut être encore plus important d'assurer une efficacité à long terme et des investissements dans les secteurs réglementés.

Les tarifs du transport, ainsi que les redevances de raccordement, influent sur le choix de leur site d'implantation par les producteurs ainsi que sur la possibilité d'une concurrence de la part des producteurs implantés en Irlande du Nord. De fait, le site d'implantation des producteurs a une incidence sur le coût de l'ensemble du système. En conséquence, des frais de transport de nature à susciter l'entrée à des sites d'implantation entraînant des bas coûts contribueraient à l'efficacité économique. Certains autres pays et régions ont un prix de l'électricité variable selon les endroits, de façon à tenir compte des coûts du transport et de susciter une plus grande efficacité dans les activités de production et de transport. Cet aspect est particulièrement important dans les systèmes saturés.

5.3.2. Réglementation de Eirgrid et du fournisseur d'énergie

Il sera difficile de prendre des mesures incitant *Eirgrid*, l'opérateur du système de transport, à être plus efficace. Etant donné qu'il est nécessaire qu'*Eirgrid* cherche des moyens novateurs de réduire le coût du système, il ne serait pas judicieux de prévoir à une réglementation visant à le commander et à le contrôler. Le fait de rémunérer les dirigeants à la performance pourrait les inciter à adopter le comportement souhaité. Toutefois, un des grands points faibles de *Eirgrid* est son manque relatif d'informations par rapport à ESB, qui continuera d'être propriétaire des installations de transport et de distribution et à être le premier responsable de leur maintenance et de leur développement. (*Eirgrid* est

chargé d'« exploiter et assurer la maintenance et, si nécessaire, développer » le système de transport, mais c'est ESB qui généralement entretient et construit le système). En raison de cette asymétrie par nature non mesurable, une rémunération à la performance devra se fonder sur des bases plus ou moins imparfaites.

La proposition de loi de 1998 faisait état d'une entreprise publique de fourniture d'électricité. A partir de février 2005, le fournisseur public d'électricité aura une obligation économique d'achat, en ce sens qu'il ne sera plus approvisionné en première instance par les centrales de production de ESB. Ces entités sont difficiles à réglementer. Il semblerait « équitable » de répercuter sur les consommateurs les coûts de l'énergie qui leur est fournie, mais dans ce cas l'entreprise publique de fourniture d'électricité ne serait pas incitée à négocier de meilleurs prix ou à tenter de s'approvisionner auprès de fournisseurs moins chers. De fait, comme sa société mère ESB possède la quasi-totalité de la production disponible, une négociation entre des unités de ESB n'est guère probable. Comme les clients captifs (généralement les ménages) n'auront pas de compteur ou de tarif au temps, l'entreprise publique de fourniture d'électricité s'approvisionnera en fonction de la demande qui est insensible à des variations de prix à court terme. Si l'entreprise publique de fourniture d'électricité répercute les coûts de l'énergie et effectue des achats en fonction d'une demande insensible aux prix, les fournisseurs auront intérêt à pratiquer des prix plus élevés.

5.3.3. *Neutralité concurrentielle*

Pour que la concurrence soit favorable aux entreprises les plus efficaces, il faut que les règles du jeu soient égales en ce qui concerne la réglementation et les autres interventions de l'État. Dans le secteur de l'énergie, l'investissement en capital constitue une part importante du coût total. En conséquence, les différences de coût du capital entre entreprises publiques et entreprises privées peuvent avoir une incidence importante sur le coût total. Ces différences peuvent résulter de la garantie implicite ou explicite contre une faillite dont bénéficient les entreprises publiques (ce qui permet à SOE d'emprunter à un taux plus bas dans un climat plus incertain) et du fait que le propriétaire n'exige pas un rendement de l'investissement à des taux comparables à ceux du marché.

D'autres pays de l'OCDE, notamment l'Australie, ont tenté de combler les différences de coût du capital. En Australie, les « entreprises publiques » (GBE) doivent soit emprunter au taux du marché, soit payer la différence estimée du fait de la garantie de l'État. En outre, les GBE doivent atteindre un taux de rendement commercial au moins suffisant pour justifier le maintien à long terme des actifs dans l'activité et pour prélever de quoi verser au budget des dividendes commerciaux. Le montant des dividendes estimés (et le pourcentage prévisionnel) fait l'objet chaque année d'un accord entre les dirigeants et les ministres concernés. Aux États-Unis, les différences de traitement fiscal, juridique et réglementaire entre sociétés d'électricité publiques et privées se traduisent par d'importantes différences de coût, bien que la mesure dans laquelle l'ensemble de la différence de coût, soit 16 à 20 %, est due à une différence de régime, soit contestée (La réforme de la réglementation aux États-Unis, p. 293).

Il est également important que le traitement soit égal en ce qui concerne les terrains, notamment le prix auquel il est possible d'avoir des terrains publics, de même que le traitement prévu par les lois sur l'occupation des sols, parce que l'implantation d'une centrale électrique peut avoir une forte influence sur le coût de l'intégration de la centrale dans le réseau de transport et du transport de la production de la centrale.

6. CONCLUSIONS

Les projets du gouvernement actuel sont encourageants, mais les réformes des secteurs de l'électricité et du gaz en Irlande ne font que commencer. La libéralisation des grands clients est une première étape importante. Il faut donc que la libéralisation de tous les clients se fasse comme prévu, et une accélération pourrait même être envisagée.

A ce jour, les réformes effectuées ne suffisent pas à stimuler une concurrence efficace. Le Membre de la Commission européenne responsable de la concurrence a écrit en décembre 2000 que « la structure actuelle du marché de l'électricité en Irlande n'est pas favorable à la concurrence » (Monti, 2000). Les objectifs de la réforme n'ont pas été clairement énoncés en faveur d'une sauvegarde des intérêts des consommateurs. La poursuite du changement structurel, comportant une diminution de la position dominante de ESB dans les activités de production, fait partie intégrante d'un train de réformes. Que cette diminution revête la forme d'un plafonnement de la capacité ou d'un démantèlement relève d'une décision qui doit se fonder sur l'expérience de l'entrée sur le marché, la concurrence de la production d'Irlande du Nord, et une évaluation des prix du marché et de la performance. Des investissements dans le transport pour faciliter les approvisionnements en provenance d'Irlande du Nord, voire d'Ecosse, pourraient avoir un effet positif sur la concurrence et la fiabilité des approvisionnements tant en République d'Irlande qu'en Irlande du Nord.

Dans d'autres pays, la comptabilité séparée s'est révélée être le moyen le moins efficace de lutter contre la discrimination à l'encontre des concurrents. Lorsque les possibilités de réaliser des économies d'échelle sont fortes entre les différents stades de production, l'intégration verticale est sans doute plus efficace. Toutefois, cela ne semble pas être le cas dans les secteurs de l'électricité et du gaz. Un accès discriminatoire est difficile à repérer, mais s'il est détecté, alors ce doit être un signal pour demander la séparation d'activités potentiellement concurrentielles – production et fourniture – des réseaux.

La deuxième partie intégrante d'un train de réformes efficaces consiste à mettre en place des institutions de réglementation appropriées, en particulier une instance de réglementation indépendante. La CER disposait de peu de ressources et de peu de temps pour se préparer dès le départ à une libéralisation du marché. Comparée à des institutions homologues dans d'autres pays, la CER a peu de ressources et un champ d'action limité pour exercer ses pouvoirs. Des institutions de réglementation indépendantes, disposant de bonnes ressources et correctement respectées, attirent les investissements, puisque les investisseurs ont l'impression qu'ils seront traités de façon équitable et cohérente. Il faudrait statutairement étendre les pouvoirs de la CER pour couvrir tous les aspects de la réglementation économique des entreprises d'électricité et de gaz. Il faudrait qu'elle ait suffisamment de ressources pour mener à bien les tâches importantes qui lui sont confiées. Dans la mesure où le marché est intégré à une échelle transfrontière, des institutions de ce type sont indispensables dans chaque juridiction, et il faut prévoir une intensification de la coordination entre ces institutions.

Ce n'est pas une seule réforme qui rendra concurrentiels les secteurs de l'électricité et du gaz en Irlande. L'économie, et donc la demande d'énergie, est relativement faible à l'échelle mondiale, et la situation géographique du pays ne se prête pas à l'importation d'une forte concurrence. Cependant, en combinant le changement structurel de la production, une amélioration du transport pour permettre l'accès à la production d'Irlande du Nord et un régime provisoire d'attribution du gaz qui soit de nature à stimuler la concurrence, avec des changements institutionnels et réglementaires, le marché de l'électricité en Irlande pourrait s'ouvrir à la concurrence.

On pourrait considérer que l'énergie n'est pas un facteur très important de la compétitivité de l'Irlande – après tout, il existe des cours mondiaux ou régionaux pour les combustibles fossiles. Toutefois, les aspects non marchands de ces secteurs peuvent se traduire par de fortes différences de coût, comme cela a été dit précédemment. En outre, en Irlande, l'énergie pourrait être un goulet d'étranglement qui freine le développement de certaines régions. En conséquence, il faut poursuivre les réformes entamées d'une manière intégrée de façon à instaurer un secteur concurrentiel plus efficace.

7. OPTIONS POLITIQUES

1. *Intensifier la concurrence sur le marché de l'électricité par les mesures suivantes :*

- Interdire, à court et à moyen terme, l'extension des centrales de production de ESB. A plus long terme, si une concurrence efficace s'installe, supprimer alors cette limitation de sorte que tous les producteurs se trouvent en concurrence sur l'ensemble du marché.
- Exiger le démantèlement de certaines centrales de production de ESB. Si les prix du marché appliqués aux clients libéralisés sont supérieurs aux prix de la concurrence après la mise en place de la production alimentée par la capacité de gaz existante, et si le nombre des entrées attendues et si la capacité d'importer sont insuffisants pour une concurrence efficace, exiger de nouveau un démantèlement.
- Faire en sorte, par l'établissement de modalités et de redevances d'accès appropriés, que les conditions d'accès au réseau de transport et de distribution y compris par exemple les services auxiliaires, reflètent bien les coûts et ne soient pas discriminatoires.
- Exiger une séparation du transport de la production, si les contraintes qui pèsent sur le transport ne sont pas levées ou si les conditions d'accès font l'objet d'une discrimination.
- Établir des plans visant à accroître la capacité de transport de l'électricité entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord.
- Veiller à ce que les contrats à long terme ne soient pas un obstacle à une poursuite de la libéralisation des clients.
- Libéraliser le choix pour tous les consommateurs d'électricité et de gaz d'ici à 2005, ou plus tôt s'il apparaît que les clients libéralisés se trouvent subventionnés par les clients captifs.

2. *Instaurer une instance de réglementation indépendante et dotée de ressources pour les secteurs de l'électricité et du gaz, en prenant les mesures suivantes :*

- Maintenir à la CER la responsabilité de la réglementation des tarifs, des conditions particulières d'octroi de licences et de l'accès au transport pour l'électricité et, pour le gaz, confier à la CER la responsabilité de réglementation de l'accès au transport.
- Laisser à l'Autorité de la concurrence la fonction de faire appliquer le droit de la concurrence dans ces secteurs.

3. *Modifier la structure tarifaire pour améliorer l'efficacité de ces secteurs en prenant les mesures suivantes :*

- Faire en sorte que les tarifs réglementés reflètent bien les coûts. Envisager de supprimer l'obligation d'avoir des tarifs uniformes partout dans le pays, compte tenu de la non-uniformité des coûts de fourniture.

