



ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE



1998

THÈMES SPÉCIAUX

Mise en œuvre de la réforme structurelle :
Aperçu des progrès accomplis
Vers une meilleure coordination entre
les politiques de l'emploi
et la protection sociale
Le gouvernement d'entreprise

ROYAUME-UNI

© OCDE, 1998

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

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

Les demandes sont à adresser au :

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

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE**

1997-1998

ROYAUME-UNI

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) et la Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Published also in English.

© OCDE 1998

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

Table des matières

Évaluation et recommandations	1
I. Évolution récente et perspectives	19
Vue d'ensemble	19
La demande intérieure s'est peu ralentie jusqu'ici...	21
... alors que la demande extérieure commence de s'affaiblir	24
Le marché du travail se tend considérablement	27
Montée des pressions inflationnistes	28
Les perspectives à court terme	31
II. Politiques macroéconomiques	35
Politique monétaire	39
Politique budgétaire	51
III. Mise en œuvre de la réforme structurelle : aperçu des progrès accomplis	63
Renforcer la croissance potentielle : programme d'action général	66
Service national de santé	73
Politique fiscale : réduire les obstacles à la croissance	74
Réforme de la réglementation financière	76
Évaluation	77
IV. Vers une meilleure coordination entre les politiques de l'emploi et la protection sociale	80
Évolution de la population active	86
Inégalité et pauvreté	92
Mesures axées sur l'employabilité	96
Mise en place d'un salaire minimum	132
Évaluation	145
V. Le gouvernement d'entreprise	147
Un marché d'actions très étoffé...	149

... se caractérisant par une augmentation sensible du poids des investissements institutionnels...	150
... accompagnée d'un net déclin de l'actionnariat individuel	152
Le contrôle des entreprises	153
Structure des conseils d'administration	160
Comités de conseil	162
Rémunération des administrateurs	164
Fusions et acquisitions	165
Questions d'actualité	166
Notes	171
Glossaire des abréviations	179
Bibliographie	180
<i>Annexes</i>	
I. Résumé des principales recommandations de différentes commissions et institutions concernant le gouvernement d'entreprise	185
II. Chronologie économique	195
Annexe statistique et indicateurs structurels	199

Encadrés

1. Être ou ne pas être dans l'Union monétaire	36
2. Le nouveau cadre de la politique budgétaire	53
3. Le programme Welfare to Work	97
4. Effets d'un salaire minimum sur l'emploi : résultats d'études économétriques pour les États-Unis, la France et le Royaume-Uni	137

Tableaux

Texte

1. Demande et production	22
2. La balance des opérations courantes	26
3. Offre et demande de main-d'œuvre	28
4. Salaires et prix	29

5. Prévisions à court terme	33
6. Croissance du PIB : corrélation avec les candidats à l'Union monétaire	37
7. Indépendance, obligation de rendre des comptes et transparence des Banques centrales	42
8. Taux d'intérêt réels dans les pays du G7	50
9. Budgets et résultats	52
10. Indicateurs budgétaires	57
11. Niveaux relatifs de la productivité de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier	65
12. La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : vue d'ensemble	81
13. Ménages recevant une garantie de ressources supplémentaire	94
14. Gains relatifs par niveau de qualification	96
15. Initiatives en faveur de l'emploi et de la formation des chômeurs	103
16. Taux d'emploi et de chômage selon le niveau d'instruction	109
17. Participation aux programmes d'éducation des adultes	113
18. Obstacles à l'emploi	114
19. Taux bruts et nets de compensation de l'indemnité de chômage	120
20. Taux de compensation fondés sur l'aide sociale	121
21. Taux marginaux effectifs d'imposition	125
22. Taux nationaux et régionaux de couverture du salaire minimum	134
23. Taux bruts et nets de salaire minimum	140
24. Sociétés cotées en bourse et capitalisation boursière	149
25. Actifs financiers des investisseurs institutionnels	151
26. Analyse du registre de la bourse	153
27. Analyse des résolutions présentées aux assemblées d'actionnaires	156
28. Influence sur la nomination des administrateurs externes	158
29. Taille et composition des conseils d'administration	161
30. Activité des comités	163

Annexes

A1. Investisseurs institutionnels au Royaume-Uni	189
A2. Part des investisseurs institutionnels sur le marché boursier	190

Annexe statistique et indicateurs structurels

A. Quelques statistiques rétrospectives	200
B. Origine et utilisation des ressources	201
C. Compte d'affectation des ménages	202
D. Compte des administrations publiques	203
E. Salaires, prix et indicateurs monétaires et financiers	204
F. Balance des paiements	205

G.	Avoirs et engagements extérieurs	206
H.	Commerce extérieur par régions	207
I.	Indicateurs du marché du travail	208
J.	Structure de la production	209
K.	Finances publiques	210

Graphiques

Texte

1.	Résultats macroéconomiques	20
2.	Investissement et utilisation des capacités	23
3.	Balance des paiements et compétitivité	25
4.	Taux d'inflation tendanciel	31
5.	Ouverture aux échanges et diversification	38
6.	Évolution des taux d'intérêt	44
7.	Anticipations d'inflation	46
8.	Conditions monétaires	48
9.	Prévisions budgétaires à moyen terme du gouvernement	59
10.	Évolution des dépenses sociales	61
11.	PIB par habitant au Royaume-Uni et dans d'autres pays de l'OCDE	64
12.	Tarifs téléphoniques sur les marchés concurrentiels et non concurrentiels	72
13.	Distribution du revenu des ménages	85
14.	Taux d'emploi dans les pays de l'OCDE	87
15.	Taux de chômage de longue et de courte durée	88
16.	Composition de la population active et des personnes inactives	90
17.	Composition du décile le plus pauvre des ménages	93
18.	Dépenses au titre des politiques actives du marché du travail dans les pays de l'OCDE	100
19.	Caractéristiques des zones défavorisées	106
20.	Taux de délinquance dans le Merseyside en fonction du niveau de dénuement	107
21.	Dépenses sociales par fonction	118
22.	Taux de non-emploi pour les individus et les ménages	126
23.	Couverture du salaire minimum selon les caractéristiques de la population active	135
24.	Performance des investissements	169

STATISTIQUES DE BASE DU ROYAUME-UNI (1997)

LE PAYS

Superficie totale (milliers de km ²)	241	Villes principales, 1996 (milliers d'habitants, estimations en milieu d'année) :	
Superficie agricole (milliers de km ²)	184	Londres (métropole)	7 074
		Birmingham	1 021
		Leeds	727
		Glasgow	616
		Sheffield	530

LA POPULATION

Population, 1996 (milliers)	58 801	Total de la population active civile occupée, juin (milliers)	26 292
Densité au km ²	244	<i>dont</i> :	
Accroissement net, 1991-96, moyenne annuelle (milliers)	182	Agriculture	480
Taux de variation annuel, 1991-96	0.3	Industrie (avec construction)	7 034
		Autres activités	18 778

L'ÉTAT

Dépenses en biens et services du secteur public (en pourcentage du PIB)	20	Composition de la Chambre des communes (nombre de sièges) :	
Recettes courantes du secteur public (en pourcentage du PIB)	38	Travailleurs	417
Dettes publiques nettes (en pourcentage du PIB)	44	Conservateurs	162
		Libéraux	46
		Unionistes de l'Irlande du Nord	10
		Autres	<u>24</u>
		Total	659
		Dernières élections générales : mai 1997	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (pourcentage du PIB)	28.4	Importations de biens et services (pourcentage du PIB)	28.9
Principaux produits exportés (en % des exportations totales) :		Principaux produits importés (en % des importations totales) :	
Produits alimentaires, boissons et tabacs	6.5	Produits alimentaires, boissons et tabacs	8.8
Matières premières	1.6	Matières premières	3.5
Combustibles minéraux	6.1	Combustibles minéraux	3.3
Produits semi-manufacturés	26.1	Produits semi-manufacturés	24.9
Produits manufacturés	58.6	Produits manufacturés	58.6
Autres	1.1	Autres	1.0

LA MONNAIE

Unité monétaire : Livre sterling		Unité monétaire par dollar des États-Unis, moyenne des données journalières :	
		Année 1997	0.611
		Avril 1998	0.596

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

Cette étude a été établie à partir d'un rapport préparé par le Secrétariat pour l'examen annuel du Royaume-Uni par le Comité d'Examen des Situations Économiques et des Problèmes de Développement le 6 avril 1998.

•

Après révision à la lumière de la discussion au cours de la séance d'examen, l'étude a été finalement approuvée pour publication par le Comité le 7 mai 1998.

•

L'étude précédente du Royaume-Uni a été publiée en mai 1996.

Évaluation et recommandations

*Le gouvernement
poursuit un
ambitieux
programme de
réformes*

L'activité économique s'est sensiblement renforcée depuis le dernier examen consacré au Royaume-Uni, en avril 1996, mais son rythme s'est ralenti vers la fin de 1997. L'expansion est entrée dans sa sixième année, et 1997 s'est soldée par un ensemble de résultats favorables, même s'ils paraissent peu durables. Cependant, à mesure que l'écart entre la production effective et la production potentielle s'est résorbé, des pressions inflationnistes sont réapparues. Celles-ci ont été limitées jusqu'à présent par un resserrement sensible de la politique macroéconomique, lequel va sans doute provoquer un ralentissement très prononcé de l'activité en 1998 et 1999. Le nouveau gouvernement considère que la lenteur relative de la croissance à moyen terme est principalement imputable à la longue période d'instabilité économique qu'a connue le pays. Il a mis en place un nouveau cadre de politique monétaire et publié un code de stabilité budgétaire – qui doit prendre force de loi –, visant tous deux à améliorer l'engagement à rendre des comptes et la transparence, de manière à être mieux à même de mener une politique macroéconomique rationnelle. Il s'est aussi engagé sur un programme vaste et ambitieux de réformes structurelles. Globalement, les nouvelles initiatives ne vont pas à l'encontre des précédents efforts de réforme, mais tendent au contraire à en améliorer l'efficacité tout en insistant davantage sur l'équité. Certaines réformes structurelles, comme le programme Welfare to Work, sont actuellement mises en œuvre, la réforme du

système d'imposition et de transferts destinée à renforcer les incitations au travail a été engagée, tandis que d'autres sont encore en cours d'élaboration. Il faudra naturellement attendre un certain temps pour pouvoir évaluer les effets de ces mesures à la lumière de l'expérience. Il semble cependant qu'elles soient de nature à remédier aux sérieux problèmes structurels auxquels est confrontée l'économie britannique.

Après une croissance soutenue pendant la majeure partie de 1997, l'activité devrait continuer de se ralentir

L'économie s'est vivement redressée à la suite de la récession de 1990-92, soutenue par la croissance régulière de la demande intérieure cependant que les exportations étaient stimulées par la faiblesse de la livre entre 1993 et 1996. Depuis le milieu de 1996, l'activité s'est accélérée et, à 3.3 pour cent, la croissance a nettement dépassé son taux tendanciel en 1997. Les dépenses des ménages ont été particulièrement dynamiques en raison d'une forte augmentation du revenu disponible et du patrimoine financier, notamment du fait des gains imprévus découlant de la démutualisation des sociétés de prêt au logement, tandis que la hausse des prix des logements a soutenu la construction résidentielle. L'économie fonctionnant pratiquement à pleine capacité, l'investissement des entreprises a lui aussi fortement progressé. Depuis le milieu de 1997 en revanche, la forte hausse de la livre a affecté la croissance des exportations et, à la fin de l'année, le solde commercial pesait lourdement sur la croissance totale. Le fait est que la croissance du PIB s'est nettement ralentie au quatrième trimestre. Le fléchissement de la demande de produits soumis à la concurrence internationale a entraîné une baisse de la production industrielle ces derniers mois, tandis que la plupart des secteurs de services connaissent toujours une progression soutenue. La faiblesse de la demande extérieure, aggravée par la crise asiatique, continuera de se répercuter sur l'économie intérieure, et les politiques budgétaire et

monétaire continueront elles aussi d'exercer un effet modérateur. Il en résultera vraisemblablement un ralentissement sensible de l'activité économique – dont le rythme de croissance pourrait tomber à moins de 2 pour cent en 1998 et 1999. En dépit d'un tassement de la demande intérieure, le solde des opérations courantes pourrait devenir négatif, son déficit atteignant 1/4 pour cent du PIB en 1999.

***Le chômage a
fortement baissé
et les pressions
inflationnistes se
sont accentuées***

Des créations d'emplois soutenues ont entraîné un recul rapide du taux de chômage, qui est tombé, juste en dessous de 6½ pour cent au début de 1998. Le comportement des salaires avait contribué de façon déterminante à contenir les pressions inflationnistes au début de la reprise. L'important volant de ressources inutilisées créé par la récession de 1990-92, de même que la baisse prononcée du taux de chômage structurel, ont contribué à ce résultat. Or, le chômage est aujourd'hui probablement inférieur à son taux structurel estimé et les salaires augmentent à un rythme de l'ordre de 4½ pour cent, soit largement un point de pourcentage de plus qu'il y a deux ans. Le niveau élevé des offres d'emploi non satisfaites témoigne aussi de tensions sur le marché du travail. En dépit d'une augmentation des coûts de main-d'œuvre, l'évolution générale des prix est restée modérée, en raison principalement de l'appréciation de la livre. Dans le secteur des services, cependant, l'inflation s'est régulièrement accentuée. La hausse des prix de détail hors intérêts hypothécaires (RPIX) – c'est-à-dire la variable visée par la Banque d'Angleterre – atteint actuellement près de 2½ pour cent, tandis que la hausse des prix à la consommation est de l'ordre de 3½ pour cent, en raison surtout de l'augmentation des paiements d'intérêts hypothécaires. L'inflation pourrait s'accélérer quelque peu dans les mois à venir, mais le sous-emploi conjoncturel qui se fera jour ensuite devrait atténuer les pressions inflationnistes.

***Le nouveau cadre
de la politique
économique
renforcera
l'engagement
à rendre
des comptes
et accroîtra
la transparence
afin de réduire
l'instabilité
économique***

L'économie du Royaume-Uni s'est caractérisée par une alternance de phases de croissance soutenue et de récession prononcée au cours des dernières décennies. Les principales variables macroéconomiques étaient parmi les plus instables des pays du G7, ce qui a sans doute contribué aux résultats décevants enregistrés en termes de croissance à moyen terme. Le nouveau gouvernement a mis en place un nouveau cadre de politique monétaire et a publié un code de stabilité budgétaire. Ces deux dispositifs auront l'un et l'autre force de loi. Ces réformes devraient asseoir la politique macroéconomique sur des bases plus saines. Il est essentiel d'accroître la transparence et de renforcer l'engagement à rendre des comptes afin d'éviter une optique à trop court terme dans la formulation de la politique macroéconomique. Selon le code de stabilité, les autorités doivent formuler et mettre en œuvre la politique budgétaire conformément à un ensemble de principes de base. Ainsi, la nouvelle approche en matière de politique budgétaire repose principalement sur le respect de la règle d'or – à savoir que les paiements courants doivent être couverts par les recettes courantes durant le cycle économique – tandis que le rapport de la dette publique au PIB doit être stabilisé à un niveau prudent, sur l'ensemble du cycle économique. Bien que les autorités n'aient pas défini ce qu'elles entendaient par prudence budgétaire, elles jugent souhaitable que le ratio dette/PIB se réduise au stade actuel du cycle. Les prévisions budgétaires concernent désormais le niveau du déficit corrigé des variations conjoncturelles, ce qui permet de mesurer les écarts par rapport au programme budgétaire à moyen terme. Le précédent cadre budgétaire s'était caractérisé par des divergences très importantes entre les résultats effectifs et les prévisions budgétaires à moyen terme et, malgré son optique à moyen terme, les autorités avaient commis de sérieuses erreurs. Le nouveau cadre devrait permettre de veiller plus facilement à ce que les autorités aient un comportement prudent sur le plan budgétaire.