4. *Abaisser les barrières à l'entrée des importateurs et des revendeurs de gaz.*

- La séparation du transport des autres activités doit être une première étape vers une séparation de la propriété de l'infrastructure de transport des activités potentiellement concurrentielles.

5. *Accroître l'efficacité du plan d'aide à l'emploi régional en prenant les mesures suivantes :*

- Mettre en place un plan d'aide à l'emploi plus efficace et supprimer les subventions à la tourbe.

Tableau 1. Résumé de la structure du marché dans quelques pays de l'OCDE

	Pays-Bas	Belgique	Italie	Allemagne	France
Transport	Une seule société de transport (Gasunie) fournit directement 46 % du marché du gaz.	Comme les Pays-Bas, la Belgique a une seule entreprise de transport (Distrigaz) qui fournit directement plus de la moitié (54 %) du marché total du gaz. Distrigaz a été privatisée en 1994.	En Italie, SNAM, contrôlée par ENI, est l'entreprise de transport dominante (avec près de 97 % de la capacité totale de transport) et est la seule entreprise à disposer d'un réseau de transport de gaz naturel à l'échelle du pays. EDISON GAS, la deuxième société italienne de transport, a une capacité de l'ordre de 3 %.	Ruhrigas est l'entreprise de transport dominante, assurant 70 % des fournitures totales de gaz, mais il existe 17 autres entreprises de transport. Collectivement, ces entreprises fournissent directement 32 % du marché total du gaz.	En France, il existe une entreprise de transport dominante (Gaz de France) ainsi que deux autres plus petites filiales (Gaz de Sud-Ouest et Compagnie Française de Méthane). Près de 30 % du marché est fourni directement par le réseau de transport..
Distribution	35 sociétés locales de distribution, qui appartiennent toutes à des entités régionales et des collectivités locales.	Il existe 23 sociétés de distribution, qui pour la plupart (19) sont à capitaux privés (même dans le cas où les actionnaires privés sont majoritaires, les actionnaires publics conservent la majorité des droits de vote au Conseil d'administration).	Un très grand nombre de sociétés locales de distribution (plus de 800) participent à la distribution du gaz. Environ 50 % d'entre elles sont gérées directement par les collectivités locales. ITALGAS Spa, la plus grande société, assurant 30 % de la distribution nationale, est contrôlée par ENI. SNAM fournit directement près de 92 % de la demande de gaz naturel pour la production d'électricité.	Il y a aussi un grand nombre (673) de sociétés de distribution. Il n'y a pas de distinction nette entre les différents types de sociétés de fourniture de gaz dans la chaîne du gaz. De nombreuses sociétés, qui s'occupent surtout de distribution, participent aussi au transport et inversement ¹² . La plupart de ces sociétés de distribution sont à capitaux publics. Moins de 25 % des sociétés ont une partie de capitaux privés.	Bien que Gaz de France soit de loin la plus grande entreprise du secteur de la distribution de gaz, répondant à la quasi-totalité de la demande de gaz des ménages, des commerçants et des petites industries, il existe aussi 15 sociétés de distribution publiques et privées qui fournissent 2.8 % du marché.
Intégration verticale	Il n'y a pratiquement pas de lien de propriété entre Gasunie et les sociétés locales de distribution, ou entre les sociétés locales de distribution et les producteurs de gaz. La seule exception est la participation minoritaire (10 %) détenue par Gasunie dans deux sociétés locales de distribution (Intergas et Obragas).	Il n'existe pas de lien de propriété entre Distrigaz et les sociétés locales de distribution.	ENI est intégrée verticalement dans ses activités de production, de transport et de distribution. Par l'intermédiaire de SNAM, ENI détient une part de 91 % du marché italien du gaz naturel. ENI possède des installations d'importations de gaz, des réseaux de transport et la plus grande société de distribution ITALGAS. EDISON GAS est également intégrée verticalement dans ses activités de production, de transport et de distribution du fait de liens de propriété.	La plupart des sociétés de transport possèdent aussi des intérêts dans des sociétés locales de distribution. Certains producteurs de gaz détiennent des participations dans des sociétés de transport de distribution.	Gaz de France est fortement intégré verticalement. Les deux autres sociétés de transport sont contrôlées par Elf, Total et Gaz de France.
Intégration horizontale	Seules 11 des sociétés locales de distribution sont des entreprises de gaz exclusivement, la majorité distribuant aussi de l'électricité et du chauffage.	Seulement 6 des sociétés locales de distribution sont des entreprises de gaz exclusivement, les autres fournissant aussi généralement de l'électricité et étant actives dans le secteur de la télévision câblée.	La plupart des sociétés locales de distribution distribuent aussi d'autres services, en particulier de l'eau et moins souvent de l'électricité.	Environ 20 % seulement des sociétés locales de distribution sont des sociétés de distribution de gaz exclusivement. La plupart d'entre elles distribuent du gaz et de l'eau, ou du gaz, de l'eau et de l'électricité.	Gaz de France est une entreprise de gaz spécialisée, mais les 15 sociétés locales de distribution indépendantes sont généralement aussi présentes dans des activités autres que la distribution de gaz, par exemple dans la distribution de l'eau.

Tableau 1. Résumé de la structure du marché dans quelques pays de l'OCDE (suite)

	Royaume-Uni	Australie	Nouvelle-Zélande	États-Unis	Argentine
Transport	BG Transco (ancienne division gazoduc de British Gas) fournit un réseau intégré de transport et de distribution. Il n'existe pas d'autres sociétés fournissant ces services. British Gas a été privatisée en 1986. BG Transco exploite aussi le réseau de distribution.	Les modalités diffèrent selon les États. La plupart des gazoducs appartiennent à l'État, sauf dans l'État de Victoria et la Nouvelle Galles du Sud.	Un des grands réseaux de gazoduc de l'île du nord est la propriété de NGC (Natural Gas Corporation) qui l'exploite.	Près de 45 sociétés de gazoduc inter-États à capitaux privés assurent des services de transport. Ce sont des entités à capitaux privés et réglementées.	Deux nouvelles sociétés d'exploitation de gazoduc ont été constituées en 1992, dans le nord (TGN) et dans le sud (TGS). Ces sociétés sont à capitaux privés.
Distribution	BG Transco exploite aussi le réseau de distribution.	Plusieurs sociétés de distribution, pour la plupart à capitaux privés.	Deux grandes sociétés de distribution – NGC et Orion – desservent principalement la moitié nord de l'île du nord. Quatre plus petites sociétés combinent des capitaux privés et un contrôle des collectivités locales.	La distribution est assurée par des sociétés locales de distribution qui sont généralement à capitaux privés et réglementés.	Huit sociétés de distribution et de fourniture ont été créées en 1992. Elles sont à capitaux privés.
Intégration verticale	De longue date, le système de distribution de gaz au Royaume-Uni est le plus fortement intégré d'Europe. En plus d'être un énorme producteur de gaz, British Gas était totalement intégré depuis le gisement jusqu'au brûleur, et cela jusqu'au début des années 1990, date à laquelle l'ouverture à la concurrence s'est faite. Toutefois, en 1997, British Gas a été scindée en une société de production et de commercialisation (Centrica) et une société de transport/distribution (BG Transco). BG est aussi fortement impliquée dans la production, étant propriétaire d'une part importante des gisements de gaz de Mer du Nord. Ni Transco ni Centrica ne sont présents dans d'autres secteurs, mais bon nombre des nouveaux concurrents dans le secteur de la commercialisation du gaz fournissent également de l'électricité et de l'eau.	Séparation verticale entre transport et distribution dans l'État de Victoria, alors que le transport est intégré à la distribution en Nouvelle Galles du Sud. Il n'existe pas d'intégration entre la production et le transport.	NGC est intégrée verticalement entre transport et distribution. Elle est également très active dans le domaine de la commercialisation du gaz. Tous les distributeurs de gaz de Nouvelle-Zélande, sauf deux, ont aussi une activité de vente de gaz au détail.	Il n'y a guère d'intégration entre le transport et la production de gaz, ainsi qu'entre le transport et la distribution.	La loi de 1992 sur le gaz interdit aux producteurs et aux sociétés de stockage de détenir un intérêt majoritaire dans une société de transport ou de distribution.
Intégration horizontale	Ni Transco ni Centrica ne sont présents dans d'autres secteurs, mais bon nombre des nouveaux concurrents dans le secteur de la commercialisation du gaz fournissent également de l'électricité et de l'eau.		NGC et quelques autres sociétés de distribution sont intégrées à des entreprises d'électricité.	Certaines sociétés de distribution sont intégrées à des entreprises d'électricité.	

SERVICES PROFESSIONNELS : PHARMACIES ET PROFESSIONS JURIDIQUES

Encadré 7. Services professionnels

Les principales raisons de réglementer les services professionnels sont de corriger ou d'éviter les défaillances du marché qui se traduisent par une qualité ou une sécurité insuffisantes. Il peut y avoir défaillance du marché lorsque les consommateurs ne sont pas en mesure d'évaluer la qualité du service. Dans ce cas, il est difficile à des praticiens offrant une grande qualité mais pratiquant des prix élevés de se maintenir sur le marché, et la qualité risque de baisser de façon inacceptable. A cela s'ajoutent les interventions excessives trompeuses, lorsque les consommateurs ne sont pas en mesure d'évaluer quels sont les services nécessaires pour aboutir au résultat désiré, et de ce fait, les prestataires de services profitent de leur ignorance pour leur fournir « trop de services ». Ces deux problèmes peuvent apparaître sur le même marché, car les consommateurs n'ont pas tous la même expérience ni les mêmes connaissances. Une autre défaillance possible du marché est le « manque ». Par exemple, des investisseurs potentiels se fondent sur des informations fournies par les commissaires aux comptes mandatés par l'entreprise dont les comptes sont examinés. Même si les investisseurs potentiels souhaitent plus d'informations que ce que demande l'état major de l'entreprise, ils ne peuvent mandater les commissaires aux comptes pour leur fournir un service supplémentaire.

La réponse de la réglementation à ces problèmes, afin d'assurer la qualité ou la sécurité, revêt souvent la forme de règles d'agrément qui exigent une qualification de la part des praticiens. Des normes de services peuvent fixer des critères de maintien et d'évaluation de la qualité, et d'identification des abus de « sur-prescription ». Des règles disciplinaires peuvent exclure d'une profession les prestataires de services dont la qualité est insuffisante.

Toutefois, les réponses de la réglementation ont aussi tendance à réduire la concurrence. Elles risquent de limiter l'entrée, contrôler les prix, imposer des niveaux de services, empêcher une publicité honnête et interdire toute relation commerciale. En pratique, les restrictions qui pèsent sur les pratiques concurrentielles telles que la concurrence des prix, une publicité honnête, l'utilisation de noms de marques non trompeurs, et des relations avec d'autres types d'activité se sont soldées par des prix plus élevés et une innovation moindre, sans pour autant susciter une amélioration de la qualité. Chaque fois que la qualité a été véritablement préservée, voire accrue, les coûts de cette qualité se sont traduits par des prix plus élevés, une moindre production et une moindre différenciation des produits.

Une part importante de l'économie irlandaise dépend, ou est composée, de services professionnels. Avec l'essor de l'économie, la demande de services de ce type a augmenté proportionnellement. Il faut donc davantage de prestataires de services pour répondre à cette demande accrue, et les mesures prises à cet égard ont été diverses : augmentation du nombre de places dans les filières de formation professionnelle dans les universités irlandaises et dans d'autres instituts, envoi à l'étranger de ressortissants irlandais – surtout au Royaume-Uni – pour y suivre une formation professionnelle, retour des spécialistes irlandais expatriés et immigration de professionnels déjà qualifiés. Le présent rapport examine les modalités de réglementation de deux services professionnels, et envisage les moyens de réformer la réglementation de sorte que ces services professionnels puissent être fournis de façon plus efficace avec une qualité appropriée. Le présent rapport porte en particulier sur les professions juridiques – avocats et notaires – et la pharmacie.

Le débat sur ces professions témoigne de quelques problèmes qui apparaissent dans d'autres professions qui ne sont pas examinées ici. Les principaux problèmes qui peuvent se poser sont des conditions inutilement restrictives à l'entrée, des règles régissant la publicité et l'implantation, et une fixation collective des prix explicite ou implicite. Les bonnes mentions exigées désormais au diplôme de fin d'études secondaires pour accéder aux filières de formation professionnelle, et les nombreuses demandes d'inscription en formation professionnelle au Royaume-Uni, montrent que la demande d'accès à

certaines professions se heurte encore à beaucoup d'obstacles. Le nombre de places en formation est souvent déterminé par le corps professionnel concerné, ce qui crée un risque d'autoprotection qui justifierait un réexamen afin de déterminer si le nombre de places est suffisant pour répondre à l'intérêt public. Les organes professionnels autonomes peuvent imposer d'autres restrictions aux praticiens qui soient de nature à réduire la concurrence, sans pour autant améliorer la qualité du service rendu au public. Les problèmes évoqués dans le présent rapport ne sont qu'indicatifs d'une série de pratiques observées dans les services professionnels et d'autres services, qu'il y aurait lieu de revoir afin d'accroître l'efficacité et de supprimer les goulets d'étranglement dans l'économie irlandaise.

Des études précédentes ont conclu à la nécessité de réformer les professions libérales en Irlande. Au cours des années 1980 et 1990, la Fair Trade Commission puis l'Autorité de concurrence ont procédé à plusieurs enquêtes, en réponse à une demande du ministre qui souhaitait que soit entreprise une vaste étude. Des rapports ont été publiés sur la collusion en matière de fixation de prix et les restrictions frappant la publicité pour les experts comptables et les ingénieurs libéraux, les restrictions frappant les rédactions d'actes et la publicité par les notaires, et les pratiques restrictives dans les professions juridiques. En 1993, l'Autorité de la concurrence a émis un Certificat à l'Association des orthoptistes au titre de la loi sur la concurrence, suite à des amendements apportés par l'Association à son code d'éthique pour répondre aux préoccupations de l'Autorité concernant l'implantation des installations, la publicité, les prix et les honoraires. L'Autorité a aussi présenté des rapports sur les pratiques des architectes, géomètres experts, commissaires priseurs, agents immobiliers et agents des brevets et des marques. Suite aux actions de l'Autorité de la concurrence, les restrictions concernant la publicité ont été considérablement assouplies et l'usage d'un barème d'honoraires n'est autorisé que s'il sert de repère, et non de minima (OCDE, 1997, p. 129). Un récent rapport établi par un cabinet de conseil sur les services aux entreprises en Irlande a montré la place importante faite à l'auto-réglementation. Il recommandait que des informations soient recueillies de façon indépendante, que l'Autorité de la concurrence examine les codes de conduite des organes d'auto-réglementation jouissant d'un pouvoir statutaire, que le contrôle de la formation et de l'accès à la profession soit séparé de l'organisme d'auto-réglementation, et que toute mesure ayant l'effet d'une restriction quantitative à l'entrée soit supprimée. Le cabinet de conseil a fait un certain nombre d'autres recommandations spécifiques concernant les notaires, les avocats, le système judiciaire, les commissaires aux comptes, les géomètres experts et les publicitaires (Bacon, pp. 42-43).

8. PHARMACIE

La pharmacie est fortement réglementée en Irlande, comme d'ailleurs dans de nombreux autres pays. Cependant, l'expérience prouve qu'une réforme de certaines réglementations économiques, par opposition aux réglementations de sécurité, pourrait se solder par une baisse des prix et des prestations plus efficaces. La marge sur la vente au détail des médicaments en Irlande est supérieure à ce qu'elle est dans les autres pays de l'UE (Bacon, pp. 10-11). Les pharmacies se vendent à des prix élevés, un célèbre exemple à Limerick fait état de 2.7 millions de livres irlandaises en 2000. La concurrence est limitée par l'interdiction d'ouvrir de nouvelles pharmacies à proximité de pharmacies existantes. Un abaissement des barrières faisant obstacle à la concurrence entre pharmaciens devrait stimuler la concurrence, qui à son tour inciterait les pharmaciens à trouver des moyens plus efficaces d'exercer leur profession et, de la sorte, réduire les coûts pour les consommateurs. Un problème de fond est d'assurer des services de pharmacie appropriés aux populations habitant dans des zones rurales. Entre 1996 et 2000, 21 nouvelles pharmacies ont ouvert en zone rurale ou semi-rurale, mais une réforme des réglementations économiques pourrait améliorer les services, et cela pour un moindre coût.

Les pharmaciens d'officine représentent la majeure partie du secteur de la pharmacie, représentant près de 80 % de l'emploi total de pharmaciens en Irlande (environ 1 400 sur à peine 1 800 pharmaciens en activité en 1998). Ce sont eux qui font l'objet du présent rapport, beaucoup plus que la pharmacie hospitalière ou de laboratoire. En 1993, il y avait 1.1 pharmacien par pharmacie en Irlande (Bacon, p. 9, citant MacArthur).

8.1. Réglementation

En Irlande, les pharmacies et les pharmaciens sont soumis à deux grandes catégories de contrôle : (a) le contrôle des médicaments et (b) le contrôle de l'exercice de la pharmacie. La Pharmaceutical Society of Ireland (PSI), l'Irish Medicines Board, les conseils locaux de santé et le Ministère de la santé font respecter la loi sur la vente au détail et la fourniture de médicaments. En pratique, la PSI s'occupe des activités des pharmaciens et des pharmacies. En ce qui concerne l'exercice de la pharmacie, il existe, outre une législation primaire dans le cadre des Pharmacy Acts, une réglementation statutaire complémentaire du Conseil de la PSI conformément au Pharmacy Act de 1962. Les réglementations des Communautés européennes de 1987 (Recognition of Qualifications in Pharmacy) et les réglementations de la santé de 1996 (Community Pharmacy Contractor Agreement) assurent le contrôle des entrées dans la profession.

La législation précise le contrôle des médicaments. De fait, des listes de médicaments destinés à la santé humaine ne peuvent être délivrées que sur ordonnance, certains mêmes ne peuvent être donnés qu'à l'hôpital, et la plupart des médicaments en vente libre ne peuvent être distribués qu'en pharmacie ou sous la surveillance d'un pharmacien (IPU Yearbook, p. 272). Certains produits sont nommément soustraits à l'exigence de supervision d'un pharmacien, et de ce fait peuvent être vendus dans des points de vente autres que des pharmacies. Il s'agit notamment de l'aspirine, du paracétamol, de l'acide nicotinique, de certaines vitamines et des produits dentifrices (IPU Yearbook, p. 273). La vente par correspondance de médicaments est interdite (IPU Yearbook, p. 272). La loi contrôle aussi la publicité. Elle interdit la publicité au grand public des médicaments contrôlés et en vente exclusive sur ordonnance, ainsi que des médicaments destinés à la prévention, au diagnostic ou au traitement de certaines maladies bien spécifiées. La publicité s'adressant aux professionnels de santé doit respecter l'ensemble des caractéristiques figurant dans l'autorisation de mise sur le marché du produit et présenter les informations de façon objective (IPU Yearbook, p. 275).

La Pharmaceutical Society of Ireland (PSI) est un organisme public ayant statutairement la responsabilité de réglementer la qualification des pharmaciens en Irlande, et de faire respecter la loi sur la vente au détail et la fourniture de médicaments. La PSI a établi un code d'éthique et des normes professionnelles, et peut sanctionner les pharmaciens qui ne les respectent pas. Tous les pharmaciens employés en Irlande doivent être inscrits auprès de la PSI.

Le General Medical Services Scheme (GMS) assure tous les services médicaux et chirurgicaux aux personnes et à leurs ayants-droit qui, du fait d'une situation précaire, n'ont pas les moyens de se procurer eux-mêmes ces services. Les pharmaciens d'officine peuvent, sous contrat avec les conseils locaux de la santé, fournir des molécules, des médicaments et des accessoires au titre du GMS. Les clauses du contrat GMS ont eu un effet dévastateur sur les pharmaciens d'officine, et cela pour deux raisons. Premièrement, à la fin de 1999, près de 31 % de la population était couverte par le GMS, et 78 % de toutes les ordonnances remboursées l'étaient au titre du GMS. Deuxièmement, et cela découle de ce qui précède, la quasi-totalité des pharmaciens d'officine sont « sous contrat ».

Outre ces trois sources de règlement, il y a l'Irish Pharmaceutical Union (IPU), qui représente les pharmaciens qualifiés. Le but de l'IPU est notamment de promouvoir la situation économique et professionnelle de ses membres, de négocier et de régler les différends et conflits et de réglementer les relations entre ses membres et leurs employeurs, de représenter ses membres et d'encourager une pratique éthique de la pharmacie. « Tout acte ou manquement susceptible de jeter le discrédit sur l'Union ou ses membres ou toute partie de ses membres est considéré comme une faute professionnelle ». [63a]

8.2. Restrictions à l'entrée

Les pharmaciens doivent être titulaires d'un BS en pharmacie (équivalent d'une licence) et avoir fait un stage pratique d'un an sous la direction d'un pharmacien en titre, ou satisfaire aux exigences de leur formation à l'étranger pour être reconnus. A l'heure actuelle, la seule université en Irlande à offrir une filière en pharmacie est Trinity College Dublin. Jusqu'en 1997, le *numerus clausus* était fixé à 50, puis il a été porté à 70 étudiants. Néanmoins, la mention exigée au diplôme de fin d'études secondaires est l'une des plus élevées des filières menant à des professions libérales. Or, certains étudiants ayant eu d'excellents résultats à leur diplôme de fin d'études secondaires se sont trouvés dans l'impossibilité d'intégrer la faculté de pharmacie, ce qui témoigne d'une demande nettement excédentaire par rapport aux places offertes. En août 2000, le ministre de l'Éducation et de la Science a fait part de sa décision de porter à 120 le *numerus clausus* en pharmacie et a invité les institutions concernées à faire des propositions pour permettre cette augmentation du nombre des étudiants.

Malgré cette offre locale limitée de pharmaciens, ou peut-être en réaction à cela, la majorité des nouveaux inscrits à la PSI (environ la moitié entre 1988 et 1997 et plus des deux tiers en 1998-99) venaient d'universités du Royaume-Uni. Beaucoup sont des ressortissants irlandais. Cette forte dépendance à l'égard d'une formation à l'extérieur de l'Irlande a donné lieu à des plaintes faisant valoir que « ce n'est pas bien que l'État dépende des universités du Royaume-Uni pour répondre en très grande partie aux besoins de la profession de pharmacien en Irlande » (Forum).