***L'assainissement
des finances
publiques du
Royaume-Uni est
l'un des plus
remarquables
au plan
international***

Depuis 1993, l'assainissement des finances publiques s'est poursuivi régulièrement et le déficit public est tombé de près de 8 pour cent du PIB à 2 pour cent en 1997, malgré la contraction de l'actif net de l'État au cours de la même période. L'essentiel de l'ajustement a été opéré pendant l'exercice 1997/98, au cours duquel le déficit corrigé des variations conjoncturelles a diminué de 2.1 pour cent de PIB, une nouvelle baisse d'un demi-point de pourcentage étant attendue pour l'exercice 1998/99. Bien que les prévisions de dépenses présentées dans le budget de mars 1998 soient en progression de 4¹/₄ pour cent, les dépenses globales ne devraient pas dépasser les plafonds antérieurement fixés pour les deux premières années du mandat du nouveau gouvernement. Le Royaume-Uni a opéré l'un des ajustements budgétaires les plus remarquables au plan international, grâce à la conjonction d'un contrôle rigoureux des dépenses et d'augmentations de recettes. La stricte maîtrise des dépenses s'est traduite par une forte réduction des investissements publics, qui sont aujourd'hui les plus faibles de la zone de l'OCDE, ainsi que par des restrictions salariales dans la fonction publique. Les prévisions budgétaires à moyen terme du Gouvernement tablent sur la poursuite de l'effort d'assainissement au cours des cinq prochaines années et donnent à penser que la règle d'or sera respectée durant le cycle. Même sur la base des hypothèses les plus pessimistes, un léger excédent devrait être dégagé d'ici la fin du siècle, et le budget pourrait se solder par un excédent non négligeable dès l'exercice 2002/03. Étant donné l'instabilité macroéconomique qu'a connue le Royaume-Uni dans le passé, la prudence budgétaire dont les autorités ont décidé de faire preuve est tout à fait justifiée. Cependant, les prévisions de dépenses pour les années 1999/2000 et au-delà n'ont pas encore été arrêtées, ce qui rend difficile toute évaluation générale de la situation. Le niveau des dépenses pour ces années sera en partie fonction de l'examen général des dépenses publiques

(«Comprehensive Spending Review»), dont l'objet est d'assurer des services publics de qualité, d'en améliorer l'efficacité et d'aligner les programmes sur les priorités du gouvernement. Les principales de ces priorités sont la santé, l'éducation et la mise en place d'infrastructures modernes. La réalisation des objectifs ambitieux du programme budgétaire à moyen terme pourrait se révéler difficile étant donné que le gouvernement a identifié de nouvelles priorités de dépenses et que les dépenses sociales s'inscrivent sur une tendance à la hausse – à peu près comme dans les autres pays de l'OCDE –, ce qui laisse supposer que des pressions considérables vont s'exercer sur les finances publiques. La règle d'or implique cependant que les dépenses courantes soient couvertes par les recettes courantes durant le cycle. Il semblerait important de s'en tenir aux objectifs énoncés dans le programme budgétaire à moyen terme, en particulier dans la mesure où la participation à l'Union monétaire passera par le respect du Pacte de stabilité et de croissance.

***La gestion
de la Banque
centrale est très
transparente***

Peu après sa prise de fonctions, le nouveau gouvernement a accordé l'indépendance opérationnelle à la Banque d'Angleterre. C'est toujours le gouvernement qui arrête l'objectif d'inflation (2½ pour cent pour RPIX), mais le taux d'intérêt à court terme est désormais fixé par le Monetary Policy Committee (MPC) et non par le ministre des Finances. La transparence a été encore accrue et l'engagement à rendre des comptes renforcé avec la publication des comptes rendus des réunions du MPC et de l'*Inflation Report*, sous la responsabilité du MPC, et à travers un renforcement de la surveillance du Parlement. Par ailleurs, au cas où l'inflation s'écarte de plus de 1 point de pourcentage de l'objectif fixé dans un sens ou dans l'autre, le gouverneur doit adresser une lettre ouverte au ministre des Finances pour expliquer les raisons de cette situation et

indiquer les mesures prises pour y remédier. Les obligations de transparence et les responsabilités imposées à la Banque d'Angleterre sont considérables par comparaison avec ce qu'elles sont dans les autres pays. Après que l'indépendance opérationnelle lui ait été accordée, l'écart de rendement des obligations par rapport aux taux allemands a diminué de près de 50 points de base, témoignant d'une plus grande crédibilité de la politique monétaire, et il s'est par la suite encore légèrement réduit. Les rendements des titres britanniques sont encore supérieurs de près de 100 points de base aux rendements allemands, en partie du fait des différences conjoncturelles des taux d'intérêt à court terme, et l'écart pourrait être encore réduit si le MPC continue d'effectuer un « parcours sans faute ». Une plus grande crédibilité de la politique monétaire est aussi révélée par le resserrement des écarts entre les rendements des obligations indexées et des obligations classiques, qui suggèrent désormais que les anticipations inflationnistes pourraient être proches de l'objectif d'inflation.

La politique monétaire a été sensiblement durcie, ce qui a surtout touché les secteurs exposés à la concurrence internationale

Entre la fin de 1995 et le milieu de 1996, le taux des prises en pension avait été réduit en raison d'un ralentissement de la croissance de la production et d'une évaluation optimiste des pressions inflationnistes tendanciennes. Cependant, le léger relèvement opéré en octobre 1996, conjugué à un assouplissement de la politique monétaire dans les autres pays, a contribué à une forte hausse du taux de change effectif. Devant l'apparition de pressions inflationnistes, le taux des prises en pension a été relevé à plusieurs reprises, le portant à 7¹/₄ pour cent en novembre 1997, ce qui a contribué à une nouvelle appréciation de la livre, qui a dépassé de près de 30 pour cent son point bas de 1995 et de 10 pour cent le niveau auquel elle se situait avant sa sortie du mécanisme de change du SME, en 1992. D'autres indicateurs témoignent aussi du caractère très restrictif des

conditions monétaires. Parmi les pays du G7, le Royaume-Uni est le seul à avoir une courbe des rendements inversée et des taux d'intérêt réels à court terme aussi élevés. En revanche, la croissance monétaire et l'expansion du crédit sont restées soutenues, le taux d'intérêt réel à long terme a fortement baissé et la hausse des prix des actifs a stimulé la demande intérieure. En dépit du sensible durcissement de la politique budgétaire entre l'exercice 1996/97 et l'exercice 1997/98, les secteurs les moins exposés à la concurrence étrangère ont encore connu une forte expansion alors que ceux qui sont soumis aux échanges internationaux étaient sérieusement touchés.

***Le nouveau cadre
de la politique
économique est
confronté
à un sérieux défi***

La situation actuelle pose un problème sur le plan de la conduite de la politique macroéconomique. En dépit de restrictions marquées, la demande intérieure met du temps à se ralentir et le chômage a continué de baisser. Il est actuellement très difficile de se faire une idée de la vigueur des pressions inflationnistes tendancielle et de dire quand l'activité va finir par se ralentir. Cependant, les effets décalés des restrictions budgétaires et monétaires vont sans doute freiner considérablement la croissance au cours des trimestres à venir, même si les pressions des salaires et des prix persistent pendant un certain temps encore. Une accélération du processus d'assainissement budgétaire serait une alternative aux restrictions monétaires si un nouveau durcissement devait s'avérer nécessaire, et si les interventions budgétaires pouvaient être mieux ciblées sur les secteurs de l'économie qui connaissent la plus forte expansion. Compte tenu néanmoins des effets décalés que pourrait encore avoir le resserrement de la politique monétaire, une plus grande rigueur à ce stade risquerait d'entraîner l'économie dans la récession. Il serait en tout état de cause impossible de contrôler les mouvements du taux de change au moyen d'ajustements budgétaires. Les incertitudes

actuelles sont aggravées par la fermeté de la livre. Une baisse du taux de change, si elle devait se produire, contribuerait à rééquilibrer la demande, mais l'on ne peut ignorer le risque que cette baisse soit trop rapide ou trop accusée, ce qui ferait monter les prix. L'institution d'un salaire minimum d'un niveau élevé rendrait plus difficile encore la conduite de la politique économique, d'où l'importance de l'intention manifestée par le gouvernement de le fixer à un niveau raisonnable. En dépit du nouveau cadre d'action, il sera difficile d'assurer un atterrissage en douceur de l'économie.

***Le Royaume-Uni
devrait-il entrer
dans l'Union
monétaire ?***

Le précédent gouvernement était fermement opposé à la participation du Royaume-Uni à la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Le nouveau gouvernement estime que cela serait globalement bénéfique, mais que l'adhésion à la monnaie unique en 1999 ne va pas dans le sens de l'intérêt économique du pays. Bien que le Royaume-Uni satisfasse à la plupart des critères de Maastricht, le gouvernement a indiqué que la décision finale sera prise sur la base de cinq critères économiques qu'il s'impose lui-même. Parmi ces critères, la convergence cyclique est très importante. Étant donné que le cycle actuel est beaucoup plus avancé au Royaume-Uni, avec un taux d'intérêt à court terme très nettement supérieur à ce qu'il est en Europe continentale il ne serait manifestement pas judicieux d'entrer maintenant dans l'Union monétaire. Surtout, il faut peser les avantages de la participation à l'UEM par rapport aux coûts qu'elle impliquerait. Or, si les avantages se sont certainement accrus et que les coûts potentiels ont été réduits sous l'effet de l'intégration économique européenne, une évaluation économique globale n'est pas évidente. Avant d'entrer dans l'Union monétaire, il faudrait au moins avoir la certitude que si les cycles peuvent être synchronisés, ils pourront le rester durablement. On verrait

ainsi si les écarts considérables de position conjoncturelle observés ces dernières années vis-à-vis des pays d'Europe continentale ont été dus à des politiques macroéconomiques divergentes ou s'ils reflètent des caractéristiques structurelles de l'économie du Royaume-Uni. Globalement, ils sembleraient indiquer une participation à l'Union monétaire plus tardive, si celle-ci est couronnée de succès et si les caractéristiques structurelles de l'économie du Royaume-Uni ne donnent pas à penser que la perte de souveraineté en matière de politique monétaire serait trop coûteuse.

Un vaste programme de réformes s'attaque à de sérieux problèmes structurels

En dépit des progrès accomplis au cours de la dernière décennie, les niveaux de productivité du Royaume-Uni pourraient encore être considérablement améliorés. Le gouvernement s'est fixé un vaste programme de réformes structurelles qui suit dans une large mesure l'approche libérale adoptée par le précédent gouvernement, mais met davantage l'accent sur la nécessité d'atténuer les conséquences que les initiatives de politique structurelle pourraient avoir sur la redistribution des revenus. Une intensification de la concurrence, une amélioration des réformes réglementaires déjà engagées, une modification des régimes d'imposition et de transferts destinée à accroître les incitations au travail, un renforcement du gouvernement d'entreprise et des dispositifs de surveillance des marchés financiers sont à l'étude ou ont déjà commencé à être mis en œuvre. Plusieurs initiatives ont été prises pour réformer la fiscalité, mais ce programme en est encore à ses tout débuts. Il est trop tôt pour évaluer le programme de réformes à la lumière de l'expérience, mais, compte tenu de son ampleur, il importera de maintenir le cap sur les objectifs ultimes, de veiller à la cohérence des mesures prises et de fixer des priorités.

Les politiques en matière d'employabilité visent à accroître le niveau et l'intérêt financier de l'emploi et à atténuer la pauvreté

La précédente *Étude* contenait des informations sur les vastes réformes du marché du travail mises en œuvre depuis le début des années 80. Ces réformes ont permis d'améliorer considérablement la performance du marché du travail et, d'après l'examen des progrès accomplis par les pays dans la mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, le Royaume-Uni est l'un des rares pays dont les efforts ont été couronnés de succès, c'est-à-dire les pays où le chômage structurel a baissé au cours des années 90. Cependant, cette amélioration générale n'a pas profité à tout le monde. Nombre de personnes souhaiteraient travailler, même si elles ne sont pas comptées parmi les chômeurs, et la plus grande flexibilité du marché du travail s'est accompagnée d'une augmentation des disparités de revenus et de la pauvreté. Le gouvernement a des projets ambitieux pour s'attaquer à ces problèmes, principalement en accroissant le niveau et l'intérêt de l'emploi. Il entend notamment mettre en œuvre des politiques actives du marché du travail, réformer la fiscalité et le régime de sécurité sociale afin de renforcer les incitations au travail, et prendre des initiatives dans le domaine de l'éducation et de la formation dans le but d'accroître la productivité et les salaires.

Le programme Welfare to Work vise principalement les jeunes et les chômeurs de longue durée

L'initiative «New Deal» à l'intention des jeunes chômeurs a été lancée en avril sur l'ensemble du territoire britannique, et le programme de subventions à l'emploi, axé sur les chômeurs de longue durée, débutera en juin. Le programme Welfare to Work permettra de réduire les coûts d'embauche des jeunes et des chômeurs de longue durée au moyen d'une aide temporaire à l'emploi, les programmes de formation et d'éducation ont été intensifiés et, lorsque cela s'est révélé nécessaire, des emplois ont été offerts dans les secteurs non marchands. Les jeunes doivent choisir parmi ces options, faute de quoi ils s'exposent à des sanctions en termes de prestations. Les effets des aides à l'emploi sur le

niveau global de l'emploi sont généralement assez faibles, même si le processus de filtrage rigoureux des candidats semble être un avantage à cet égard. Les chances de succès sont actuellement favorables étant donné que le marché du travail est tendu, mais une augmentation du chômage pourrait entraîner un gonflement du coût du programme. Le gouvernement a prévu de venir en aide à d'autres groupes non intégrés à l'emploi, tels que les parents isolés, les conjoints de chômeurs et les handicapés. Le chômage des jeunes ayant baissé, il dispose de ressources plus importantes pour aider ces catégories. Alors qu'aucune sanction n'est appliquée dans ces cas, l'exercice d'une activité a été rendu plus rentable avec les réformes récentes de la fiscalité et des transferts. Le gouvernement s'efforce aussi de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les régions défavorisées, où la proportion de participants potentiels aux nouveaux programmes est plus élevée et le nombre d'emplois disponibles plus faible. Cette stratégie vise à améliorer l'employabilité en favorisant simultanément la revitalisation et le développement économique des villes. Compte tenu de la complexité du problème, de tels programmes sont difficiles à élaborer.