Cet important afflux de main-d'œuvre du Royaume-Uni, ou la formation au Royaume-Uni d'étudiants irlandais se destinant à être pharmaciens, est rendu possible par les directives de l'Union européenne. Aux termes de ces directives, toute personne titulaire d'une qualification comparable (spécifiée) d'un État membre peut exercer la pharmacie dans d'autres États membres, sous réserve de certaines restrictions. En Irlande, en pratique, la principale contrainte a été qu'une personne entrant dans ce cas de figure ne peut, durant sa carrière, gérer ou diriger une pharmacie existant depuis moins de trois ans. Cette disposition a été qualifiée de « compensation artificielle au système d'agrément pratiqué dans certains États membres » dans une décision de la Haute Cour (*Ailish Young vs The Pharmaceutical Society of Ireland*, le ministre de la Santé et de l'Enfance d'Irlande et l'Attorney General, 1992, 2098p). Cette contrainte a été mise en place pour éviter que la levée des restrictions à l'entrée de pharmaciens formés dans des États membres de l'UE n'aboutisse à une ouverture massive de pharmacies nouvelles en Irlande, ouvertures se trouvant limitées dans beaucoup d'autres États membres de l'UE. Les règles concernant les « pharmacies sous contrat » ont essentiellement la même fonction.

Un dispositif prévoit aussi la reconnaissance mutuelle des diplômes de pharmacien obtenus en Australie et en Nouvelle-Zélande. Les principales exigences sont les suivantes : le candidat doit avoir exercé en tant que pharmacien pendant au moins un an dans l'État dans lequel il est inscrit, puis passer un examen oral portant sur les lois régissant l'exercice de la pharmacie et la vente de préparations médicales et de poisons en Irlande (site Internet de la Pharmaceutical Society). Il reste possible de se faire inscrire comme pharmacien en Irlande en faisant valoir un diplôme initial de pharmacie obtenu en dehors d'un État membre de l'Union européenne ou de l'Australie ou de la Nouvelle-Zélande, mais la procédure peut prendre deux ans et demi et nécessiter l'obtention d'un certificat de résidence en Irlande (site Internet de la Pharmaceutical Society).

Malgré les restrictions à l'entrée, il n'existe pas à l'heure actuelle de mécanisme permettant d'exclure de la profession des pharmaciens ne satisfaisant plus aux critères d'activité professionnelle. La Pharmaceutical Society aimerait que figure dans la nouvelle loi la notion « d'aptitude à exercer la profession ».

Les contraintes pesant sur l'implantation de pharmacies ont pour effet de limiter le nombre des pharmacies. Les pharmacies qui souhaitent être sous contrat au titre du GMS, soit actuellement la totalité moins cinq, doivent respecter les restrictions d'implantation. En effet, les nouveaux contrats sont accordés aux pharmacies sur la base du « besoin patent de santé publique », qui se définit de la manière suivante :

- a) Le nombre de pharmacies est d'au moins 1 pour 4 000 habitants en zone urbaine (plus de 3 000 habitants) et au moins 1 pour 2 500 habitants en zone rurale, et
- b) Pas d'autre pharmacie à une distance de 250 mètres en zone urbaine ou à une distance de 5 km en zone rurale, et
- c) Pas d'impact nuisible sur la viabilité des pharmacies d'officine existant dans la zone, dans la mesure où cela risque d'avoir une incidence sur la qualité des services pharmaceutiques fournis par ces pharmacies d'officine.

Dès réception d'un dossier de demande pour une nouvelle pharmacie sous contrat, le Président du Conseil (régional) de la santé doit publier un avis accusant la réception de la demande et appelant à formuler des observations, et faisant état du fait que d'autres demandes peuvent être faites dans cette zone de chalandise.

Malgré la lourdeur de la procédure, depuis 1996, 27 nouveaux contrats ont été accordés, dont 21 dans des zones rurales ou semi-rurales qui ne comportaient pas auparavant de pharmacie d'officine.

Les raisons avancées par le Ministère de la santé pour justifier ces restrictions étaient (1) mettre en place des contrôles comparables à ceux qui existent déjà dans de nombreux pays Membres de l'UE, (2) promouvoir le développement d'un service de qualité, et (3) éviter le regroupement de pharmacies dans des zones déjà bien desservies et promouvoir l'implantation de services en zones rurales.

Avant 1996, l'Irlande ne limitait pas l'ouverture de pharmacies. En conséquence, l'Irlande avait l'un des taux les plus élevés de pharmacies en Europe par rapport à sa population (Thesing, p. 11). D'autres pays, notamment l'Italie, l'Espagne, la Hongrie, la Norvège, la France, l'Australie et, depuis 1987, le Royaume-Uni, limitent le nombre ou l'implantation de pharmacies. En Nouvelle-Zélande et en Espagne, seuls les pharmaciens agréés peuvent être propriétaires d'une pharmacie et personne ne peut être propriétaire de plus d'une pharmacie. La Suède réserve les pharmacies à l'État. En revanche, les États-Unis, la Corée du Sud et le Mexique n'imposent pas de fortes restrictions à l'ouverture de pharmacies. Les médicaments délivrés sur ordonnance peuvent être achetés par correspondance aux États-Unis, et au Royaume-Uni, une réforme future pourrait autoriser la vente par correspondance de médicaments.

8.3. *Prix, marges et honoraires*

Comme cela vient d'être dit, les pharmacies vendent à la fois aux clients relevant du GMS et aux autres patients. Ces deux types de transactions sont fortement réglementés, au moins pour les médicaments délivrés sur ordonnance. En particulier, dans le cas de la vente d'un médicament sur ordonnance au titre du GMS, le pharmacien ne peut appliquer une marge ; il perçoit le coût du médicament plus un montant fixe d'honoraires. Ce montant fixe peut varier si le pharmacien doit effectuer lui-même la préparation, ou si le médicament est délivré de nuit. Dans le cas de la vente aux autres patients, c'est-à-dire non plus au titre du GMS, le pharmacien applique une marge de 50 %, conformément aux usages commerciaux établis. Le prix de gros des médicaments vendus sur ordonnance est fixé par un accord pluriannuel entre le Ministère de la santé et de l'enfance et l'Irish Pharmaceutical Healthcare Association, qui représente les laboratoires pharmaceutiques.

Les pharmaciens vendent d'autres produits, notamment les médicaments qui peuvent être délivrés sans ordonnance, ainsi que les cosmétiques, les articles de toilette, les pellicules photo, etc.

Beaucoup d'autres pays Membres de l'OCDE contrôlent aussi les prix au détail des médicaments vendus sur ordonnance, et négocient les prix de gros avec les laboratoires pharmaceutiques. Certains contrôlent également les prix des médicaments pouvant être vendus sans ordonnance.

8.4. Restrictions à la publicité

La publicité des pharmacies est strictement contrôlée par les règles éthiques de la profession. La mention dans l'annuaire et les encarts dans les journaux ne peuvent indiquer plus que l'existence et les horaires ou les changements d'heures d'ouverture. Des événements particuliers, tels que des essais, ne peuvent être annoncés que par un avis figurant dans la vitrine de la pharmacie. L'effet cumulé des restrictions est qu'une pharmacie ne peut accroître sa clientèle par la publicité.

8.5. Conclusions et options politiques

Le secteur de la pharmacie joue un rôle vital dans l'action de sensibilisation à la question de la santé, menée auprès des citoyens irlandais. Une des raisons avancées pour justifier les restrictions est qu'elles ont pour effet que chaque pharmacie jouisse d'une zone de chalandise suffisante pour effectuer les investissements nécessaires afin de pouvoir assurer des services de santé plus perfectionnés tels que essais et conseils. Une autre raison avancée est l'amélioration de la prestation de services de santé en zone rurale. De ce fait, on peut comparer les effets réels des restrictions à ces objectifs, et se demander si une autre approche pourrait être moins coûteuse pour la société.

La restriction concernant les pharmaciens formés dans d'autres pays de l'UE, titulaires de diplômes que l'Irlande a accepté de reconnaître comme correspondant à une formation comparable à celle qui aurait été reçue en Irlande, ne contribue pas à promouvoir la délivrance de soins de santé. Elle limite simplement l'entrée, et de ce fait a un effet contraire à la concurrence. En particulier, elle limite l'ouverture de nouvelles pharmacies – celles qui auraient pu être ouvertes si les pharmaciens formés à l'étranger n'étaient pas frappés de restriction – de même que les possibilités d'emploi de toute une série de pharmaciens. Avec l'augmentation du nombre de pharmaciens traînant ce handicap, la restriction peut aussi contribuer à faire monter les prix des pharmacies ayant plus de trois ans d'existence par rapport aux prix de pharmacies comparables ouvertes depuis moins de trois ans.

En conséquence, il faudrait supprimer la restriction à la liberté d'exercice des pharmaciens formés dans d'autres pays Membres de l'UE.

La suppression de cette restriction aurait en outre l'avantage d'offrir un véritable vivier, si le *numerus clausus* en Irlande n'était pas suffisamment relevé. Si ce relèvement était différé, ou si le nombre de 120 étudiants se révélait trop faible, alors les effets s'en trouveraient atténués par la flexibilité offerte par les échanges internationaux, si l'on veut bien considérer qu'il y ait échange dans la formation des pharmaciens à l'étranger.

La logique sous-jacente à la restriction de l'implantation et du nombre des pharmacies est biaisée. Ceux qui sont en position dans d'autres secteurs, dans d'autres économies, avancent des arguments similaires, disant que s'ils sont protégés de la concurrence, ils peuvent mieux faire un bon travail. En fait, la concurrence – s'aligner sur le niveau des concurrents – est ce qui incite à investir pour améliorer la qualité. Dans de nombreux pays de l'OCDE, le secteur du téléphone en est un bon exemple.

Lorsqu'il y a une véritable obligation de service public, comme la prestation à perte d'un service en zone rurale, la solution n'est pas la création d'un monopole protégé pour assurer des subventions croisées à l'activité non rentable. Il vaut mieux alors scinder la fonction en deux parties : prestations de services et subventions de la partie non rentable. Le prestataire est choisi à l'issue d'une procédure d'enchères au moins disant, dans la mesure où les conditions de l'enchère spécifient les services à fournir. Les fonds proviennent alors soit du budget de l'État ; soit d'une petite redevance comme une taxe payée par certaines personnes. En finançant et en assurant l'obligation de service public de la sorte, la subvention fournie par les contribuables est minimale, le prestataire au plus bas coût remportant l'enchère.

En Irlande, les pharmacies n'ont sans doute pas besoin d'une lourde structure réglementaire. La liberté d'entrer fonctionne comme une enchère : le prestataire le plus efficace entre. Les caractéristiques de nature à assurer la qualité telles que des horaires minimum d'ouverture, des stocks minimum et une formation continue peuvent encore être exigées par une réglementation. Comme la concurrence peut se poursuivre entre pharmacies, ces dernières sont incitées à présenter des normes de qualité difficiles à spécifier dans une réglementation, mais que les consommateurs apprécient. S'il y a des zones rurales qui se trouveraient sans pharmacie dans ces conditions là, mais qui en auraient besoin d'une d'après les critères de la politique publique, elles pourraient être subventionnées directement. Par exemple, le Royaume-Uni subventionne certaines pharmacies pour qu'elles soient ouvertes le dimanche et les jours fériés. Elles sont déjà subventionnées de façon indirecte par les consommateurs et les pharmaciens en puissance qui supportent le manque de commodité et les coûts plus élevés. Le changement proposé rendrait la subvention transparente.