Les niveaux d'instruction se sont améliorés, mais ils sont encore relativement faibles

Les niveaux d'instruction se sont fortement améliorés depuis le début des années 80, mais ils demeurent globalement faibles par comparaison avec les autres pays, et un nombre important de jeunes quittent encore l'école sans avoir acquis de qualifications de base. Ainsi, l'amélioration des qualifications a été insuffisante pour éviter un creusement prononcé des écarts de salaires. En dehors des possibilités de formation offertes par le programme Welfare to Work, le gouvernement a l'intention de développer les moyens de formation destinés aux travailleurs comme aux chômeurs et de renforcer l'enseignement de base. L'expé-

rience internationale montre cependant qu'il est difficile de toucher les personnes les moins qualifiées.

Le système d'imposition et de transferts doit être réformé; un premier pas a été fait dans ce sens

Des réformes ont déjà été opérées dans le passé dans le système d'imposition et de transferts afin de renforcer les incitations au travail, mais des problèmes se posent encore dans certains domaines. Le taux de compensation net des allocations de chômage est élevé et certains régimes de protection sociale peuvent se substituer, dans certains cas, aux indemnités de chômage, dans la mesure où ils assurent une garantie de ressources plus importante, et ce, sans limitation de durée. Le nombre de personnes bénéficiant de tels dispositifs a très fortement augmenté. Les mesures prises récemment n'ont pas permis d'enrayer cette évolution, et un contrôle plus strict semblerait nécessaire. Un grand nombre de prestations ont été assujetties à des conditions de ressources afin de mettre un terme à l'augmentation très prononcée des paiements au titre de l'aide sociale. Les allocations de logement, par exemple, ont accusé une nette augmentation. Étant donné que les prestations diminuent à mesure que le revenu augmente, les personnes dont le potentiel de gains est peu élevé, notamment les parents isolés, sont fortement dissuadées d'intensifier leur effort de travail; c'est ce qu'on appelle le piège de la pauvreté. Il en va de même pour le système d'indemnisation du chômage, qui est l'une des causes du grand nombre de ménages «sans emploi»; il s'agit là du piège du chômage. Ces problèmes n'ont pas de solution simple. Il serait possible d'envisager de revenir à un système de prestations universel, mais cela impliquerait d'importantes dépenses budgétaires. En revanche, il serait tout à fait possible de revoir le poids relatif des différents objectifs des autorités. Dans ce contexte, le programme du gouvernement met l'accent sur la nécessité de renforcer les incitations au travail au moyen de prestations liées à l'exercice d'un emploi, en réformant

le régime de protection sociale et en améliorant les qualifications des travailleurs. Le Royaume-Uni utilise des prestations liées à l'exercice d'un emploi pour compléter les bas revenus depuis 1973. Ces mesures peuvent renforcer les incitations à prendre un emploi, mais elles impliquent aussi des taux marginaux d'imposition élevés pour les personnes se trouvant plus haut dans l'échelle des salaires, ce qui a pour effet de réduire les incitations au travail parmi les personnes qui ont déjà un emploi. Le gouvernement a décidé de remplacer le Family Credit par un système qui, comme l'Earned Income Tax Credit des États-Unis, aboutira à une augmentation du salaire par le biais de la fiscalité. Cette réforme améliorera les incitations au travail, dans la mesure où elle affectera le budget des ménages. Le barème des cotisations à l'assurance nationale a également été modifié pour alléger la charge imposée aux bas salaires et a été plus étroitement aligné sur celui de l'impôt sur le revenu.

Le salaire minimum devrait être fixé à un niveau prudent pour ne pas affecter l'employabilité des jeunes et des travailleurs peu qualifiés

Le gouvernement s'est engagé à instituer un salaire minimum. Cela fait partie de la stratégie retenue par les autorités pour renforcer les incitations au travail. La Low Pay Commission formulera des recommandations sur le niveau et la structure du salaire minimum en mai 1998. Étant donné la forte dispersion des salaires, même un salaire minimum relativement faible concernerait de nombreux salariés, notamment parmi les jeunes, les femmes et les travailleurs à temps partiel. La dispersion de la couverture régionale serait plus limitée, mais néanmoins importante. L'expérience d'autres pays donne à penser qu'un salaire minimum fixé à un niveau raisonnable n'a guère d'effet sur l'emploi, mais que son effet redistributif est lui aussi limité. Plus précisément, un salaire minimum n'est pas d'une très grande efficacité pour lutter contre la pauvreté, parce que celle-ci est étroitement liée à l'absence d'emploi. D'un

autre côté, dans les pays où le salaire minimum est élevé, l'emploi, notamment parmi les jeunes et les travailleurs sans qualifications pourrait avoir été réduit. C'est pourquoi l'*Étude sur l'emploi* de l'OCDE mettait en garde contre les mesures qui réduisent la flexibilité des salaires et empêchent ceux-ci de s'adapter aux conditions locales et aux niveaux de qualification individuels, notamment ceux des jeunes travailleurs. Dans le contexte du Royaume-Uni, les autorités ont jugé nécessaire d'instituer un salaire minimum car elles ont estimé que les prestations liées à l'exercice d'un emploi pouvaient favoriser des salaires plus bas et constituer de ce fait des aides indirectes aux employeurs qui rémunèrent faiblement leurs salariés. C'est ce qui pourrait se produire si le salaire minimum accepté par les candidats à l'emploi était réduit du fait de l'existence de prestations de ce type. Il est cependant difficile de mesurer ce genre de phénomène. Si un salaire minimum est institué, il devra être fixé au départ à un niveau prudent, afin d'éviter toute conséquence négative pour l'emploi. La forte corrélation entre l'âge et le niveau de revenu donne à penser qu'il serait souhaitable de moduler le salaire minimum en fonction de l'âge. Par ailleurs, les liens entre le salaire minimum et les réformes envisagées sur le plan de la fiscalité et des transferts devraient être pris en compte.

Le système de gouvernement d'entreprise a considérablement évolué...

Au Royaume-Uni, le secteur des entreprises se caractérise par le rôle très important du marché d'actions dans le financement des entreprises et leur contrôle, la forte concentration des capitaux entre les mains des fonds de placement, et le grand nombre de fusions et d'acquisitions. A la suite d'un certain nombre de défaillances d'entreprises qui avaient mis en évidence les faiblesses du gouvernement d'entreprise, le rapport Cadbury a jeté en 1992 les bases d'un cadre solide permettant de faire évoluer la situation dans ce domaine. La commission Greenbury s'est ensuite

intéressée à la question de la rémunération des membres de conseils d'administration, tandis que la commission Hampel, dont le rapport a été publié au début de 1998, a essayé dans une large mesure de faire la synthèse des propositions antérieures, sans aller beaucoup plus loin que les commissions précédentes. Les recommandations de la commission n'ont pas fait l'objet de dispositions législatives, mais la plupart d'entre elles ont été reprises par les autorités boursières dans les règles d'admission de titres à la cote. Elles concernent principalement la séparation des fonctions de président et de directeur général, le renforcement des conseils d'administration grâce à une plus forte proportion d'administrateurs externes de haut niveau, la création de comités de conseil et la communication d'informations plus nombreuses aux actionnaires. L'efficacité des conseils et la transparence s'en sont trouvées accrues. Les autres questions qui continuent de retenir l'attention sont le rôle des assemblées générales annuelles dans le gouvernement d'entreprise, qui sera examiné dans le cadre d'une profonde révision du droit des sociétés, et le rôle et les obligations des investisseurs institutionnels, qui sont souvent les plus gros actionnaires. Par ailleurs, les questions de rémunération des administrateurs ne pourront vraisemblablement pas être réglées, bien qu'elles aient été abordées dans les rapports des commissions.

... mais des améliorations seraient possibles

Les réformes qui ont été engagées au Royaume-Uni ont principalement visé à répondre aux besoins du système de contrôle d'entreprise indépendant, et la confiance des investisseurs se reflète dans la taille et la liquidité du marché d'actions. Des questions plus fondamentales ont toutefois été soulevées en ce qui concerne le poids excessif du court terme dans le processus de décision, et l'on s'est demandé s'il ne serait pas souhaitable de passer à un système fondé sur un contrôle à plus long terme. Les versements de divi-

dendes ont en effet atteint un niveau très élevé au Royaume-Uni, alors que les dépenses de R-D et les investissements matériels des entreprises sont relativement faibles. Cependant, ces derniers ont augmenté depuis le milieu des années 80, probablement sous l'effet des réformes structurelles mises en œuvre au début de la décennie. Certaines réformes, concernant par exemple la rémunération des administrateurs ou les impôts sur les plus-values, pourraient encore permettre d'allonger l'horizon temporel des dirigeants et des investisseurs. En revanche, une refonte totale du dispositif actuel risquerait de réduire les avantages offerts par l'indépendance qui le caractérise, en particulier dans la mesure où il est sans doute préférable à un système interne parce qu'il incite à réagir rapidement à l'évolution de l'environnement économique.

Pour conclure

Le gouvernement a mis en place un nouveau cadre de politique macroéconomique et poursuit énergiquement les réformes structurelles. Les modifications apportées au cadre de la politique monétaire et l'adoption du code de stabilité budgétaire sont des mesures importantes qui devraient contribuer à renforcer la stabilité macroéconomique. Le cadre macroéconomique va bientôt être mis à l'épreuve, avec l'apparition de pressions inflationnistes alors que l'activité économique est sans doute sur le point de se ralentir sensiblement. Il sera important d'assurer un atterrissage en douceur, car le programme Welfare to Work aura d'autant plus de chances de réussir que la situation du marché du travail sera favorable, et un décalage du cycle économique par rapport aux pays d'Europe continentale retarderait l'entrée dans l'Union monétaire. En dehors de l'instabilité macroéconomique, le gouvernement a identifié un grand nombre de facteurs qui nuisent à la croissance. Il s'est engagé sur un vaste programme de réformes qui semble globalement de nature à promouvoir la croissance

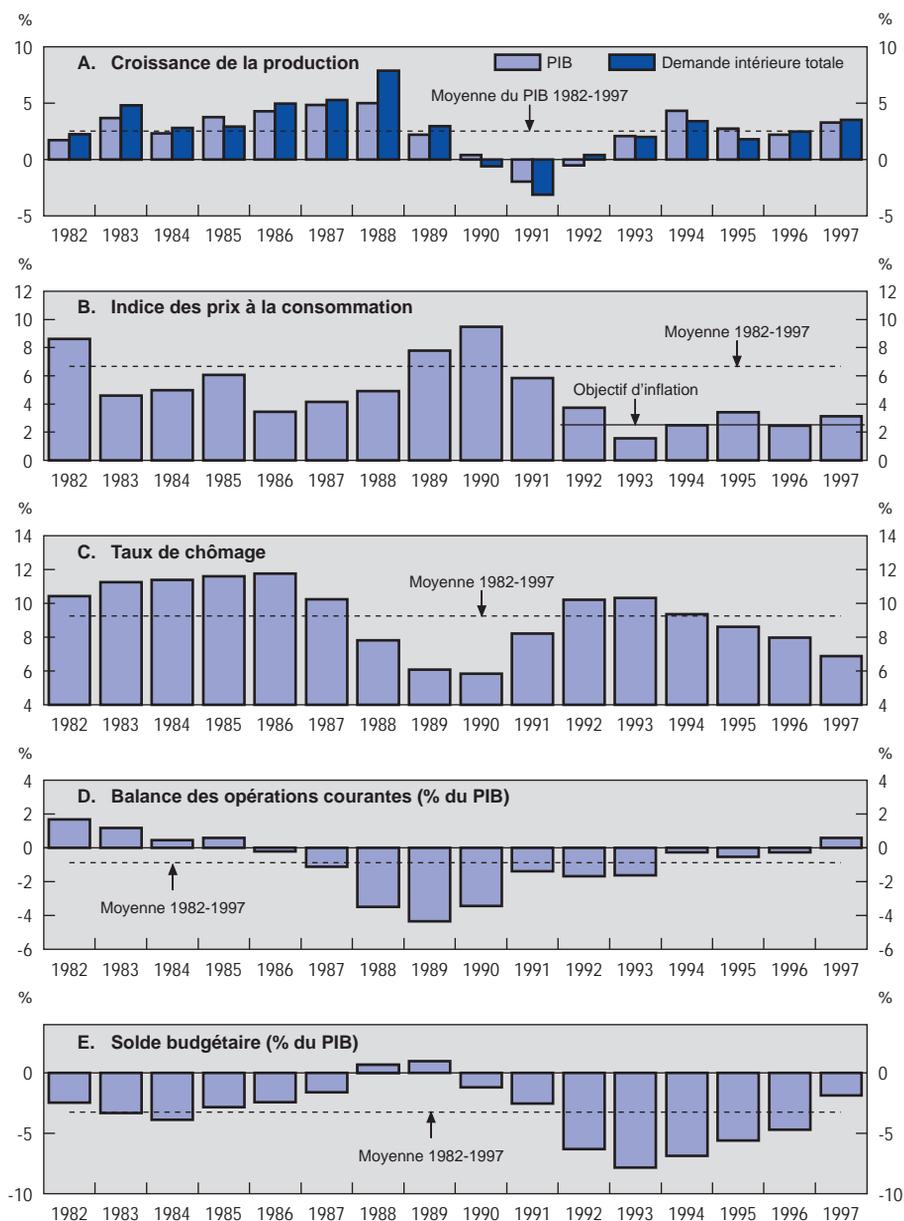
et l'emploi. Il a ainsi déjà pris des mesures pour accroître l'emploi et améliorer les niveaux d'instruction. La fixation du salaire minimum de manière uniforme et à un niveau trop élevé pourrait cependant se révéler contre-productive. Globalement, si elles sont menées de façon cohérente, ces politiques devraient permettre d'accroître la production potentielle tout en améliorant les revenus des plus défavorisés.

I. Évolution récente et perspectives

Vue d'ensemble

En 1997, le Royaume-Uni a enregistré une série de résultats économiques favorables, même s'ils paraissent devoir être peu durables. La production a augmenté de 3.3 pour cent, grâce à une forte demande de consommation et à une progression des dépenses d'équipement des entreprises, alors que la balance des opérations courantes a été en équilibre. Les conditions du marché du travail se sont encore améliorées, l'emploi augmentant de près de 2 pour cent et le chômage diminuant de près de 1½ point de pourcentage pour tomber aux alentours de 6½ pour cent. L'inflation s'est située quasiment au niveau de l'objectif officiel de 2½ pour cent et le déficit budgétaire s'est rétréci de quelque 2 points de pourcentage du PIB (graphique 1). Cependant, la croissance étant sensiblement supérieure au niveau tendanciel, des tensions ont commencé à s'exercer sur les capacités au début de 1997 après cinq années d'expansion, et l'économie a montré les premiers signes de surchauffe. Le nombre élevé des vacances d'emploi et les difficultés de recrutement, en particulier pour les travailleurs qualifiés, donnent à penser que la situation tendue du marché du travail pourrait entraîner des pressions à la hausse sur la progression des gains. L'utilisation des capacités dans le secteur manufacturier a atteint des niveaux proches de ceux enregistrés à la fin des années 80. En réponse à cette évolution, la politique macroéconomique a été durcie, l'orientation de la politique monétaire devenant nettement restrictive à partir du printemps 1997 et la rigueur budgétaire se confirmant. L'économie a de ce fait commencé à se ralentir – la rapidité et l'ampleur de ce ralentissement sont des facteurs déterminants des perspectives économiques.

Graphique 1. RÉSULTATS MACROÉCONOMIQUES



Source : Secrétariat de l'OCDE.

La demande intérieure s'est peu ralentie jusqu'ici...

Ces quelques dernières années, la croissance de la production a été assez généralisée. Les exportations ont été dynamiques, en grande partie grâce à la forte compétitivité, alors que la demande intérieure a été favorisée par un net redressement de la consommation privée (tableau 1). Une phase de relâchement de l'activité a cependant été observée du début de 1995 jusqu'à l'automne 1996, l'économie s'ajustant à l'accumulation imprévue de stocks et subissant l'incidence du ralentissement en Europe. La demande intérieure s'est par la suite raffermie tandis que les exportations nettes apportaient une contribution négative à la croissance, et, d'après la plupart des mesures, la marge conjoncturelle restante de ressources inutilisées avait été résorbée dès le début de 1997. La composition sectorielle de la croissance de la production est devenue inégale. Le secteur des services a continué de se développer rapidement, avec une croissance de 4.3 pour cent en 1997. En revanche, la croissance de la production manufacturière, qui est davantage exposée à la concurrence internationale, a été considérablement plus faible, car la vigueur du taux de change a réduit la compétitivité. La production industrielle a diminué ces derniers mois.

L'importante augmentation de la demande intérieure en 1997 a été soutenue par les dépenses de consommation, elles-mêmes favorisées par une forte création d'emplois, des gains de revenu en termes réels et la forte confiance des consommateurs. La consommation a été particulièrement dynamique vers le milieu de l'année, lorsque sont probablement intervenues l'essentiel des dépenses financées par les rentrées exceptionnelles dues à la démutualisation des sociétés de construction, puis à nouveau au quatrième trimestre. Globalement, ces gains exceptionnels ont, selon les estimations, ajouté environ $\frac{1}{2}$ point de pourcentage aux dépenses en 1997 (HM Treasury, 1998a). La croissance de la consommation étant légèrement supérieure à la forte progression du revenu disponible des particuliers, le taux d'épargne des ménages a quelque peu diminué, encore qu'il reste au-dessus de sa moyenne à long terme¹. La forte croissance du revenu des particuliers, la hausse des prix réels des logements et, jusqu'à récemment, le niveau relativement faible des coûts d'emprunt ont favorisé l'investissement résidentiel. Initialement, l'investissement immobilier visait essentiellement l'amélioration des logements existants, mais il a aujourd'hui une composition plus large, les nouvelles mises en chantier connaissant un net redressement depuis la fin de 1996.

Tableau 1. Demande et production
Pourcentages de variation en volume, prix de 1990

	1991-93	1994	1995	1996	1997
Consommation privée	0.1	2.8	1.7	3.6	4.6
Consommation publique	0.8	2.2	1.3	1.2	-0.5
Formation brute de capital fixe	-3.5	4.3	1.5	1.5	4.8
<i>dont :</i>					
Secteur public ¹	3.1	1.3	-7.2	-23.2	-14.2
Secteur privé, logement	-1.5	3.6	2.1	1.1	7.4
Secteur privé, hors logement	-5.8	5.5	3.9	8.3	7.8
Demande intérieure finale	-0.5	2.9	1.6	2.7	3.6
Formation de stocks ²	0.1	0.5	0.2	-0.2	-0.1
Demande intérieure totale	-0.3	3.4	1.8	2.5	3.5
Exportations	2.4	9.3	7.8	6.8	8.0
Importations	1.4	5.5	4.2	8.4	9.2
Solde de la balance extérieure ²	0.2	0.9	0.9	-0.5	-0.4
Ajustement de compromis ²	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1
PIB au prix du marché	-0.2	4.3	2.7	2.2	3.3
<i>Pour mémoire</i>					
Production manufacturière	-1.3	4.7	1.6	0.3	1.5
Emploi ³	-1.8	1.0	1.2	1.1	1.7
Taux de chômage (pourcentage)	9.6	9.4	8.6	8.0	6.9
Revenu disponible réel des ménages	1.3	1.6	3.2	3.3	4.2
Taux d'épargne des ménages (pourcentage)	11.2	10.4	11.7	11.4	11.1

1. Administrations publiques et entreprises publiques. Les chiffres sont affectés par le programme de privatisation.

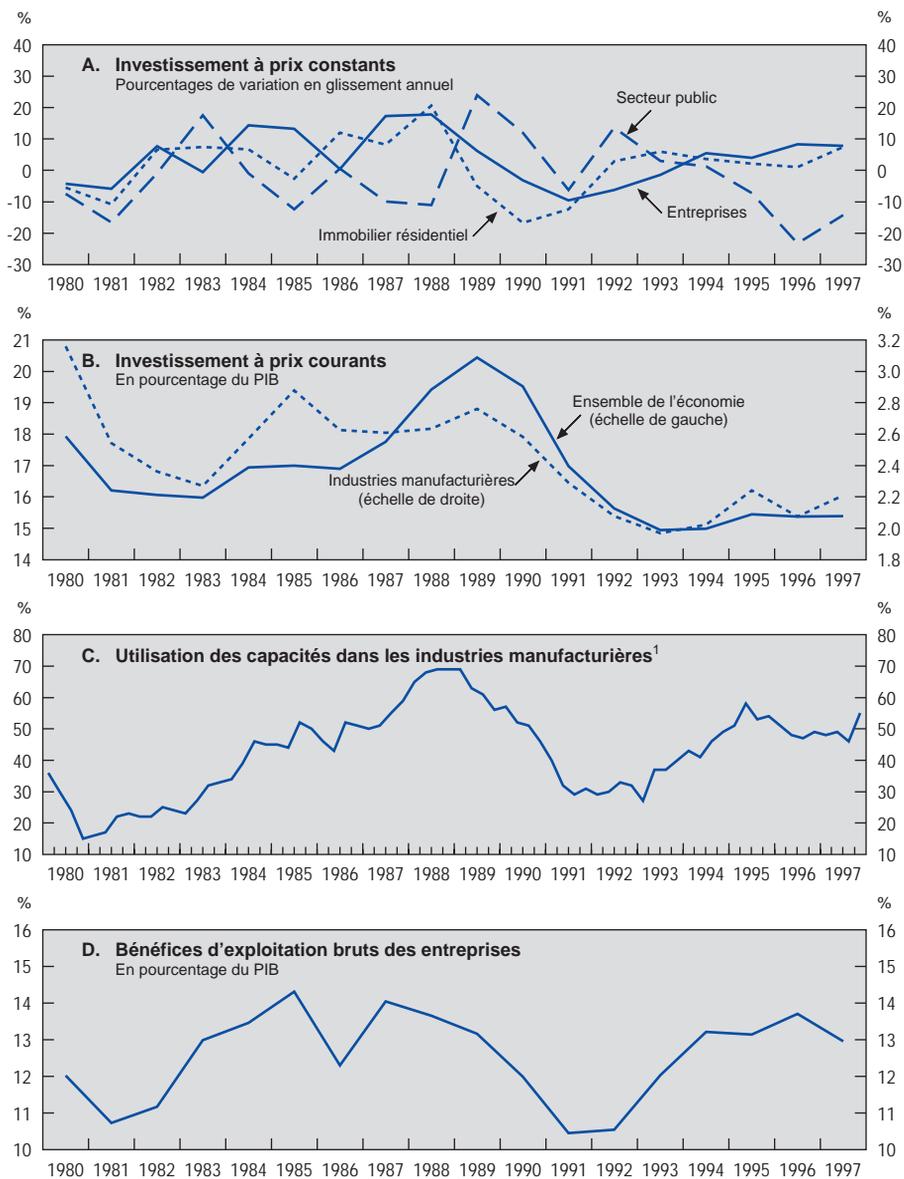
2. Variations en pourcentage du PIB par rapport à la période précédente.

3. Les chiffres annuels sont des moyennes des chiffres trimestriels pour les mois de mars, juin, septembre et décembre.

Source : Office for National Statistics, *Blue Book* et *Labour Market Trends*.

Rapportées au PIB, les dépenses d'équipement des entreprises ont augmenté au cours de chacune des quatre dernières années, et leur progression a été forte en 1997. L'utilisation des capacités s'est malgré cela régulièrement accrue. La mesure par la Chambre de commerce britannique de l'utilisation des capacités dans le secteur des entreprises a atteint un niveau record en 1997, près de la moitié des entreprises concernées opérant à pleine capacité. Dans le secteur manufacturier, l'utilisation des capacités est aussi élevée. Tant les entreprises de services que les entreprises manufacturières sont confrontées à des contraintes importantes du côté de l'offre, encore que ces contraintes aient commencé de diminuer, en particulier dans le secteur manufacturier. Dans ces conditions, et compte tenu du climat généralement favorable pour les entreprises, du bon niveau des profits et de la diminution des coûts d'emprunt à long terme, les dépenses

Graphique 2. INVESTISSEMENT ET UTILISATION DES CAPACITÉS



1. Entreprises travaillant à pleine capacité.

Source : Office for National Statistics, *Blue book*; OCDE, *Principaux indicateurs économiques et Comptes nationaux*.

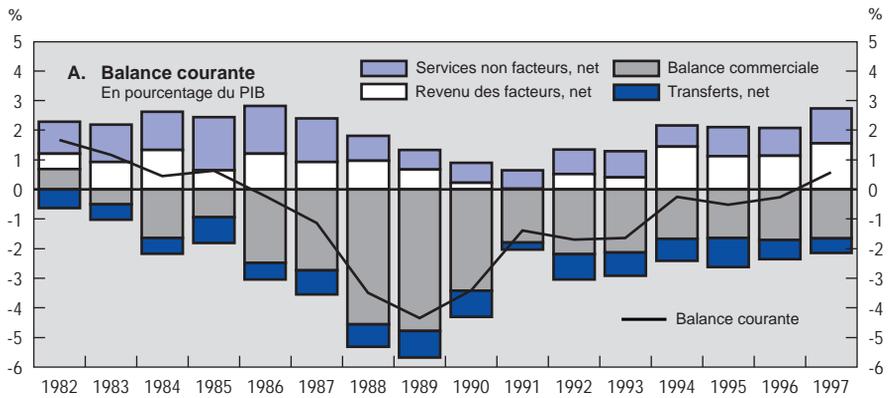
d'équipement des entreprises ont fait un bond en avant en 1997; les dépenses réelles ont augmenté d'environ $7\frac{3}{4}$ pour cent (graphique 2).

L'investissement total dans l'économie a été peu soutenu et faible par rapport aux autres pays, bien qu'il se soit redressé en 1997. Du fait des importantes diminutions enregistrées au début de la décennie, le niveau des dépenses réelles en 1997 est resté inférieur à son précédent sommet conjoncturel de 1989. Ce manque de dynamisme de l'investissement tient essentiellement à la faiblesse des investissements dans le secteur manufacturier et dans le secteur public. Bien que le premier se soit nettement raffermi en 1997, le second a diminué de près de 35 pour cent entre 1995 et 1997. Même si l'on fait abstraction de la Private Finance Initiative (PFI)², qui représente des dépenses en capital de moins d'un demi-point de PIB, une forte baisse a eu lieu. La faiblesse de l'investissement, en particulier des sociétés, est devenue, conjointement avec le manque de dynamisme de l'offre de main-d'œuvre, un obstacle à une expansion soutenue. Le programme de réformes structurelles de l'État vise à accroître les dépenses d'équipement afin d'améliorer la productivité du Royaume-Uni (voir chapitre III).

... alors que la demande extérieure commence de s'affaiblir

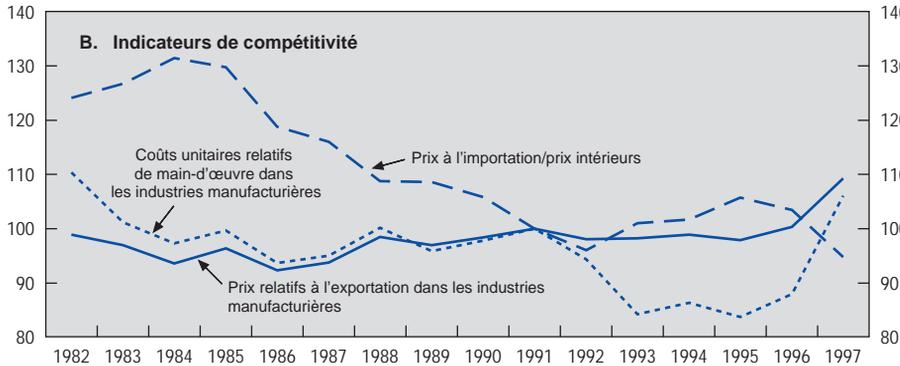
Du fait de l'appréciation de la livre depuis le milieu de 1996, la compétitivité du Royaume-Uni s'est fortement dégradée. Le taux de change effectif nominal a augmenté de 27 pour cent depuis août 1996 et le taux de change effectif réel, fondé sur les coûts unitaires de main-d'œuvre, indique une appréciation de quelque 20 pour cent en 1997 (graphique 3). Cependant, l'absorption partielle des variations des taux de change dans les marges a limité la dégradation de la compétitivité des prix à l'exportation. La baisse de compétitivité est néanmoins très importante, avec une diminution de quelque 10 pour cent depuis le milieu de 1996 jusqu'à un faible niveau historique. La lenteur de la répercussion de l'appréciation du taux de change sur les prix des biens et services faisant l'objet d'échanges internationaux et les décalages dans l'ajustement ont amorti la réaction initiale du commerce en volume. Au cours des 18 derniers mois, les indices des prix à l'importation et à l'exportation ont baissé de quelque 9 pour cent, ce qui ne représentait environ qu'un tiers de la répercussion attendue. La lenteur de la répercussion reflète en partie les accords contractuels existants et la réduction

Graphique 3. **BALANCE DES PAIEMENTS ET COMPÉTITIVITÉ**



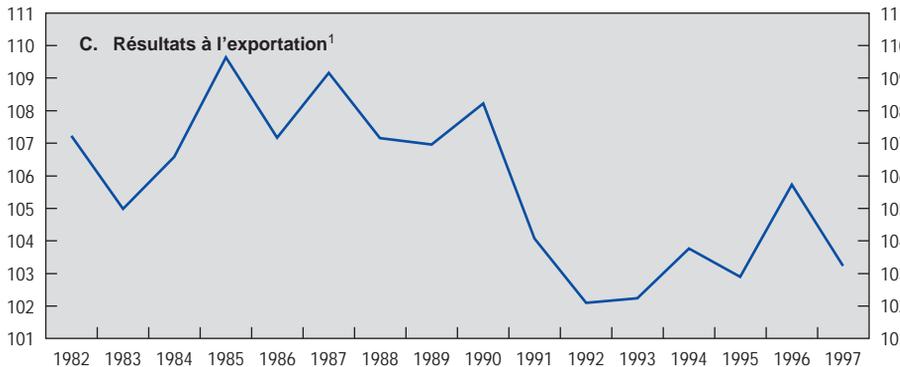
1991 = 100

1991 = 100



1991 = 100

1991 = 100



1. Rapport entre le volume des exportations et les marchés d'exportation pour l'ensemble des produits.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

des marges de profits dans le secteur des biens faisant l'objet d'échanges internationaux.