En conséquence, il faudrait supprimer les restrictions d'implantation des pharmacies, suivre les entrées et les sorties du secteur et donner des subventions transparentes aux pharmacies qu'il serait souhaitable d'avoir au titre des objectifs de la politique publique mais que la libre entrée ne permet pas d'implanter.

9. SERVICES JURIDIQUES

En Irlande, la profession juridique comprend les notaires et les avocats¹³. Les notaires, qui traitent directement avec les clients, fournissent du conseil juridique, préparent les documents nécessaires aux actions judiciaires, saisissent les avocats, et gèrent l'ensemble d'un dossier judiciaire. Les notaires sont aussi habilités à plaider au civil. Ils accomplissent aussi d'autres tâches sans lien direct avec les tribunaux, comme la rédaction d'actes de cession de propriété, de testaments et de contrats commerciaux. Les avocats fournissent du conseil juridique et sont habilités à plaider au civil et au pénal. Aucune loi ni aucun texte réglementaire ne précise depuis 1971 quelle profession est habilitée à plaider dans quel tribunal, mais la distinction subsiste en pratique. D'autres usages limitent la liberté commerciale des praticiens, notamment l'interdiction apparente faite aux avocats salariés de plaider au tribunal et l'obligation faite, aux termes des règles professionnelles, aux avocats de n'intervenir qu'à la demande de notaires ou de membres d'organes professionnels déterminés¹⁴. Toutefois, un client peut demander à son notaire de saisir un avocat particulier. En outre, la forme commerciale dans le cadre de laquelle des avocats et des notaires peuvent exercer leur métier est limitée : les avocats ne peuvent participer ni à des partenariats ni à des sociétés, alors que les notaires peuvent s'associer avec d'autres notaires, mais pas avec d'autres catégories de professions libérales.

La Law Society (Ordre des notaires) et le Bar Council (Ordre des avocats) sont des organes auto-dirigés. Ils sont chargés de l'agrément et de la discipline de leurs membres. Certains aspects de la manière dont ces ordres remplissent leurs fonctions peuvent avoir incidemment l'effet de restreindre l'entrée ainsi que certaines formes de concurrence. Cependant, ces retombées restrictives diffèrent par leur ampleur et leur impact d'une profession à l'autre. Cette différence résulte en partie du fait que les clients ne prennent pas couramment un contact direct avec les avocats, ce qui fait que l'asymétrie de l'information entre clients et professionnels se trouve limitée au marché des services des notaires.

Pour ces deux professions, l'entrée est restreinte dans la mesure où l'accès à leur formation respective est lui-même limité par un *numerus clausus*. Compte tenu des conditions actuelles de la demande, ces limitations des entrées ne semblent pas être un problème pour les avocats, car il y a de nombreuses sorties de cette profession, mais en revanche, elles semblent bloquer le nombre des notaires à un niveau inférieur à ce qu'il serait si l'entrée était libre. Avant la loi sur la concurrence de 1991, il existait de longue date un barème d'honoraires recommandés pour les notaires. Néanmoins, même si le barème d'honoraires recommandés a disparu depuis lors pour la rédaction d'actes de cession de propriété, il reste une sorte de « repère » pour les notaires, pour le calcul de leurs honoraires. Les restrictions imposées à la publicité peuvent aussi limiter la concurrence. En Irlande, les notaires jouissent d'une grande liberté pour faire de la publicité, et faire connaître notamment leurs honoraires et leurs domaines de spécialisation. Cependant, en 2000-2001, un projet de loi est à l'étude qui viserait à restreindre la publicité faite par les notaires. En revanche, les avocats ont purement et simplement interdiction de faire de la publicité. L'incidence de cette interdiction est toutefois négligeable, puisque les avocats se font connaître des notaires par d'autres moyens.

Toute évaluation des restrictions, des réglementations et des usages doit tenir compte de leurs effets différents selon le type de client. Les clients qui sont de gros consommateurs de services juridiques, tels que les sociétés d'assurance et les banques, ont une expérience suffisante pour apprécier la qualité des services fournis. En outre, certains représentent une puissance suffisante sur le marché pour être sûrs d'être bien traités commercialement. En revanche, les clients qui n'ont que très peu souvent affaire au système juridique peuvent se trouver dans l'incapacité d'apprécier la qualité et ne disposent que d'une très faible marge de manœuvre pour négocier les honoraires. Le présent document s'intéresse à l'incidence des réglementations et des pratiques sur les petits clients qui ne font appel que ponctuellement à des services juridiques.

L'Irlande a déjà mis en place une réforme en profondeur des professions juridiques. Les réformes antérieures, qui autorisaient les notaires à faire de la publicité et qui supprimaient la publication par les ordres professionnels du barème d'honoraires obligatoire, ont levé les principaux obstacles. Une nouvelle réforme de la réglementation des professions juridiques devrait porter sur la suppression des barrières restantes à la concurrence entre notaires, et l'incitation des notaires à veiller à ce que même les clients ignorants du système puissent bénéficier de services d'avocats à des prix compétitifs. Par exemple, l'ouverture d'activités telles que la rédaction d'actes de cession de propriété à des banques et des institutions financières devrait élargir le choix offert aux consommateurs. Le maintien de la liberté de faire de la publicité pour les notaires devrait encourager les consommateurs à rechercher des services juridiques présentant un bon rapport coût-efficacité, ce qui stimulerait la concurrence entre les notaires. Si les notaires ont la charge de rémunérer les avocats, cela devrait aussi les inciter à rechercher des services d'avocats qui présentent un bon rapport coût-efficacité. Permettre aux clients de donner leurs instructions directement aux avocats accroîtrait l'efficacité. Autoriser les notaires et les avocats à exercer dans d'autres formes de structures pourrait accroître l'efficacité; d'ailleurs, d'autres régimes de *common law* confèrent aux professions juridiques une plus grande liberté en la matière que ne le fait l'Irlande. Il faudrait supprimer toute publication, par exemple un relevé de prix, qui soit de nature à aider les notaires ou les avocats à prévoir une certaine norme de prix. Le contrôle des études et de l'entrée dans les professions juridiques devrait être retiré aux ordres professionnels auto-dirigés, mais des liens étroits devraient être conservés en ce qui concerne la qualité des entrants et le contenu des études.

9.1. Organes de réglementation

Les notaires ont un ordre professionnel qui est la Law Society. La Law Society exerce des fonctions statutaires, conformément aux Solicitors Acts 1954-1994 concernant la formation, l'admission, l'inscription, la discipline et la réglementation de la profession de notaire.

La Law Society est autorisée par la loi à instruire les plaintes relatives à une mauvaise qualité des services professionnels et des honoraires excessifs (Solicitors (Amendment) Act 1994, sections 8 et 9). Les différends relatifs à une négligence et une infraction au contrat sont réglés au tribunal. Au sein de la Law Society, le Registrar's Committee est chargé d'arbitrer les conflits conformément aux règles d'autoréglementation de la Law Society. Des membres extérieurs (qui ne sont pas des notaires) siègent au Registrar's Committee. Si la Law Society reconnaît qu'une note d'honoraires est excessive, elle peut demander au notaire de rembourser immédiatement tout ou partie de ce qui a été payé, et de renoncer à recouvrer ces coûts. Une fois que le Registrar's Committee de la Law Society a rendu son arbitrage, si le plaignant est un membre du grand public et n'est pas satisfait de la décision prise, il peut s'adresser à l'Independent Adjudicator, nommé par la Law Society. L'Adjudicator peut demander à la Society soit de réexaminer la plainte, soit de la transmettre au tribunal disciplinaire de la Haute Cour. Si une plainte n'a pas été traitée par le Registrar's Committee, la Society peut la soumettre au tribunal disciplinaire. (Des plaintes peuvent aussi être déposées directement par des membres du grand public). Le tribunal disciplinaire, indépendant de la Law Society, est nommé par le Président de la Haute Cour et comporte des membres extérieurs. Le tribunal disciplinaire décide s'il y a lieu de porter la plainte devant le Président de la Haute Cour, et le cas échéant demande la sanction à imposer au notaire. Le Président de la Haute Cour prend une décision sur la base des résultats des travaux du tribunal disciplinaire ou après que d'autres éléments aient été apportés à la Haute Cour (site Internet de la Law Society).

Un client a un autre recours en cas d'honoraires élevés, sans s'adresser à la Law Society, mais en demandant que la note d'honoraires soit vérifiée par un juriste, le Taxing Master. De même, la partie qui perd le procès et qui doit verser une somme à celui qui gagne le procès peut faire appel du montant de la somme auprès du Taxing Master. Les statistiques portant sur les décisions prises par les Taxing Masters entre 1996-97 et 2000 montrent que les montants sont réduits de 20 à 30 %, selon les années et le Taxing Master, dans les affaires dans lesquelles il y eu dépôt de plainte (Question No. 244.).

Pour les avocats, l'ordre professionnel auto-dirigé est le Bar Council. Il représente aussi les intérêts des avocats en exercice. L'organe de gestion du Bar Council ne comporte que des avocats. Le Bar Council édicte un code de conduite et administre la Law Library, dont tous les avocats en exercice sont membres. Le Professional Practices Committee du Bar Council instruit les plaintes pour mauvaise conduite de la part d'un avocat déposée par un autre avocat ; le Professional Conduct Tribunal instruit ce type de plainte déposé par quelqu'un d'autre. Le Professional Conduct Tribunal est composé de cinq avocats en exercice et de deux non-avocats, l'un nommé par l'Irish Business and Employers' Confederation (IBEC) et l'autre par l'Irish Congress of Trade Unions (ICTU). Le Tribunal peut imposer des sanctions s'il juge qu'un avocat a commis une infraction au code de conduite ou n'a pas respecté les normes professionnelles (site Internet de la Law Library).

Le Bar Council est un organe non statutaire. Les avocats et les notaires sont considérés comme des fonctionnaires de l'administration judiciaire, mais par tradition les juges sont d'anciens avocats, même si les juges de la District Court sont souvent d'anciens notaires. Le contrôle de la formation des avocats n'est pas entièrement aux mains des avocats eux-mêmes, car la Honorable Society of Kings Inns, établissement de formation des avocats, est composée de membres du Judiciary et du Bar Council.

9.2. *Entrée*

Les notaires et les avocats imposent des exigences strictes à l'entrée, y compris cours, examens, et stage. En Irlande, les avocats sont formés à la Honourable Society of King's Inns (« la King's Inns »). Pour devenir avocat en Irlande, il faut avoir un diplôme de droit approuvé par la King's Inns (ou passer l'examen de son Diploma in Legal Studies), suivre un cours de deux ans à la King's Inns, et faire un stage d'un an chez un avocat titulaire. Pour les notaires, il est également exigé à l'entrée un diplôme universitaire (ou cinq ans d'expérience en tant que clerc en plus de remplir les autres conditions), suivre le cours de l'unique Law School et passer un certain nombre d'examens, et suivre un stage de deux ans chez un notaire établi. Depuis 1991, tout notaire ayant pignon sur rue, en Irlande du Nord, en Angleterre ou au Pays de Galles peut demander à être agréé auprès de la Law Society et être inscrit automatiquement. Une quarantaine de personnes seulement entrent ainsi dans la profession chaque année. Une personne qualifiée pour exercer, dans un pays extérieur à l'Union européenne, une profession qui correspond pour l'essentiel à la profession de notaire, peut être autorisée à exercer en Irlande. La Law Society peut imposer des obligations de formation initiale et continue, et une familiarisation au cours des trois premières années avec les pratiques irlandaises (section 52, Solicitors Act 1994). Au cours des quatre dernières années, environ 14 à 17 % des notaires agréés provenaient de pays extérieurs à la République d'Irlande.