En 1997, les exportations en volume ont été favorisées par une croissance plus rapide des marchés, notamment en Europe, ce qui a donné l'impression que l'appréciation du taux de change n'avait guère d'incidence sur les échanges. Bien que les exportations aient augmenté de 8 pour cent en 1997, la part de marché du Royaume-Uni a diminué, la progression des débouchés étant de quelque 10 pour cent. En outre, les exportations ont légèrement fléchi vers la fin de 1997, évolution que suggéraient les données des enquêtes réalisées plus tôt dans l'année. Les importations en volume ont sensiblement augmenté depuis 1996, sous l'effet de la vigueur de la demande intérieure et des variations des taux de change. Malgré la vive expansion des marchés, le secteur extérieur constituait manifestement dès la fin de 1997 un frein non négligeable à la croissance de la production.

Le déficit de la balance des biens et des services s'est encore rétréci en 1997 (tableau 2). La contraction enregistrée depuis 1993 reflète en partie les effets positifs de l'appréciation du taux de change, alors que les importations et exportations en volume ont augmenté au même rythme. C'est la modification du solde des revenus d'investissement qui a le plus influé sur le déficit de la balance

Tableau 2. **La balance des opérations courantes**¹

En milliards de livres sterling

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Exportations de marchandises	107.3	121.4	134.7	153.1	166.9	170.1
Importations de marchandises	120.5	134.9	145.8	164.7	179.6	183.1
Balance commerciale	-13.1	-13.5	-11.1	-11.6	-12.7	-13.0
Exportations de services	35.2	39.1	41.9	46.6	50.2	53.3
Importations de services	30.2	33.6	37.1	39.7	43.2	44.0
Services, net	5.0	5.5	4.8	6.9	7.0	9.3
Biens et services, net	-8.2	-7.9	-6.4	-4.7	-5.7	-3.7
Revenu d'investissement, net	3.1	2.6	9.7	7.9	8.6	12.2
Transferts privés	-0.3	0.0	0.1	0.2	0.3	0.3
Transferts publics	-4.8	-4.9	-5.1	-7.1	-5.0	-4.2
Invisibles, net	3.0	3.2	9.5	7.9	10.9	17.6
Balance courante	-10.1	-10.3	-1.7	-3.7	-1.8	4.5
En pourcentage du PIB	-1.7	-1.6	-0.3	-0.5	-0.2	0.6

1. Définitions de l'OCDE.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

des opérations courantes. Les flux nets des revenus d'investissement ont toujours été excédentaires, en raison de l'important encours des actifs du Royaume-Uni à l'étranger. En 1997, l'excédent exprimé en pourcentage du PIB a augmenté pour atteindre 1½ pour cent, ce qui a permis à la balance des opérations courantes de se solder, pour la première fois depuis 1985, par un excédent égal à 0.6 pour cent de PIB sur l'ensemble de l'année.

L'augmentation des revenus d'investissement résulte de plusieurs années de progression rapide des investissements directs et des investissements de portefeuille des résidents du Royaume-Uni à l'étranger. Les sorties annuelles d'investissements directs vers l'étranger ont plus que triplé pour atteindre 35 milliards de livres ces sept dernières années et les investissements de portefeuille, en général plus importants et plus instables, se sont accrus, mais dans de moindres proportions. Les investissements directs au Royaume-Uni ont eux aussi augmenté, de 22 pour cent au cours de la même période, pour atteindre le niveau historique de 22.5 milliards de livres en 1997. A la fin de 1997, la différence entre la valeur des actifs et des engagements du Royaume-Uni à l'étranger, à 8.5 milliards de livres, était considérablement plus faible qu'en 1995, en raison essentiellement des effets de valorisation découlant de l'appréciation de la livre.

Le marché du travail se tend considérablement

La croissance rapide de la production a eu une influence positive sur les marchés du travail. L'emploi a augmenté de près d'un demi-million au cours de l'année qui s'est achevée à l'automne 1997 (1.7 pour cent) et cette expansion a été due essentiellement à des emplois à plein temps (tableau 3). Cependant, la population d'âge actif ne faisant pas partie de la population active a continué de s'accroître et à un rythme plus rapide que les années précédentes³. Du fait de la progression de l'emploi comme de la population d'âge actif hors du marché du travail, le chômage a fortement diminué alors que la croissance de la population active a été lente. Au cours de l'année se terminant à l'automne de 1997, la mesure du chômage établie sur la base d'enquêtes a diminué de 379 000 et le taux de chômage, à 6.6 pour cent, est à son plus bas niveau depuis qu'a débuté l'enquête sur la population active au Royaume-Uni (UK Labour Force Survey – LFS), en 1984. La réduction du chômage est largement répartie, des diminutions étant enregistrées dans tous les groupes d'âge, et la proportion des chômeurs de

Tableau 3. **Offre et demande de main-d'œuvre**

Pourcentages de variation

	1991-93	1994	1995	1996	1997 ¹
Population d'âge actif	0.2	0.2	0.4	0.4	0.2
Population active	-0.2	-0.1	0.4	0.4	0.5
Emploi	-1.8	1.0	1.2	1.1	1.7
<i>dont :</i>					
A temps plein	-2.8	0.2	1.2	0.0	1.5
A temps partiel	1.2	2.5	0.6	3.7	2.0
Taux de chômage	9.6	9.4	8.6	8.0	6.9
Taux d'activité	75.8	75.4	75.3	75.3	75.6
Taux d'emploi	68.6	68.3	68.8	69.3	70.3
Offres d'emploi non satisfaites (en milliers)	121.0	158.0	182.8	225.8	283.4
<i>Pour mémoire :</i>					
Productivité du travail	1.3	2.3	0.9	0.7	1.4

1. Estimations de l'OCDE.

Source : Office for National Statistics, *Labour Force Survey, Historical Supplement 1997*.

longue durée a diminué jusqu'à un tiers du total, son plus bas niveau depuis le début des années 90. Si l'on en juge par les évolutions au cours du cycle, les tendances du marché du travail sont moins favorables. Depuis le début de la reprise à la fin de 1992, l'emploi n'a augmenté que de 5¼ pour cent et est encore au-dessous du niveau du début de la décennie.

D'après la plupart des estimations, y compris celles du Secrétariat de l'OCDE, le chômage est aujourd'hui inférieur au taux structurel. Bien que l'éventail des estimations du chômage structurel soit large, du fait des difficultés rencontrées pour déterminer les variables non observées, les signes clairs et de plus en plus nombreux de tensions sur le marché du travail sont compatibles avec l'estimation de l'OCDE. Parmi ces signes figurent notamment une diminution rapide du chômage, le niveau très élevé du rapport entre les vacances d'emploi et le taux de chômage (taux de Beveridge), la pénurie de compétences et les difficultés de recrutement qui sont signalées⁴ et la hausse des salaires réels.

Montée des pressions inflationnistes

En 1997, les gains moyens ont augmenté de 4½ pour cent, soit un bon point de plus que deux ans plus tôt, ce taux étant pratiquement le plus élevé que l'on ait

observé depuis 1992, bien qu'il soit resté à peu près stable sur l'ensemble de l'année (tableau 4). Une partie de cette augmentation tient au versement de primes exceptionnellement importantes, encore que le redressement des rémunérations persiste même si l'on fait abstraction de ces primes et que l'on procède à des corrections pour tenir compte du nombre moyen d'heures travaillées. A ce stade du cycle, lorsque les gains de productivité sont habituellement lents, un tel rythme n'est guère compatible avec l'objectif officiel d'inflation. La progression des gains réels au cours de l'année écoulée, fondés sur la hausse des prix à la consommation (RPI), n'a été que marginalement inférieure à la croissance de la productivité. En revanche, en raison de la hausse plus faible de l'indice des prix

Tableau 4. **Salaires et prix**
Pourcentages de variation par rapport à la période correspondante de l'année précédente

	1991-93	1994	1995	1996	1997 ¹	1997			
						T1	T2	T3	T4 ¹
Prix de détail									
Total (RPI)	3.7	2.5	3.4	2.4	3.1	2.7	2.7	3.5	3.7
Sous-jacente (RPIX)	4.8	2.4	2.8	2.9	2.8	2.9	2.6	2.8	2.8
Prix à la production ²									
Matériaux et combustibles achetés	0.6	2.6	9.6	-1.1	-8.5	-6.9	-9.6	-8.6	-9.1
Prix de la production	3.3	2.3	4.4	2.5	1.0	1.0	1.1	1.0	1.0
Prix des facteurs de production	-0.3	3.5	10.6	-3.8	-6.9	-7.3	-7.8	-6.3	-6.0
Prix à l'importation ³	2.9	2.9	7.2	0.6	-6.6	-5.4	-8.0	-7.4	-5.6
Gains et salaires									
Gains moyens	n.a.	3.9	3.4	3.8	4.5	4.5	4.2	4.4	4.6
Industries manufacturières	n.a.	4.7	4.6	4.4	4.4	4.4	4.3	4.2	4.7
<i>Pour mémoire :</i>									
Indices de prix implicites des comptes nationaux									
Consommation privée	5.3	2.3	2.6	2.5	2.1	2.1	2.1	2.2	2.1
PIB aux prix du marché	4.8	1.6	2.5	3.1	2.6	2.5	3.1	2.8	2.2
Prix des logements ⁴	-3.3	0.7	-1.7	4.3	6.4	6.9	6.7	6.6	5.2
Coûts unitaires de main-d'œuvre									
Indice global	3.8	-0.5	1.7	2.9	3.1	3.0	2.7	2.8	4.0
Industries manufacturières	1.6	-0.4	3.7	5.3	3.1	3.4	2.9	2.4	3.6

1. Estimations de l'OCDE lorsqu'on ne dispose pas encore des chiffres officiels.

2. Industries manufacturières.

3. Biens et services. Définition des comptes nationaux.

4. Indice des prix des logements de Halifax.

Source : Office for National Statistics, *Economic Trends* et *Labour Market Trends*, et *Principaux indicateurs économiques* de l'OCDE.

du PIB, la croissance du salaire réel exprimé en unités de produits a dépassé l'amélioration de la productivité en 1997. Même sur de plus longues périodes, les gains réels ont augmenté plus lentement au cours de ce cycle que durant les reprises précédentes. Cela tient probablement aux réformes antérieures du marché du travail, notamment les changements qui ont affaibli le pouvoir de négociation des syndicats, à un plus grand sentiment d'insécurité de l'emploi et à un coût relatif plus élevé de pertes d'emploi (OCDE, 1997*a*). Dans ces conditions, l'estimation du taux de chômage structurel établie par l'OCDE et fondée sur la LFS, a baissé de 2 points de pourcentage au cours de la dernière décennie pour s'établir aux alentours de 7 pour cent.

Les salaires dans le secteur privé ne sont pas toujours un indicateur fiable des gains moyens, en raison de la dérive des salaires. Ces deux dernières années, ils ont été à peu près constants, l'augmentation s'établissant chaque année entre $3\frac{1}{4}$ et $3\frac{3}{4}$ pour cent. Au cours des douze mois qui se sont achevés en décembre 1997, les hausses de salaires pondérées par l'emploi, telles que recensées par Income Data Services, ont été de 3.7 pour cent, soit environ $\frac{1}{2}$ point de plus que six mois auparavant et un peu plus de la moitié des augmentations consenties pour 1998 ont été de 4 pour cent ou plus. Une partie de cette hausse tient à l'accord négocié en août dernier dans le secteur de la construction – où les difficultés de recrutement sont particulièrement apparentes – qui prévoyait une hausse des salaires de 5.5 pour cent, compensée cependant en partie par le retrait de certaines prestations. Les hausses de salaires négociées dans le secteur public ont été peu importantes au cours des deux dernières années, à moins de 3 pour cent par an.

L'appréciation de la livre depuis août 1996 et la baisse plus récente des prix des produits de base ont ralenti l'inflation. Cependant, l'effet à la baisse sur les niveaux des prix est transitoire et pourrait même s'inverser, alors que demeurent des pressions d'inflation tendancielle. D'après les estimations de la Banque d'Angleterre, les prix des biens et services produits au niveau national ont augmenté de 3 pour cent au cours des douze mois s'achevant en janvier 1998. En outre, l'inflation des prix à la consommation (RPI) dépasse légèrement $3\frac{1}{2}$ pour cent depuis le milieu de l'an dernier et pourrait atteindre temporairement plus de 4 pour cent, en raison en partie de la hausse des impôts indirects et des paiements d'intérêts hypothécaires. Les mesures d'inflation qui ne tiennent pas compte des effets de la hausse des impôts et des décisions de la politique monétaire font

Graphique 4. **TAUX D'INFLATION TENDANCIEL**
Pourcentages de variation en glissement annuel



Source : OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

apparaître une augmentation plus modérée. Le RPIX (indice sur lequel l'objectif d'inflation est fondé) a augmenté de 2.6 pour cent au cours des douze mois qui se sont achevés en février 1998, soit légèrement plus que l'objectif. En outre, l'inflation tendancielle est restée à ± 1 point de pourcentage de l'objectif actuel d'inflation (graphique 4).

Les perspectives à court terme

Plusieurs facteurs devraient exercer une incidence restrictive sur l'activité économique au cours des deux prochaines années. On peut citer notamment les effets décalés du resserrement des orientations de la politique macroéconomique, la disparition des facteurs exceptionnels et l'incidence des remous financiers en Asie. La Banque d'Angleterre ayant acquis son indépendance opérationnelle depuis mai 1997, les taux de base ont été relevés jusqu'à 7¼ pour cent et le taux de change a probablement dépassé sa valeur d'équilibre à long terme. Les prévisions de l'OCDE étant fondées sur l'hypothèse technique de taux de change

inchangés, l'assouplissement des conditions monétaires au cours de la période considérée dépend d'une réduction des taux de base de 2 points de pourcentage d'ici à la fin de 1999. Les conditions monétaires, au départ très restrictives, devraient donc être ensuite assouplies vers une orientation plus neutre. Les hypothèses en matière de politique budgétaire sont aussi restrictives. Le budget de juillet 1997 maintenait les étroits contrôles sur les dépenses établis par l'administration précédente et accélérât le rythme de l'assainissement grâce à une augmentation de l'imposition totale. Le déficit corrigé des influences conjoncturelles devrait diminuer entre 1997 et 1999 et le budget pourrait être proche de l'équilibre en 1999. En outre, les remous monétaires en Asie du Sud-Est et en Corée du Sud et la perte de confiance ont sensiblement renforcé la position concurrentielle de ces pays et affaibli les perspectives de croissance de la demande intérieure dans la région, ce qui pèsera sur la croissance des échanges mondiaux.