Plusieurs directives de l'Union européenne ont une incidence sur l'entrée dans ces professions. La directive 77/249/CEE, autorise les juristes qui ont obtenu leur qualification dans un autre État membre de l'Union européenne à fournir des services juridiques, à quelques exceptions près. Aux termes de la directive 89/48/CEE, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans, les juristes diplômés d'un pays de l'Union européenne sont généralement soumis à un test d'aptitude s'ils souhaitent devenir avocats ou notaires en Irlande. La directive 98/5/CEE – en cours d'application en Irlande – vise à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise. Ce droit est soumis à une obligation d'agrément. Un juriste qui exerce depuis au moins trois ans le droit de l'État d'accueil peut demander à être intégré dans la profession de l'État d'accueil sans avoir à passer le test d'aptitude prévu par la directive 89/48/CEE.

Les effets économiques des restrictions à l'entrée semblent différents selon qu'il s'agit des avocats ou des notaires, au moins à l'heure actuelle. Pour les notaires, les barrières à l'entrée semblent constituer un véritable obstacle. Un rédacteur de la Law Society Gazette remarque « après la crise de ces trois dernières années pendant lesquelles beaucoup ont réclamé que soit limitée l'inscription au Roll of Solicitors, ces appels se sont tus. Alors qu'auparavant la Law Society tenait un registre des notaires demandeurs d'emploi, elle tient désormais un registre des employeurs cherchant des notaires » (Gilhooly, 1999). C'est peut-être un phénomène de courte durée, parce qu'à partir d'octobre 2000, la Law School a doublé sa capacité d'accueil, la portant à 400 places. En revanche, 7 000 avocats sont inscrits au Barreau, mais 5 300 à 5 400 seulement exercent. Au Japon, où l'accès aux professions juridiques est extrêmement limité, seuls quelque 500 nouveaux juristes sont agréés chaque année, et environ 15 000 sont actuellement en activité.

Les restrictions à l'entrée dans la profession d'avocat semblent à l'heure actuelle n'avoir guère d'effet sur la concurrence. Chaque année, un nombre relativement élevé d'avocats en exercice entrent ou sortent de la profession. Beaucoup d'avocats, en particulier les nouveaux, ne peuvent vivre de la profession qu'ils ont choisie. (Comme les conditions d'admission à la King's Inns sont draconiennes, ils sont censés avoir acquis une qualification suffisante pour pouvoir gagner leur vie dans une autre profession). D'après une enquête, 800 des 1 300 avocats en exercice percevaient un revenu brut inférieur ou égal à 20 000 livres irlandaises en 1995 (Bacon). En raison de la forte rotation dans la profession et des bas revenus de nombreux praticiens, on peut penser que les contrôles à l'entrée ne contribuent pas à restreindre la concurrence entre avocats.

Depuis plus de dix ans, des rapports recommandent que ce soit l'État et non plus les ordres professionnels auto-dirigés qui assume la responsabilité de la formation et de l'agrément des membres des professions juridiques. « D'après la Commission, le grand risque que fait courir le contrôle à l'entrée, est que le nombre d'admis soit limité à un niveau considéré comme correspondant aux besoins perçus de la profession et non du public » (FTC, p. 313). « Les pouvoirs publics devraient accepter le principe de retirer à l'ordre professionnel auto-dirigé le contrôle de la formation et de l'entrée dans un secteur » (Bacon, p. 42). L'argument repose sur la divergence entre les intérêts du public et ceux des professionnels en place, le public souhaitant un plus grand choix de professionnels pratiquant des honoraires plus bas.

La rédaction d'actes de cession de propriété est un domaine d'exercice des professions juridiques qui est désormais réservé aux notaires en Irlande. En revanche, d'autres pays de common law ont ouvert ce type d'activités à d'autres professions. C'est ce qu'ont fait tous les États de l'Australie à l'exception du Queensland. Une étude effectuée en Nouvelle Galles du Sud a révélé qu'un certain nombre de réformes (en particulier la suppression de l'interdiction faite aux notaires de diffuser leurs tarifs et l'autorisation faite à des rédacteurs d'actes agréés de faire concurrence aux notaires) se sont traduites par une baisse de 17 % (de 1994 à 1996) du montant moyen des honoraires pratiqués par les petites entreprises de rédaction d'actes, ce qui a représenté une économie annuelle estimée à 86 millions de \$EU pour les consommateurs (Barker, 1996). Aux États-Unis, la rédaction d'actes est une activité ouverte à des non-juristes et au Royaume-Uni aux notaires, rédacteurs d'actes agréés et avocats d'affaires. La réforme actuellement à l'étude en Nouvelle-Zélande viserait à ouvrir l'activité de rédaction d'actes de cession de propriété à des catégories autres que les notaires. Ainsi, le modèle prédominant dans d'autres juridictions de common law consiste à ne pas réserver la rédaction d'actes de cession de propriété aux seuls notaires.

Pratiquement quiconque souhaite, ou doit, faire valoir son bon droit devant un tribunal, doit faire appel à un notaire pour pouvoir avoir un avocat. L'usage selon lequel les avocats ne prennent leurs instructions que d'un notaire (avec les exceptions indiquées précédemment), et les notaires ne peuvent plaider dans les tribunaux en-dehors des District Courts, aboutit au fait que toute personne n'appartenant pas aux catégories faisant exception doit normalement faire appel à un notaire pour pouvoir prendre contact avec un avocat habilité à plaider au tribunal. Les exceptions semblent limitées aux professionnels qui donnent normalement des instructions aux avocats dans les affaires techniques, et ces exceptions ne valent que pour les affaires non litigieuses. On peut se demander si d'autres professions, ou organes officiels et administratifs, ne se trouveraient pas dans une situation comparable et ne devraient pas bénéficier des mêmes privilèges.

9.3. Fixation des honoraires

Les clients et les professionnels sont libres de négocier les honoraires. Avant le Competition Act de 1991, il existait traditionnellement un barème d'honoraires recommandés pour les notaires. Depuis que ce barème n'existe plus pour la rédaction d'actes de cession de propriété, il reste néanmoins un « repère » pour le calcul des honoraires des notaires.

Le changement de législation a permis aux clients de pouvoir mettre en concurrence des services juridiques. Les notaires doivent indiquer aux clients le montant réel des honoraires, ou en cas d'impossibilité une estimation, ou encore en cas d'impossibilité, la base de calcul de leurs honoraires, et cela dès l'exposé de l'affaire par le client ou ensuite dès que cela est possible. Apparemment, les clients ont commencé à solliciter plusieurs notaires pour essayer d'obtenir une réduction des honoraires pour la rédaction d'actes de cession de propriété. Ce changement d'attitude peut aussi être lié à la flambée des prix de l'immobilier en Irlande et au fait que les honoraires pour rédaction d'actes sont normalement calculés en pourcentage du prix du bien immobilier.

L'évolution du marché de la rédaction d'actes de cession de propriété témoigne de l'effet pratique des barèmes d'honoraires recommandés. Avant l'entrée en vigueur du Competition Act de 1991, la Law Society fixait le montant des honoraires dans ce cas à 1.5 % du prix du bien immobilier pour l'acheteur, et 1 % plus 100 livres irlandaises pour le vendeur. En principe, clients et notaires pouvaient négocier un autre arrangement, mais le barème des honoraires était le maximum qui pouvait être appliqué si les deux parties ne se mettaient pas d'accord sur un autre chiffre. Après l'entrée en vigueur du Competition Act de 1991, la Law Society ne pouvait plus publier de barème obligatoire, mais dès la fin de 1996, la Dublin Solicitors Bar Association publiait un « relevé de prix » qui indiquait le chiffre de 1 %. (Le « relevé de prix » ne comportait aucune recommandation pour les notaires qui n'avaient pas obligation d'appliquer les honoraires indiqués). Une étude révèle que, en 1994, les notaires indiquaient des honoraires pour des transactions hypothétiques qui étaient en-dessous du barème. Dans chaque région, la remise par rapport au barème était fonction du lieu géographique ; les marchés locaux présentaient un écart systématique par rapport au barème recommandé. Cependant, il ne ressortait pas de l'étude s'il y avait concurrence ou entente entre les marchés locaux des notaires. Les notaires interrogés indiquaient dans l'ensemble que le barème d'honoraires recommandés qui avait été supprimé constituait toujours une sorte de référence par rapport auquel ils appliquaient une remise pour fixer leurs honoraires (Shinnick et Stephen, p. 13). (Par « référence », on entend l'existence d'un montant d'honoraires donné que tous les notaires connaissent pour une tâche donnée, en sachant que tous les autres notaires le connaissent également).

L'étude des activités de rédaction d'actes de cession de propriété soulève deux points quant aux conditions dans lesquelles la concurrence pourrait se trouver affaiblie. Premièrement, les trois critères d'une entente réussie – se mettre d'accord, repérer ceux qui trichent et punir ceux qui trichent – semble être plus facile à respecter en zone rurale, là où le petit nombre de concurrents rend la sous-enchère plus visible. Deuxièmement, les notaires fournissent de nombreux services qui cadrent beaucoup moins dans une norme que la rédaction d'actes de cession de propriété. Demander un devis pour des tâches moins normalisées implique que l'on y passe du temps, ce qui décourage les clients de faire jouer la concurrence. Si un plus petit nombre de clients procèdent à des comparaisons, alors la concurrence est moindre entre les notaires pour ces tâches non standard.

Pour les avocats, la fixation des honoraires se fait dans un environnement commercial quelque peu différent. Les notaires sont régulièrement demandeurs de services professionnels fournis par les avocats, de sorte que si les notaires interviennent comme des agents de leurs clients, ils finissent par cumuler la demande indirecte de leurs clients pour des services d'avocat, ce qui réduit l'effet de « référence » des honoraires d'avocats. Une récente étude (Bacon) concluait en disant qu'on ne pouvait exclure une incidence du comportement anticoncurrentiel entre les avocats, mais elle ajoutait que les honoraires élevés pratiqués par quelques avocats ne pouvaient globalement être imputés à un comportement anticoncurrentiel. Le constat du fait que certains avocats ont trop de travail et que d'autres en ont trop peu confirme ce point de vue. Un autre argument confirme encore ce point de vue, c'est l'absence, ou tout au moins la faiblesse, de l'une des conditions pour que fonctionne une entente, à savoir la possibilité de repérer ceux qui trichent.

Dans son *Report of Study into Restrictive Practices in the Legal Profession*, la Fair Trade Commission révélait que des représentants des notaires déclaraient en 1982 que « en pratique, la concurrence sur les prix entre notaires était limitée, mais qu'il y avait plutôt une concurrence sur la qualité de service » (FTC, p. 209). A cette époque là, le barème d'honoraires recommandés par la Law Society n'était pas un minimum obligatoire, et les représentants rappelaient que les clients pouvaient faire jouer la concurrence.

En 1990, le FTC rapportait que le Bar Council avait édité un barème recommandé pour certains services de base. Le Bar Council avait déclaré qu'il s'agissait d'un guide utile pour les Taxing Masters – qui ne devaient pas autoriser des honoraires supérieurs à ceux qui figuraient au barème – et que par le passé le

Circuit Court Rules Committee avait adopté le barème, parfois avec quelques modifications. Le Bar Council avait déclaré, à propos du rapport de 1990, qu'il comprenait que dans l'ensemble les barèmes publiés étaient respectés par la profession (FTC, p. 210).

En 1990, le FTC concluait : « nous admettons que les clients font un peu jouer la concurrence, mais nous sommes convaincus que l'existence d'un barème d'honoraires que les juristes appliquent à leurs clients, en particulier les honoraires pour rédaction d'actes de cession de propriété, est un grave obstacle à la concurrence, sans avantage en contre-partie, et que ces barèmes sont inéquitables et contraires au bien commun » (FTC, p. 219). Il poursuivait en recommandant que soit demandé à la Law Society de supprimer toute recommandation quant à l'application des honoraires, que soient abrogées les règles relatives aux honoraires pour rédaction d'actes de cession de propriété ainsi que pour les honoraires pratiqués par les notaires et les avocats, et que soit supprimé le pouvoir d'édicter ces règles (*Ibid.*, pp. 220, 223). Après l'entrée en vigueur du Competition Act de 1991, l'Autorité de concurrence allait s'intéresser à tout barème d'honoraires recommandés.

9.4. Publicité

Les notaires sont autorisés à faire de la publicité, et d'ailleurs ils en font, alors que le Code de conduite du Bar Council interdit aux avocats de faire de la publicité. Un notaire peut faire connaître ses honoraires pour certains services juridiques et, s'il est habilité par les réglementations de la Law Society, il peut se prévaloir d'avoir des connaissances spécialisées dans un domaine du droit ou de la pratique. Toutefois, le notaire ne peut affirmer avoir des connaissances spécialisées supérieures à celles d'autres notaires et ne peut faire de la publicité en des termes qui risquent de jeter le discrédit sur la profession de notaire. La Law Society peut édicter des réglementations qui interdisent de diffuser des tarifs, mais seulement avec l'accord du ministre et si ce dernier juge que ces réglementations servent l'intérêt public (section 69, Solicitors' Act 1994). A l'heure actuelle, aucune réglementation interdisant la diffusion des tarifs pratiqués n'a été édictée. Aux termes des réglementations de 1988 de la Law Society qui sont maintenant remplacées, les notaires n'ont pas le droit de faire valoir leurs tarifs. (FTC, p. 254).

On redoute en Irlande que la publicité faite par les notaires n'incite le public à adopter une attitude plus procédurière ; d'ailleurs, un récent rapport recommandait d'envisager de limiter le contenu de la publicité faite par les notaires à l'intention du grand public (Bacon, p. 44). Toutefois, les notaires sont déjà tenus de ne diffuser aucune « publicité mensongère » (Section 69, Solicitors' Act 1994). Comme, par nature, tout litige a une issue incertaine, on pourrait interdire d'une manière générale de vanter les chances de succès dans un procès. En outre, ce type de règlement ne permettrait pas de réprimer la presse qui relate toute une série de cas dans lesquels les plaignants ont eu satisfaction, ce qui ne peut qu'inciter le grand public à faire des procès. En fait, la publicité faite par les notaires et la presse comble une lacune du marché en renseignant sur les coûts et les avantages des services spécialisés, ce qui met les services et la justice à la portée des populations défavorisées. A ceux qui préconisent de limiter la publicité au motif que de trop nombreuses actions en responsabilité civile sont préjudiciables à la compétitivité irlandaise, faisons remarquer qu'une réforme plus directe du droit civil aboutirait à un système judiciaire plus efficace. En conséquence, toute restriction imposée au contenu de la publicité juridique devrait être ciblée de façon à moins frapper la publicité qui est de nature à stimuler la concurrence.

Des représentants du Bar Council ont fait valoir au FTC que les avocats, d'une certaine manière, faisaient de la publicité en permanence lorsqu'ils plaident au tribunal. En outre, les notaires disposent d'annuaires répertoriant les avocats et leurs spécialités (FTC, p. 248). Néanmoins, le FTC a recommandé que les avocats (et les notaires) – le changement n'avait pas encore eu lieu à ce moment là soient autorisés à diffuser leurs tarifs, dans la mesure où apparemment cela ne pouvait qu'aider les clients sans entraîner une baisse des normes d'exercice de la profession (FTC, p. 257). Un rapport plus récent a également recommandé que le Bar Council se laisse convaincre d'autoriser la publicité comparative de la part des avocats à l'intention des notaires et de leurs clients (Bacon, p. 44).

9.5. Formes d'entreprises

L'Irlande limite la forme d'entreprise dans laquelle les notaires et les avocats peuvent exercer leur profession. Les notaires ne peuvent s'associer qu'à d'autres notaires, mais les avocats ne peuvent exercer ni dans le cadre de partenariats, ni dans le cadre de sociétés. La Nouvelle-Zélande interdit aussi aux professions juridiques de se constituer en société anonyme. En revanche, au Royaume-Uni et aux États-Unis, même s'ils sont salariés, les juristes sont considérés comme des travailleurs indépendants. Dans ces deux pays, ils peuvent exercer en association avec des non-juristes. Les responsabilités professionnelles ne semblent pas avoir été modifiées par l'autorisation de ces autres formes d'entreprises, car les mêmes codes de conduite et les mêmes mécanismes disciplinaires s'appliquent.

9.6. Conclusions et options politiques

Les clients font appel à des professionnels spécialisés dans les questions juridiques, ils choisissent leur notaire, mais à de rares exceptions près, ne choisissent pas leur avocat. Ce sont les notaires qui choisissent les avocats, sauf pour les clients qui recourent fréquemment à ce type de services et qui font eux-mêmes ce choix. En conséquence, dans une optique économique, pour les clients ordinaires, les notaires se font concurrence pour obtenir des clients, et les avocats se font concurrence pour se faire choisir par les notaires.

Sur le marché des services professionnels des avocats, les clients ou les notaires ont tendance à être bien informés. Si un notaire se trouve insuffisamment informé sur les spécialités de certains avocats pour faire un choix dans un cas particulier, ils s'informent normalement auprès de collègues de la même entreprise ou dans le cadre d'un réseau informel. D'une manière générale, les notaires connaissent la qualité des plaidoiries d'un avocat. En effet, les plaidoiries au tribunal sont publiques, et la qualité des plaidoiries ainsi que la solidité des dossiers peuvent être constatées par les observateurs. Dans un petit système juridique comme celui de l'Irlande, les interventions répétées de notaires, surtout ceux qui se sont spécialisés dans un domaine du droit, auprès du même groupe d'avocats permet de procéder à de nombreuses comparaisons qualitatives. La qualité de l'analyse juridique faite par un avocat est aussi remarquée au tribunal, mais le réseau informel de notaires et d'avocats constitue une source d'informations.

Le rôle des notaires sur le marché des avocats – notons qu'ils choisissent l'avocat mais n'en assument pas le coût – fait qu'il est possible que les honoraires des avocats se situent à un niveau supérieur à celui de la concurrence. Si le marché des services des notaires n'est pas concurrentiel, ces derniers ne sont pas incités à rechercher l'avocat qui offre le meilleur rapport coût-efficacité, puisque les honoraires sont payés par le client.

Toutefois, il n'y a guère lieu de craindre que les honoraires des avocats ne soient trop élevés, en tout cas en moyenne. En effet, la forte rotation déjà évoquée laisse à penser que la rémunération des avocats, en bas de l'échelle, n'est pas supérieure à celle des autres professions accessibles avec une formation d'avocat. Le taux élevé d'entrées dans la profession, correspondant à la forte rotation, montre bien qu'une rémunération excessive des avocats ne peut être durable, étant d'emblée combattue par la concurrence du fait de l'arrivée de nouveaux avocats dans la profession.

En revanche, le marché des services spécialisés des notaires présente une structure différente de celle des avocats. La différence tient en grande partie au fait que les clients des notaires – au moins ceux qui ne font appel aux notaires que de façon très ponctuelle – sont relativement mal informés. Certes, les clients ont commencé à faire le tour des prestataires afin de comparer les tarifs pour des services relativement simples, comme la rédaction d'actes de cession de propriété, mais cela n'est pas faisable lorsque le service n'est pas normalisé. De plus, à l'heure actuelle, la demande de formation de notaires est excédentaire. Ces conditions montrent bien que le marché des services de notariat pose plus de problème que celui des services d'avocat.

L'Irlande a déjà mis en place une vaste réforme des professions juridiques. Les notaires sont déjà libres de faire de la publicité. En outre, l'ordre auto-dirigé des notaires a déjà pris des mesures pour accroître la capacité d'accueil de sa Law School. Cependant, une poursuite de la réforme devrait avoir des effets positifs.

Entrée

L'entrée et la formation sont aux mains de l'ordre auto-dirigé de ces professions. Leur but avoué est de garantir une qualité minimum de connaissances et de compétences professionnelles, mais le lien logique entre entrée/formation et sortie/amélioration de la qualité est bien mince. En outre, l'absence de formation continue obligatoire en matière juridique¹⁵ est un autre facteur. Il y a aussi une différence entre les intérêts des ordres professionnels et ceux du grand public, ce dernier préférant un plus large choix de professionnels à plus bas coût.

En conséquence, il serait souhaitable de retirer le contrôle de la formation et de l'entrée dans les professions juridiques aux ordres auto-dirigés, tout en maintenant des liens étroits en ce qui concerne la qualité des entrants et le contenu de la formation.

Publicité

La publicité effectuée par les notaires encourage les consommateurs à faire le tour des prestataires afin d'obtenir des services juridiques présentant un bon rapport coût-efficacité, ce qui à son tour stimule la concurrence entre les notaires.

En conséquence, il y a lieu de maintenir la liberté de faire de la publicité pour les notaires qui peuvent ainsi faire connaître leurs tarifs et leur domaine de spécialisation.