En raison de ces facteurs, la croissance de la production devrait se ralentir sensiblement en 1998 et rester inférieure aux taux potentiels en 1999 (tableau 5). Le PIB pourrait augmenter de $1\frac{3}{4}$ pour cent tant en 1998 qu'en 1999, encore que l'évolution sur 1998 soit marquée par une contraction relativement forte. La faiblesse de la croissance implique un léger écart entre production potentielle et production effective d'ici à 1999, mais le dynamisme actuel et les tensions existant du côté de l'offre devraient conduire à une inflation légèrement supérieure au taux fixé pour cible pendant la majeure partie de la période considérée.

Le ralentissement prévu de l'activité économique est dû initialement à la faiblesse de la demande extérieure liée au manque de compétitivité et au choc négatif en Asie. Les exportations nettes devraient entamer sensiblement la croissance en 1998 et avoir un effet neutre en 1999, encore que les effets de report continueront de peser sur la croissance en termes moyens annuels. Globalement, l'incidence des remous en Asie devraient diminuer la production d'environ $\frac{1}{2}$ point de pourcentage, l'effet se faisant sentir essentiellement en 1998. La croissance de la demande intérieure, en revanche, devrait rester forte en 1998. La hausse des revenus réels des particuliers, un fort sentiment de confiance, l'augmentation des prix des logements, les contraintes de capacité et les bilans sains des sociétés sont autant de facteurs qui jouent en faveur du maintien de cette économie à deux vitesses en 1998.

Tableau 5. Prévisions à court terme
 Pourcentages de variation par rapport à l'année précédente¹

	1996	1997	1998	1999
Consommation privée	3.6	4.6	3.3	2.1
Consommation publique	1.2	-0.5	0.8	1.2
Formation brute de capital fixe	1.5	4.8	5.0	3.5
Entreprises	8.3	7.8	4.9	3.6
Logement	1.1	7.4	7.3	4.7
Secteur public	-23.2	-14.2	1.6	0.8
Demande intérieure finale	2.7	3.6	3.1	2.2
Formation de stocks ²	-0.2	-0.1	-0.1	0.0
Demande intérieure totale	2.5	3.5	3.0	2.2
Balance extérieure ²	-0.5	-0.4	-1.4	-0.5
Exportations de biens et services	6.8	8.0	5.0	4.8
Importations de biens et services	8.4	9.2	9.0	5.7
Produit intérieur brut (aux prix du marché)	2.2	3.3	1.7	1.8
Indice implicite des prix de la consommation privée	2.5	2.1	2.4	2.6
Indice implicite des prix du PIB	3.1	2.6	2.5	2.6
Balance des paiements courants, en pourcentage du PIB	-0.3	0.6	-1.0	-1.3
Emploi total	1.1	1.7	0.5	0.0
Population active	0.4	0.5	0.4	0.4
Taux de chômage ³	8.0	6.9	6.8	7.2
Taux d'épargne des ménages (pourcentage)	11.4	11.1	10.7	10.7

1. Les chiffres de 1998 et 1999 sont des prévisions de l'OCDE.

2. En pourcentage du PIB de l'année précédente.

3. Niveau, en pourcentage de la population active.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

En 1999, la croissance pourrait rester peu dynamique, mais être plus équilibrée car le resserrement antérieur de la politique macroéconomique devrait faire sentir pleinement ses effets. Tant les dépenses de consommation que les dépenses d'équipement des entreprises devraient voir leur croissance se ralentir pour se situer à des niveaux plus proches de leur moyenne à long terme. Les effets décalés de la baisse de compétitivité devraient continuer d'avoir une influence restrictive sur le volume des exportations et le ralentissement de la croissance de la demande intérieure pourrait peser sur la croissance du volume des importations. Dans ces conditions, la demande extérieure totale pourrait freiner quelque peu la croissance du PIB en 1999 et le déficit de la balance des opérations courantes pourrait s'élargir pour atteindre près de 1/4 pour cent du PIB.

Avec le ralentissement de l'activité, la demande de main-d'œuvre devrait se contracter et le taux de chômage pourrait augmenter d'environ 1/2 point de pour-

centage, pour atteindre $7\frac{1}{4}$ pour cent en 1999 – soit un peu plus que son niveau structurel. Le relâchement conjoncturel ne devant se faire sentir qu'à la fin de 1998, une certaine accélération des gains moyens devrait intervenir en 1998. Les tensions existant sur le marché du travail devraient en outre être atténuées par le programme Welfare to Work du gouvernement, qui devrait permettre une augmentation du taux d'activité. La progression des salaires dans le secteur privé devrait atteindre un niveau record, proche de 5 pour cent. Malgré la vigueur de la livre et la faiblesse des prix des produits de base, une telle évolution des salaires poussera sans doute l'inflation légèrement au-dessus de l'objectif en 1998. En 1999, la hausse du chômage devrait ramener la croissance des gains à un niveau compatible avec l'objectif d'inflation de la Banque d'Angleterre.

La principale incertitude pesant sur ces prévisions concerne l'évaluation des contraintes sur le marché du travail, qui pourraient être plus fortes à court terme et entraîner de plus grandes pressions des salaires, compromettant la réalisation de l'objectif d'inflation. Cela pourrait se traduire par des perspectives plus dynamiques à court terme, mais aussi par une forte réaction des autorités monétaires, avec une croissance beaucoup plus lente par la suite. En outre, les effets décalés des mesures de rigueur pourraient être sous-estimés et la confiance des entreprises et des consommateurs pourrait fortement diminuer par rapport à son niveau très élevé actuel, intensifiant le ralentissement de la demande intérieure.

II. Politiques macroéconomiques

Bien qu'il s'améliore lentement depuis le milieu des années 80, le taux de croissance économique à moyen terme du Royaume-Uni n'a atteint que le niveau moyen des pays de l'OCDE et le PIB par habitant est resté le plus faible des pays du G7 (voir ci-après). Outre la nécessité de supprimer les obstacles à l'investissement, à l'amélioration de la productivité et à la création d'emplois, le nouveau gouvernement considère que la longue période d'instabilité économique – alternance de phases d'expansion et de récession – a constitué une source majeure d'incertitudes pour la prise de décisions. Entre 1980 et 1997, les principales variables économiques ont enregistré des fluctuations générales parmi les plus marquées des pays du G7⁵. Le nouveau gouvernement a rénové le cadre de la politique monétaire et a publié le Code de stabilité budgétaire, qui devrait faciliter la mise en œuvre de politiques macroéconomiques saines. En outre, l'amélioration de la transparence et de l'engagement à rendre des comptes, est jugée indispensable pour éviter que la politique macroéconomique ne soit élaborée dans une optique à court terme.

Durant ce cycle, la politique budgétaire a été durcie tôt et le déficit des administrations publiques est tombé de 7.9 pour cent en 1993 à près de 2 pour cent en 1997, de nouvelles réductions étant prévues dans les années à venir. La politique monétaire a accompagné la politique budgétaire et l'inflation est restée modérée par rapport à l'expérience antérieure du Royaume-Uni. Si le nouveau gouvernement a hérité d'une situation économique généralement favorable, la politique macroéconomique n'a pas été suffisamment restrictive dans les mois qui ont précédé les élections et des signes d'emballement sont apparus en 1997. Le nouveau tour de vis important donné à la politique budgétaire et à la politique monétaire après les élections n'a eu jusqu'ici que peu d'effet sur la demande intérieure, mais la forte hausse de la livre a pesé sur l'inflation et a commencé de ralentir la croissance des exportations.

Encadré 1. Être ou ne pas être dans l'Union monétaire

Le gouvernement précédent s'est fortement opposé à l'adhésion à l'Union monétaire et le Royaume-Uni n'est pas juridiquement tenu de passer à la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Le nouveau gouvernement est arrivé à la conclusion que l'adhésion serait dans l'ensemble bénéfique, mais que l'entrée du Royaume-Uni dans la zone de la monnaie unique en 1999 n'allait pas dans le sens de l'intérêt économique du pays. Le gouvernement déterminera si l'adhésion du Royaume-Uni à la monnaie unique est conforme à l'intérêt économique du pays sur la base de cinq critères (HM Treasury, 1997a). Ces critères s'articulent autour des questions suivantes :

- i) Les cycles d'activité et les structures économiques sont-ils suffisamment compatibles pour que le Royaume-Uni et les autres pays puissent s'accommoder de façon permanente de taux d'intérêt en euro ?
- ii) Si des problèmes apparaissent, dispose-t-on d'une flexibilité suffisante pour y faire face ?
- iii) L'adhésion à l'Union économique et monétaire améliorera-t-elle les conditions dans lesquelles les entreprises prennent leurs décisions d'investissement à long terme au Royaume-Uni ?
- iv) Quelle incidence l'entrée dans l'UEM aura-t-elle sur la position concurrentielle du secteur des services financiers du Royaume-Uni, en particulier les marchés de gros de la City?
- v) En résumé, l'adhésion à l'UEM encouragera-t-elle une plus forte croissance, la stabilité et une augmentation durable de l'emploi ?

Dès que le gouvernement estimera que les conditions sont remplies, il sera demandé aux électeurs britanniques de donner leur avis sur cette question dans le cadre d'un référendum.

Le Royaume-Uni se trouve actuellement à un stade du cycle conjoncturel beaucoup plus mature que l'Europe continentale. Les taux d'intérêt à court terme sont beaucoup plus élevés et la monnaie est extrêmement forte. La divergence conjoncturelle n'est pas un phénomène nouveau. La corrélation de la croissance britannique avec les cycles d'activité en Europe continentale a toujours été assez faible, alors qu'elle s'est nettement améliorée et est devenue assez forte entre la plupart des candidats à l'Union monétaire (tableau 6). La mise en œuvre d'orientations macroéconomiques différentes pourrait avoir été la principale raison de cette situation. Mais il faut tenir compte aussi du fait que les échanges entre le Royaume-Uni et les pays membres de l'Union sont encore un peu plus faibles que ceux des autres grands pays de l'UE, ce qui réduit le lien conjoncturel avec les pays d'Europe continentale; le secteur des ménages détient une plus grande partie de son patrimoine sous forme de valeurs mobilières et de logements, ce qui rend la consommation plus sensible aux variations des prix des actifs; les emprunts à taux variable et la dette à court terme sont des formes d'endettement plus courantes que dans les pays d'Europe continentale; enfin, le Royaume-Uni est un producteur important d'énergie.

(voir page suivante)

(suite)

Tableau 6. **Croissance du PIB : corrélation avec les candidats à l'Union monétaire¹**

	1977-86	1987-92 (S1)	1992 (S2)-96
Allemagne ²	0.89	0.28	0.93
France	0.72	0.85	0.99
Italie	0.93	0.65	0.92
Autriche	0.65	0.71	0.85
Belgique	0.51	0.92	0.97
Finlande	0.17	0.68	0.88
Irlande	0.30	0.65	0.76
Pays-Bas	0.76	0.60	0.89
Portugal	0.48	0.43	0.41
Espagne	0.21	0.62	0.94
Royaume-Uni	0.48	0.53	0.57
Danemark	0.33	-0.07	0.54
Grèce	0.65	0.36	0.83
Suède	0.27	0.61	0.90

1. Coefficient de corrélation du taux de croissance du PIB de chaque pays avec celui des 11 futurs participants à l'Union monétaire européenne en 1999. Les corrélations portent sur des données semi-annuelles.

2. Le chiffre de l'Allemagne pour la période 1987-92 est affecté par la réunification.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

L'incidence de ces caractéristiques structurelles sur les évolutions conjoncturelles est difficile à apprécier.

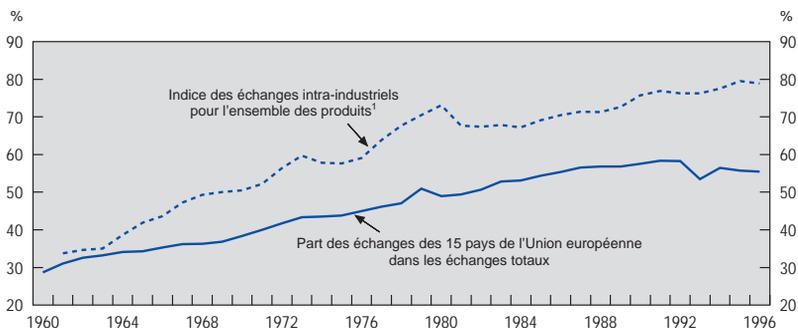
L'adhésion à une Union monétaire présente des avantages et des inconvénients. Les avantages découlent dans une large mesure de la réduction des coûts de transaction et des incertitudes ainsi que d'une plus grande transparence des prix. Les inconvénients tiennent au fait que la politique monétaire ne peut plus être utilisée comme instrument d'action¹. S'il est généralement convenu que les variations du taux de change nominal n'affectent pas les variables réelles à long terme, elles peuvent néanmoins accélérer les ajustements nécessaires. Des mouvements désordonnés du taux de change, en revanche, peuvent réduire la stabilité macroéconomique. Le bien-fondé de l'adhésion à l'Union monétaire étant d'autant plus grand que l'intégration commerciale est plus poussée – les avantages de l'Union sont d'autant plus importants et les divergences conjoncturelles d'autant moins marquées que les liens commerciaux sont plus forts. En ce qui concerne ce critère, non seulement le degré d'ouverture du Royaume-Uni est passé de quelque 20 pour cent au début des années 60 à près de 30 pour cent actuellement, mais les échanges avec les pays membres de l'UE ont fortement augmenté (graphique 5). Un deuxième critère est le degré de diversification d'une économie. Plus une économie est diversifiée, moins grande est la

(voir page suivante)

(suite)

Graphique 5. **OUVERTURE AUX ÉCHANGES ET DIVERSIFICATION**

Pourcentage



1. Les échanges intra-industriels sont la valeur des échanges totaux (exportations + importations) après soustraction de la valeur absolue des exportations ou des importations nettes de chaque industrie. Pour pouvoir procéder à des comparaisons entre les pays et les industries, les mesures sont exprimées en pourcentage des exportations et importations combinées de chaque industrie. Les flux d'échanges sont mesurés au niveau des ventilations à trois chiffres.

Source : OCDE, *Statistiques mensuelles du commerce extérieur* et *Commerce extérieur par produits*.

possibilité de chocs spécifiques. Un indicateur de la diversification est le volume des échanges intra-sectoriels, qui ont aussi beaucoup progressé ces dernières décennies. Un troisième critère est le degré d'intégration des marchés du travail et des marchés de capitaux. Si l'intégration des marchés de capitaux a progressé rapidement, la mobilité du travail est très faible en Europe. Étant donné que c'est là aussi un phénomène régional, y compris au Royaume-Uni, la question se pose de savoir si les effets négatifs potentiels d'une faible mobilité de la main-d'œuvre seraient aggravés au sein d'une Union monétaire. Si, globalement, le renforcement de l'intégration a accru le bien-fondé de l'adhésion à l'Union monétaire, il est très difficile d'évaluer empiriquement les coûts et les avantages de cette adhésion.