NOTES

1. Outre ses investissements en Irlande, ESB a beaucoup investi dans la production d'électricité au Royaume-Uni, en Irlande du Nord et en Espagne, et est également l'Independent Transmission Administrator of Alberta, Canada (ESB 2000).
2. Le SI donne ordre à la CER d'attribuer jusqu'à 3.3 mcm/jour de capacité à deux ou plusieurs nouveaux producteurs d'électricité. (La capacité de l'installation d'interconnexions devrait être de 14 mcm/jour en octobre 2000 et 17 mcm/jour en octobre 2001) (AIE, 1999). La CER a évalué et classé les demandes. Les centrales qui, d'après la CER, devraient être mises en service plus tôt sont prioritaires, et parmi les centrales qui devraient être mises en service pratiquement à la même date, les plus grandes sont prioritaires. D'une manière générale, la CER doit attribuer la capacité en fonction de l'ordre de priorité, jusqu'à ce que la capacité soit épuisée. Cependant, si la CER considère que l'attribution correspondant à l'ordre de priorité « se solderait en fin de compte par la non-satisfaction de la demande de fourniture d'électricité dans l'Etat », ou « se solderait par un effet négatif sur l'ouverture à la concurrence du marché de la production et de la fourniture d'électricité », la CER peut modifier l'ordre de priorité.
3. « La raison principale pour laquelle cette option [retenir la première date de mise en service] a été choisie, est qu'elle permet l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité dès que possible ». En outre, « en prenant cette décision, le ministre a surtout tenu compte de la nécessité de mettre en place une nouvelle capacité de production d'électricité dès que possible et du fait qu'il était souhaitable de réaliser le plus tôt possible une ouverture à la concurrence du marché de la fourniture d'électricité ». [*Déclaration de politique et réponse aux propositions reçues pour : l'attribution de capacité du réseau de gaz naturel pour la production d'électricité*, 14 décembre 1999 à <http://www.irlgov.ie/tec/energy/Allocat.htm>, 2 juin 2000]. La déclaration stratégique du Ministère des entreprises publiques (DPE) de 1998, publiée en avril 1998 [Rapport annuel et états financiers du DPE, 1998, p. 27 à <http://www.irlgov.ie/tec/publications/YrReview.pdf>, 12 juillet 2000] indique que le DPE souhaite promouvoir la concurrence dans la production d'électricité en encourageant l'arrivée de nouveaux entrants.
4. Pour permettre une comparaison des opérations, le chiffre d'affaires de Bord na Móna au cours de la période de 12 mois se terminant à fin mars 1999, était de 153 millions de livres irlandaises, dont une partie ne concernait pas le marché de l'énergie, alors que le chiffre d'affaires de *Bord Gais* en 1998 était de 313 millions de livres irlandaises (http://www.bge.ie/htm/faces/fac_fs6c.htm, 12 juin 2000).
5. L'article 21(2) de la loi de 1927 sur la réglementation de l'électricité (approvisionnement) stipule que ESB doit fixer le prix de vente de l'électricité et des biens et services qu'il fournit, de sorte que les revenus tirés une année donnée de ces ventes et services soient suffisants sans plus pour payer tous les salaires, dépenses d'exploitation et autres charges légitimement imputables aux revenus de la dite année et toutes les sommes que le Board estime devoir être affectées à ladite année à un fonds de réserve, pour des extensions, des renouvellements, l'amortissement, des prêts et d'autres dépenses de cet ordre (ESB, 2000b).
6. Frankena, Mark (1997), *Market Power in the Spanish Electric Power Industry*, rapport préparé pour la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional, Madrid, mars..
7. Ocaña, Carlos, et Romero, Arturo (1998), *A simulation of the Spanish electricity pool*, CNSE, Madrid, juin.
8. London Economics (1999), *El sector eléctrico español, Análisis del poder de mercado*, Madrid, février.
9. CNSE (1999), Análisis de la participación de Endesa en ciertos episodios anómalos en los mercados de energía eléctrica gestionados por el operador del sistema and Análisis de la participación de Iberdrola en ciertos episodios anómalos en los mercados de energía eléctrica gestionados por el operador del sistema, Madrid, 28 juillet.

10. Allegheny Energy Inc. et DQE Inc. Docket Nos. EC97-46-000, ER97-4050-000 et ER97-4051-000, Federal United States Energy Regulatory Commission, Décret du 16 septembre 1998.
11. « Les principaux obstacles à une baisse des prix du fait de la concurrence sont les contrats de fourniture à long terme pour Ballylumford et Kilroot. Ces contrats – qui représentent environ 90 % de la production d'électricité d'Irlande du Nord – ne peuvent être résiliés avant 2010 », Ofreg, *Tackling the High Cost of Generation*.
12. AIE (1998b), p. 35.
13. Cette étude n'aborde pas la question de savoir s'il faut continuer à distinguer entre notaires et avocats.
14. Y compris : Ombudsman for Credit Institutions, Ombudsman for Insurance Industry, Association of Chartered Certified Accountants, Association of Chartered Accountants in Ireland, Institute of Certified Public Accountants in Ireland, Chartered Institute of Management Accountants, Institute of Chartered Secretaries and Administrators, Institute of Secretaries and Administrators.
15. « 21 Years On : The Changing Face Of CLE » par Sarah O'Reilly dans la Law Society Gazette décembre 1999 à <http://www.lawsociety.ie/GazDec1999.htm>, 9 juin 2000. « Un groupe de travail de la Law Society étudie actuellement la question de la mise en place d'une formation juridique continue. Les Ordres juridiques d'Angleterre et du Pays de Galles et de l'Ecosse ont mis en place ces dernières années une formation juridique continue obligatoire. Bien que la proposition de mise en place d'une formation juridique continue obligatoire en Irlande ait été autrefois rejetée, certains signes indiquent un changement d'attitude parmi les membres de la profession ».

BIBLIOGRAPHIE

- Competition Authority (1997), *Proposals for the Electricity Supply Industry in Ireland: Comments on the Consultation*, Paper published by the Department of Transport, Energy and Communications, Discussion Paper n° 3 (Patrick Massey), novembre.
- Competition Authority (1998), *Competition in the Natural Gas Industry*, Discussion Paper No. 5 (Patrick Massey et Tony Shortall), novembre.
- Competition Authority (1999), *Competition and Regulation in Public Utility Industries*, Discussion Paper n° 7 (Patrick Massey and Paula O'Hare), July Department of Public Enterprise (DPE) 1998. Strategy Statement à <http://www.irlgov.ie/tec/publications/>, 12 juillet 2000.
- Commission for Electricity Regulation (2000), *CER Response to Draft European Communities (Internal Market in Electricity) Regulations 2000* at <http://www.irlgov.ie/tec/energy/cer.htm>, 28 janvier 2001.
- Cross, Eugene D. (1996), *Electricity Regulation in the European Union: A Country by Country Guide*, Wiley: Chichester.
- Crawley, Alison (1998), *Abstract: Summary of the Testimony of Alison Crawley Before the Multidisciplinary Practice Commission*, Center for Professional Responsibility, American Bar Association à <http://www.abanet.org/cpr/crawley1198.html>, 7 février 2001.
- Department of Public Enterprise (DPE) (2001), communiqué de presse « Government approves plans for independent regulation of the gas sector and accelerated liberalisation, » 6 mars.
- Department of Public Enterprise (DPE) (2000), « Governance and Accountability: Policy Proposals », mars 2000, DPE à www.irlgov.ie/tec, 28 mars 2001.
- Department of Public Enterprise (DPE) (1999), document de discussion: *The allocation of capacity in the natural gas network for the generation of electricity*, 21 octobre à <http://www.irlgov.ie/tec/energy/Discuss.htm>, 2 juin 2000.
- Department of Public Enterprise (DPE) (1998), « Statement of Strategy » avril à <http://www.irlgov.ie/tec/publications/>, 12 juillet 2000.
- Barker, Joanne (1996), *Conveyancing Fees in a Competitive Market*, Justice Research Centre, Law Foundation of New South Wales, Sydney. à http://www.lawfoundation.net.au/jrc/reports/conv_web.pdf, 7 février 2001.
- Economic and Social Research Institute, The (1999), *National Investment Priorities for the Period 2000-2006*, John Fitz Gerald, Ide Kearney, Edgar Morgenroth et Diarmaid Smyth (eds.) Dublin, mars.
- Electricity Supply Board (ESB) (1998), *Generation Capacity Requirements to 2005*. A report produced by ESB in consultation with the Department of Public Enterprise, octobre, à <http://www.irlgov.ie/tec/energy/generation.htm>, 2 juin 2000.
- Electricity Supply Board (ESB) (2000), *Annual Report and Accounts for the year ended 31 December 1999*, à <http://www.esb.ie/>, 12 juin 2000.

Electricity Supply Board (ESB) (2000b), *Accounts 1999*, Dublin.

Fitz Gerald, John et Johnson, Justin (1995), « Restructuring Irish Energy Utilities » in *Energy Utilities and Competitiveness*, Fitz Gerald and Johnson (ed.). Policy Research Series Paper No. 24, Dublin : The Economic and Social Research Institute, avril.

Forum on the Need for Pharmacy Graduates (2000), le 31 mai au Jurys Hotel, Ballsbridge, Dublin. Rapport à <http://www.pharmaceuticalsociety.ie/forumreport.htm>, 5 septembre 2000.

Gilhooly, Stuart (1999), « How to Hold on to Your Bright Young Things, » *Law Society Gazette*, septembre à [http://www.lawsociety.ie/Gaz0999\(5\).htm](http://www.lawsociety.ie/Gaz0999(5).htm), 10 juin 2000.

Halpin, Tony et James Flynn (2000), « Taxing Times, » *Gazette of the Law Society*, janvier/février à <http://www.lawsociety.ie/janfeb2kGaz.htm>, 10 septembre.

AIE (1999), *In-depth Review of Ireland*, Paris.

Irish Business and Employers Confederation (IBEC) (2000), communiqué de presse, « Competition needed in electricity market – 20/04/2000 » à <http://www.ibec.ie>, 17 octobre 2000. »

Irish Fair Trade Commission (1990), *Report of Study into Restrictive Practices in the Legal Profession*, Dublin.

Irish Pharmaceutical Union (2000), *IPU Yearbook-Diary 2000*, Dublin.

Irish Pharmaceutical Society, The. <http://www.pharmaceuticalsociety.ie>.

Law Library of Ireland, The. <http://indigo.ie/~gregk/>.

Law Society of Ireland, The. <http://www.lawsociety.ie>.

Massey, Patrick et O'Hare, Paula. « Competition and Regulatory Reform in Public Utility Industries : Issues and Prospects, » *Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland*, vol. XXVII, part III, pp. 71-134.

Mario Monti (2000), Letter to Ms Mary O'Rourke T.D., 22 décembre. <http://www.irlgov.ie/tec/energy/mariomonti.htm>, 6 février 2001.

Office for the Regulation of Electricity & Gas (Ofreg) (2000a), *Transmission and Distribution Price Control Review for Northern Ireland Electricity plc : A Consultation Paper*, avril.

O'Neill, Peter (2000), « Future Development of the Natural Gas Industry in Ireland, » communication à la Energy Ireland 2000 Conference, Dublin, 15 juin.

OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, Vol. 1: *Études sectorielles*, Paris.

Peter Bacon & Associates (2000), *Final Report : The Requirements for regulatory reform in the business services sector in Ireland*, avril.

Thesing, Gabi (2000), « Pharmacies – Are They Creaming It? » *Business & Finance*, pp. 10-13, 24 août.

Shinnick, Edward et Frank H. Stephen (2000), « Professional Cartels and Scale Fees : Chiselling on the celtic fringe? » à paraître dans *International Review of Law and Economics*, Vol. 20, No. 4, décembre.

Shaw, John (1999), « Law Society's New Complaints Procedures, » *Gazette of the Law Society*, mai à [http://www.lawsociety.ie/Gaz0599\(3\).htm](http://www.lawsociety.ie/Gaz0599(3).htm), 10 juin 2000.

S.I. No. 237 of 2000, Gas (Amendment) Act, 2000, (section 2) Regulations, 2000, 26 juillet 2000 à <http://www.irlgov.ie/tec/energy/si23700.htm>, 9 août 2000.

Question No. 244, au ministre de la justice, de l'égalité et des réformes législatives, donnant lieu à réponse écrite le 5 avril 2000.

Young Ailish vs The Pharmaceutical Society of Ireland (1992), le ministre de la Santé d'Irlande et l'Attorney General, n° 2098p.