Un problème spécifique au Royaume-Uni est que la sensibilité de l'économie aux taux d'intérêt, en particulier dans le compartiment à court terme, est considérablement plus importante que dans la plupart des autres pays de l'UE, de sorte qu'une politique monétaire centrale aurait sans doute une plus grande incidence sur l'économie britannique. On ne dispose cependant pas d'éléments permettant de trancher cette question. La plus forte proportion des financements à court terme et à taux variable est vraisemblablement un héritage de la situation passée en matière d'inflation et les structures de financement convergeront probablement dans un environnement de faible inflation. L'adhésion pourrait s'accompagner de certains risques potentiels, mais la non-adhésion pourrait aussi

(voir page suivante)

(suite)

avoir ses inconvénients à long terme, car la City risquerait de perdre une partie de sa compétitivité et une Union monétaire réussie pourrait conduire au détournement d'investissements directs étrangers. Enfin, alors que la non-adhésion offrirait l'avantage de poursuivre une politique monétaire indépendante, l'adhésion permettrait d'éviter une instabilité inutile du taux de change. S'il n'est certainement pas dans l'intérêt économique du Royaume-Uni d'adhérer en 1999, une adhésion ultérieure paraît justifiée, si l'Union monétaire se révèle être un succès et si la synchronisation des cycles paraît durable.

1. Il est aussi avancé que l'absence d'un dispositif central de stabilisation budgétaire pourrait aggraver les divergences conjoncturelles entre les régions dans l'Union monétaire. Ce qui importe dans ce contexte c'est que les budgets des pays membres de l'UE sont plus importants que les budgets des États ou des provinces dans les États fédéraux, de sorte que les stabilisateurs automatiques ont une plus grande incidence.

La politique macroéconomique, en particulier la politique monétaire, est actuellement mise à rude épreuve, car il est difficile d'évaluer l'ampleur des pressions inflationnistes tendanciennes et de prévoir quand et à quel rythme l'économie se ralentira. La résorption ordonnée des déséquilibres actuels sera une épreuve décisive pour le nouveau cadre de la politique macroéconomique. En cas d'échec, la convergence conjoncturelle avec les pays membres de la future Union monétaire serait retardée. La convergence est une condition sine qua non de l'entrée dans l'Union monétaire. Si l'actuel Parlement s'est prononcé contre l'entrée dans l'Union monétaire, le nouveau gouvernement considère que l'adhésion à un système bien conçu de monnaie unique présenterait des avantages (encadré 1).

Politique monétaire

Après la suspension de la participation de la livre au mécanisme de change européen en octobre 1992, le Royaume-Uni a adopté un objectif d'inflation explicite⁶ devant servir de point d'ancrage nominal. Tant le taux fixé pour cible que les taux d'intérêt ont été déterminés par le ministre des Finances, le gouverneur de la Banque d'Angleterre formulant des recommandations. Il s'agissait de maintenir l'inflation dans une fourchette comprise entre 1 et 4 pour cent et de la faire tomber à l'extrémité inférieure de la fourchette d'ici à la fin de la législature,

ce qui impliquait un objectif d'inflation à moyen terme de 2½ pour cent ou moins. Ces orientations ont amélioré considérablement la transparence de la politique monétaire, la Banque d'Angleterre publiant une évaluation indépendante des perspectives d'inflation et le ministre des Finances et le gouverneur de la Banque d'Angleterre publiant le compte rendu de l'examen mensuel des évolutions d'inflation. Avec la forte croissance de l'économie et le redressement de l'inflation jusqu'à 3 pour cent au milieu de 1995, des divergences dans l'analyse des perspectives d'inflation sont apparues entre le ministre des Finances et le gouverneur, ce qui a conduit à des incertitudes quant à l'orientation de la politique monétaire et à l'élargissement de la prime de risque. En fin de compte, les taux d'intérêt ont été réduits ce qui – avec le recul – était une mauvaise décision. Cet épisode explique dans une large mesure la décision du nouveau gouvernement de dépolitiser le processus d'élaboration de la politique monétaire et d'accorder à la Banque d'Angleterre son indépendance opérationnelle.

Le nouveau cadre de la politique monétaire

Peu après son entrée en fonctions, le nouveau gouvernement a annoncé qu'il donnerait à la Banque d'Angleterre une indépendance opérationnelle – à savoir la responsabilité de fixer les taux d'intérêt à un niveau conforme à l'objectif d'inflation du gouvernement. Si cette initiative est importante du point de vue du Royaume-Uni, elle ne représente en fait qu'un alignement sur les principales caractéristiques du cadre de la politique monétaire observé dans les autres pays. En revanche, la transparence du processus décisionnel de la Banque centrale a été encore renforcée et va considérablement plus loin que cela n'est la pratique ailleurs dans la zone de l'OCDE. Dans le même temps, il a été décidé de confier la responsabilité de la surveillance bancaire à un nouvel organisme intégré de réglementation – la Financial Services Authority (FSA) – alors que les attributions de la Banque en matière de gestion de la dette ont été transférées au Trésor. La séparation de la surveillance bancaire et des responsabilités propres à la politique monétaire est une tendance générale dans la zone de l'OCDE. Elle implique que la Banque centrale doit désormais axer la politique monétaire sur la stabilité macroéconomique et non sur la santé du système financier alors que l'attribution à des institutions de responsabilités clairement définies est une condition préalable de la transparence.

Les décisions de politique monétaire sont prises par la commission de politique monétaire (Monetary Policy Committee – MPC), qui comprend neuf membres : le gouverneur et deux gouverneurs adjoints, qui sont nommés par la Couronne sur proposition du gouvernement, deux directeurs de la Banque d'Angleterre ayant des responsabilités de gestion dans les domaines de la politique monétaire et des opérations de marché et quatre experts nommés en dehors de la Banque par le gouvernement. La MPC définit la politique monétaire à appliquer pour réaliser l'objectif d'inflation, décidé par le gouvernement. Précédemment, le Trésor arrêta à la fois l'objectif d'inflation et les taux d'intérêt à court terme. L'objectif est fixé annuellement (et confirmé dans chaque budget), étant entendu qu'il doit être maintenu au moins pendant la durée de la législature. L'objectif actuel est de maintenir l'inflation (RPIX) proche de 2½ pour cent sur deux ans, alors que l'objectif antérieur était de « 2½ pour cent ou moins ». Si l'inflation s'écarte de plus d'un point de pourcentage de son objectif dans un sens ou dans l'autre, le gouverneur doit envoyer une lettre ouverte au ministre des Finances expliquant les raisons de cet écart et indiquant les mesures prises pour y remédier. Les seuils, toutefois, ne constituent pas une marge d'objectifs. La Banque doit aussi appuyer les politiques du gouvernement, notamment ses objectifs de croissance et d'emploi, sans toutefois remettre en cause l'objectif d'inflation. Le régime de change continue de relever du gouvernement, ce qui est aussi le cas pour la plupart des autres pays de l'OCDE. Enfin, le gouvernement peut annuler des décisions de politique monétaire dans des circonstances économiques extrêmes, mais seulement pour une durée limitée et sous réserve de ratification par la Chambre des communes.

Globalement, l'indépendance de la Banque centrale est limitée par rapport aux exigences du Traité de Maastricht en vertu duquel elle ne doit être soumise à aucun contrôle politique en ce qui concerne la fixation et l'application des objectifs de la politique monétaire, mais il y a quand même eu une nette amélioration par rapport à la situation antérieure. L'indépendance de la Banque centrale est moins grande qu'aux États-Unis ou en Allemagne (tableau 7). Dans ces pays, le gouvernement ne peut pas lui donner d'instructions, et la durée du mandat des membres du Conseil de la politique monétaire est plus longue. Il ressort de recherches de plus en plus nombreuses (voir, par exemple, Alesina et Summers, 1993 ; Eijffinger et de Haan, 1996), que dans les pays qui accordent une plus grande indépendance à la Banque centrale, l'inflation a été plus faible. Bien que

Tableau 7. **Indépendance, obligation de rendre des comptes et transparence des Banques centrales¹**

	Royaume- Uni	États-Unis	Japon	Allemagne	France	Italie	Canada
A. Indépendance des Banques centrales							
Indépendance institutionnelle (interdiction faite à des tiers) :							
Donner des instructions	—	*	*	*	*	*	—
Approuver, suspendre, annuler ou reporter des décisions	*	*	*	*	*	*	*
Voter	*	*	*	*	*	*	*
Être consultés <i>ex ante</i>	*	*	*	*	*	*	*
Indépendance personnelle (des membres du Conseil des gouverneurs)							
Mandat minimum de 5 ans ²	—	*	*	*	*	*	*
Pas de révocation sauf en cas de faute grave ou d'incapacité	*	*	*	*	*	*	*
Conflits d'intérêts résultant de l'exercice d'autres fonctions	*	*	*	*	*	*	*
Indépendance fonctionnelle							
La stabilité des prix, objectif déclaré	*	*	*	*	*	—	*
Pas d'ambiguïté quant à la primauté de l'objectif de la stabilité des prix	*	—	—	*	*	—	—
Indépendance financière							
Peut se doter des moyens matériels nécessaires	*	*	*	*	*	*	*
	Royaume- Uni	États-Unis avant/après 1994	Japon autrefois/ maintenant	Allemagne	France	Italie	Canada
B. Transparence des Banques centrales							
Organisation formelle et publication du calendrier des processus de prises de décision concernant la politique monétaire	O	O	N/O	O	O	N	N
Décisions relatives aux taux d'intérêt prises lors de réunions pré-programmées dans des conditions normales	O	O	N/O	O	O	N	N
Publication de communiqués de presse explicatifs après chaque modification des taux directeurs	O	N/O	O	N	O	O	O
Publications des procès-verbaux des réunions de l'organe chargé des décisions de politique monétaire	O	O	O	N	N	N	N
Publication régulière de rapports sur la politique monétaire ou l'inflation	O	O	O	O	O	O	O
Publication de prévisions internes concernant les variables constituant des objectifs intermédiaires ou finals	O	N	N	N	N	N	N
Rapport au Parlement/contrôle du Parlement	O	O	O	N	O	O	O

1. * = Éléments attestant d'une certaine indépendance; — = Absence d'éléments attestant d'une certaine indépendance; O = oui; N = non.

2. Au Royaume-Uni, le gouverneur et le vice-gouverneur sont nommés pour 5 ans. Les autres membres ont un mandat de 3 ans.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

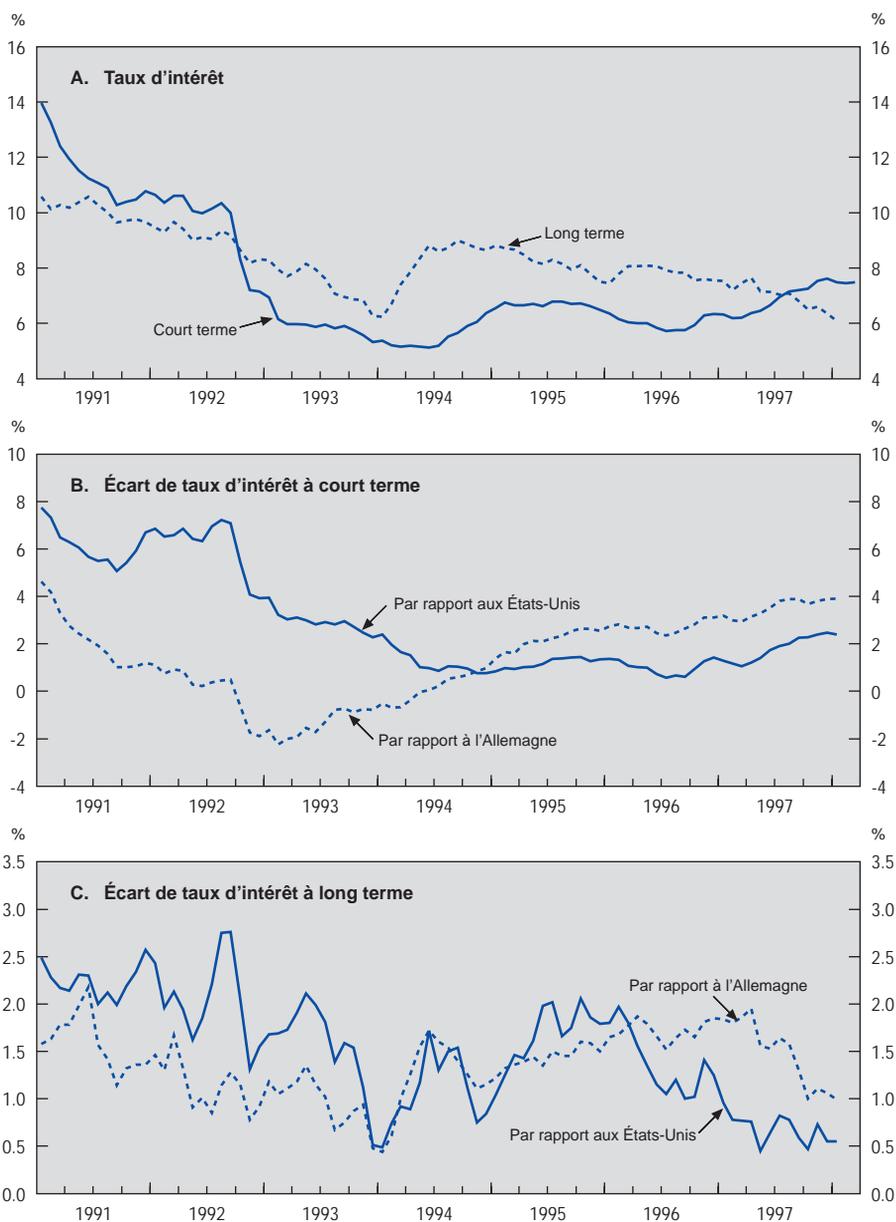
certaines autres Banques centrales prévoient des mandats de plus longue durée pour les membres du Conseil de la politique monétaire, et bien que certaines puissent fixer les objectifs en toute indépendance, de telles dispositions n'accroîtraient sans doute guère la crédibilité de la Banque centrale, les nouveaux arrangements ayant pour corollaire une très grande transparence et une fiabilité sans précédent. Par rapport aux autres pays de l'OCDE qui poursuivent un objectif d'inflation, le taux retenu pour cible par le Royaume-Uni est plutôt élevé⁷. En revanche, il semblerait que le biais inflationniste de l'IPC soit plus important au Royaume-Uni que dans beaucoup d'autres pays⁸, et les avantages d'une nouvelle réduction de l'inflation devraient être pesés par rapport au coût de cette réduction.

Le nouveau cadre a encore renforcé la transparence et l'engagement à rendre des comptes, ce qui devrait contribuer à la réalisation de l'objectif d'inflation. Les comptes rendus des réunions du MPC sont publiés au plus tard six semaines après la réunion, ce qui était déjà le cas auparavant pour les réunions entre le ministre des Finances et le gouverneur, alors que l'*Inflation Report* trimestriel reflète maintenant les vues des membres du MPC sur les perspectives d'inflation. Précédemment, les rapports d'inflation rendaient compte de l'analyse faite par le gouverneur de la Banque centrale des décisions de politique monétaire prises par le ministre des Finances en ce qui concerne l'inflation. Enfin, la procédure de « lettre ouverte » constitue un autre moyen d'informer le public sur l'orientation de la politique monétaire. Par rapport aux autres pays, le cadre mis en place au Royaume-Uni est l'un des plus solides pour ce qui est de l'obligation de rendre des comptes et de la transparence, ce qui devrait contribuer à réduire les primes de risques en diminuant les incertitudes quant aux objectifs et à la mise en œuvre de la politique monétaire (tableau 7).

L'évolution des indicateurs de la politique monétaire

Après plusieurs réductions des taux de base entre décembre 1995 et juin 1996, en raison d'un ralentissement de la croissance de la production et d'une évaluation optimiste des pressions d'inflation par le gouvernement, le taux de base est resté stable à 5³/₄ pour cent jusqu'à l'automne 1996 (graphique 6). La baisse des taux d'intérêt à court terme a eu peu d'incidence sur le taux de change effectif, car les taux d'intérêt ont aussi été réduits dans nombre d'autres pays. Cependant, la croissance s'accélérait à compter du milieu de 1996 et les pressions d'inflation devenant de nouveau plus manifestes, le taux de base a été accru

Graphique 6. ÉVOLUTION DES TAUX D'INTÉRÊT

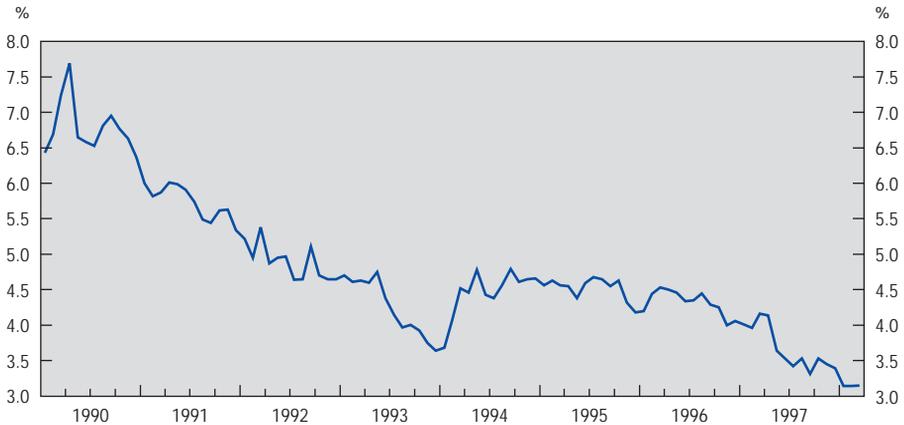


Source : OCDE, *Statistiques financières et Principaux indicateurs économiques*.

de $\frac{1}{4}$ de point de pourcentage en octobre 1996. Cette décision, l'anticipation selon laquelle un nouveau resserrement serait nécessaire pour ralentir l'économie et de nouvelles baisses des taux d'intérêt dans certains pays européens ont déclenché une forte hausse du taux de change effectif – de quelque 15 pour cent entre le milieu de 1996 et le début de 1997. Malgré la vigueur de la livre, l'économie s'est fortement accélérée au début de 1997. La Banque d'Angleterre a augmenté cinq fois le taux des prises en pension depuis mai 1997, de $\frac{1}{4}$ de point de pourcentage à chaque fois, pour le porter à son niveau actuel de $7\frac{1}{4}$ pour cent en novembre 1997. Ces hausses de taux ont contribué, sans toutefois totalement l'expliquer, à la vigueur de la livre, qui est actuellement de 30 pour cent au-dessus de son creux de 1995 et de quelque 10 pour cent au-dessus du niveau antérieur à la suspension de sa participation au mécanisme de change européen⁹.

Les rendements obligataires à long terme ont dérivé à la baisse conjointement avec les taux ailleurs en Europe, encore que l'écart par rapport aux taux allemands ait eu tendance à se creuser jusqu'en avril 1997, en grande partie en raison des incertitudes quant à l'orientation de la politique monétaire. L'écart a peut-être aussi reflété la persistance d'anticipations d'inflation relativement fortes malgré les bons résultats en matière d'inflation, comme en témoigne la différence entre les rendements sur les obligations indexées et les obligations classiques (graphique 7). Les rendements obligataires ont fortement diminué – de 50 points de base – entre avril et mai 1997, après l'annonce du nouveau cadre de la politique monétaire. Les anticipations inflationnistes des spécialistes de la prévision ont été elles aussi revues à la baisse et, depuis la mise en place du nouveau cadre, la dispersion des prévisions d'inflation du secteur privé jusqu'à la fin de 1998 a également diminué. Les rendements obligataires ont encore baissé depuis lors pour se rapprocher de 6 pour cent, du fait du recul de ces rendements sur les marchés internationaux mais aussi d'une nouvelle diminution des écarts. Si l'on considère les taux à 5 ans, on constate que l'écart par rapport aux taux allemands est maintenant de l'ordre de 60 points de base, et proche de zéro par rapport aux taux des États-Unis. Ce mouvement a été associé à un net recul des anticipations inflationnistes britanniques telles qu'elles ressortent d'une comparaison des rendements des obligations classiques et des obligations indexées, anticipations qui sont passées de 3.9 à 2.8 pour cent depuis l'annonce du nouveau cadre de la politique monétaire au début de mai 1997. Cette convergence pourrait tenir dans une certaine mesure au fait qu'il est de plus en plus probable que le

Graphique 7. **ANTICIPATIONS D'INFLATION**¹
Pourcentages de variation en glissement annuel



1. Mesurées par la différence entre le rendement brut réel des bons du Trésor indexés à long terme et le rendement brut des bons du Trésor.

Source : Office for National Statistics, *Financial Statistics*.

Royaume-Uni adhérera à l'UEM peu après le début du siècle, mais une étude chronologique des faits donne à penser que l'élément déterminant a été la mise en place du nouveau cadre.

La croissance de la monnaie joue un rôle important dans l'analyse faite par la Banque centrale des perspectives d'inflation (Banque d'Angleterre, 1997). Les objectifs monétaires ont été abandonnés avec l'introduction d'objectifs d'inflation, mais des fourchettes indicatives ont été établies pour M0, l'agrégat monétaire au sens étroit, ainsi que pour M4, l'agrégat au sens large. Une croissance de la monnaie sortant des fourchettes indicatives était considérée comme un motif de préoccupation par les autorités monétaires. Entre 1993 et 1997, les fourchettes indicatives sont restées inchangées entre 0 et 4 pour cent pour M0 et 3 et 9 pour cent pour M4. Compte tenu de son indépendance opérationnelle, le MPC peut choisir d'utiliser des objectifs intermédiaires ou des fourchettes indicatives et il a décidé de renoncer à l'annonce de fourchettes indicatives, car la vitesse de circulation de la monnaie a été plutôt irrégulière ces dernières années. Toutefois, les agrégats monétaires jouent encore un rôle important dans les prévisions

d'inflation du MPC et celui-ci pourrait envisager de revenir aux fourchettes indicatives si la vitesse de circulation de la monnaie se stabilisait (Banque d'Angleterre, 1997).

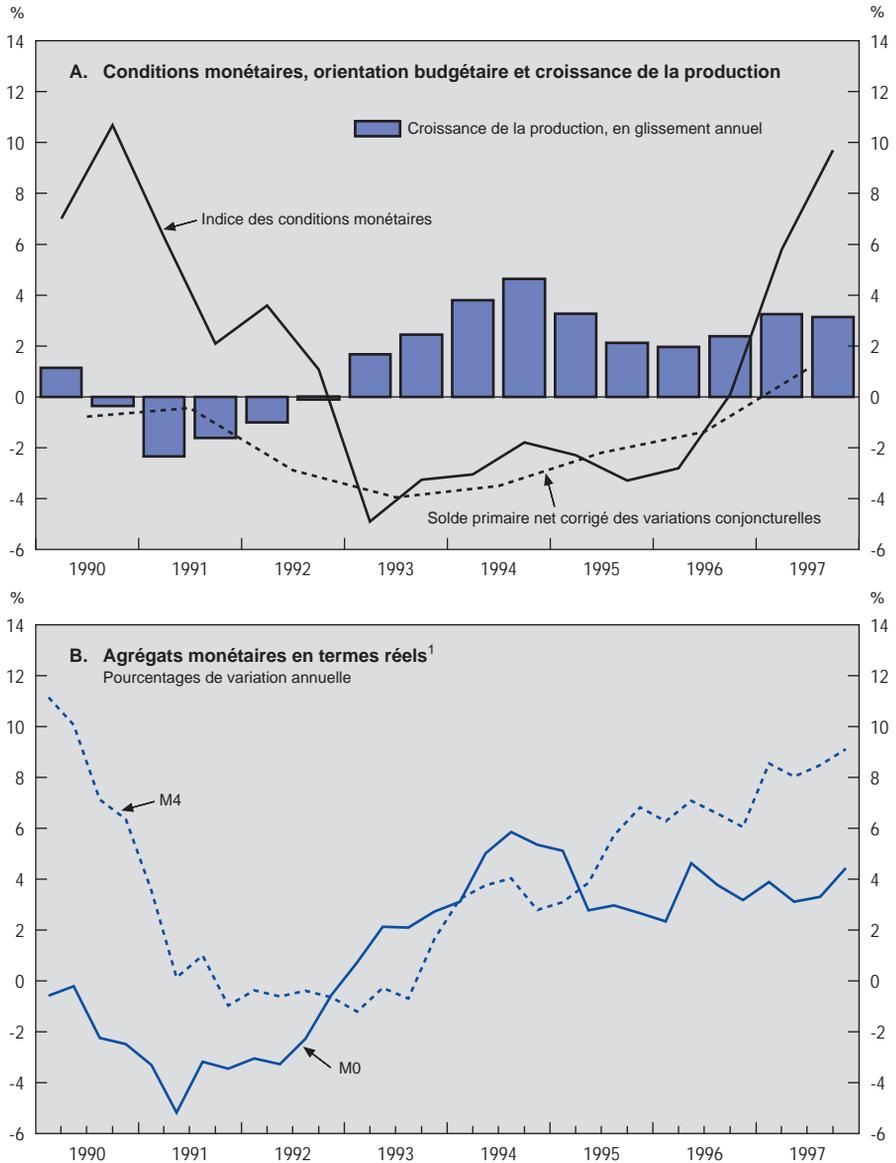
Aussi bien les agrégats M0 que M4 ont considérablement progressé en termes réels et se sont situés au-dessus des fourchettes prévues ces dernières années (graphique 8). La demande monétaire des autres institutions financières a été particulièrement forte, augmentant de plus de 20 pour cent ces derniers trimestres, mais cette demande est probablement motivée davantage par des considérations de portefeuille que par une demande de transactions. Cependant, dans la mesure où la liquidité est utilisée pour acheter des actifs, les prix des actifs devraient augmenter, ce qui pourrait stimuler la consommation et l'investissement. En outre, la demande de monnaie du secteur des ménages et du secteur des entreprises a progressé de façon vigoureuse ces derniers trimestres, en raison du fort dynamisme sous-jacent de l'économie. La progression des prêts des banques et des sociétés de crédit immobilier s'est ralentie en 1997, après une forte croissance les deux années précédentes. Si les prêts aux particuliers sont restés soutenus, malgré la hausse des taux d'intérêt, les prêts aux entreprises ont été peu importants. Les emprunts des entreprises en pourcentage des profits bruts sont restés jusqu'ici considérablement inférieurs au niveau du début des années 90.

Un nouveau resserrement de la politique monétaire est-il requis ?

Les modifications importantes des conditions monétaires observées ces quelques dernières années sont parfaitement saisies dans un indice des conditions monétaires (graphique 8). Cet indice associe les évolutions des taux d'intérêt et du taux de change et montre que les taux d'intérêt influent sur plusieurs composantes de la demande intérieure, alors que les différences entre les paramètres de la politique monétaire des différents pays conduisent à des flux de capitaux et à des variations des taux de change et, par conséquent, à des modifications de la demande extérieure et de la demande d'importations. Comme tout indicateur simple, cet indice a ses limites. Nombre d'incertitudes entourent le choix des pondérations pour les taux d'intérêt et le taux de change. En outre, l'évolution des taux d'intérêt à long terme ou les variations des cours des valeurs mobilières affectent aussi l'activité et l'inflation, et pourtant elles ne sont pas prises en compte dans l'indice.

Graphique 8. CONDITIONS MONÉTAIRES

En pourcentage



1. Corrigés par le déflateur du PIB.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Il ressort du graphique 8 que les conditions monétaires ont été restrictives au début des années 90 mais se sont considérablement assouplies en même temps que la politique budgétaire, contribuant à sortir l'activité de la récession à compter de 1993. La forte reprise qui a suivi s'est accompagnée d'un resserrement modéré tant de la politique monétaire que de la politique budgétaire, même si les conditions monétaires ont été assouplies de nouveau en 1995. A compter de 1996, toutefois, les conditions monétaires ont été fortement durcies, en grande partie du fait de la hausse du taux de change et dans une moindre mesure en raison de la hausse des taux d'intérêt à court terme. L'orientation budgétaire a aussi été resserrée. Les conditions monétaires sont aujourd'hui beaucoup plus restrictives qu'ailleurs. Parmi les pays du G7, le Royaume-Uni est le seul pays ayant une courbe inversée des rendements et les taux d'intérêt réels à court terme y sont plus élevés qu'ailleurs (tableau 8). En revanche, les taux d'intérêt réels à long terme sont aujourd'hui plus faibles que ces dernières années et proches de ceux de l'Allemagne et des États-Unis. Si les taux d'intérêt ont augmenté dans le compartiment à court terme, leur effet de freinage sur la demande intérieure a probablement été en partie contrebalancé par la diminution des taux d'intérêt à long terme et la vigueur des prix des actifs.

La situation actuelle soumet à rude épreuve la conduite de la politique monétaire. Malgré le resserrement considérable de cette politique, la demande intérieure ne s'est jusqu'ici pas beaucoup ralentie et le marché du travail a continué de se tendre rapidement. Pour ce qui est des prévisions de la Banque centrale, tant l'inflation que la croissance de la production ont en fait été de $\frac{1}{2}$ point plus élevées que les prévisions centrales figurant dans les rapports d'inflation pour la période allant d'août à novembre 1997, cette vigueur inattendue conduisant à la dernière hausse du taux de base; en outre, si la croissance s'était quelque peu ralentie au moment du rapport d'inflation de février 1998, l'inflation était de nouveau un peu plus élevée que prévu en novembre. Les modifications apportées aux prévisions de la Banque centrale montrent combien il est difficile de déterminer quand et à quel rythme l'économie finira par se ralentir – les incertitudes étant exacerbées par les remous qui ont affecté récemment certains marchés financiers en Asie. En outre, les pressions des salaires s'accroîtront vraisemblablement au lieu de faiblir au printemps de 1998, car la hausse des prix à la consommation pourrait atteindre 4 pour cent, voire plus. Le marché estimant qu'un nouveau resserrement est imminent, le taux de change

Tableau 8. Taux d'intérêt réels dans les pays du G7

Taux d'intérêt nominaux diminués de l'inflation¹

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 S1 ²	1992-97	
								Moyenne	Écart par rapport au Royaume-Uni
Royaume-Uni									
Court terme	5.0	2.7	3.8	4.2	3.1	4.5	5.2	3.9	..
Long terme	4.4	3.7	5.0	5.6	5.4	4.8	4.0	4.8	..
États-Unis									
Court terme	0.7	0.4	1.9	2.9	2.7	3.1	3.3	1.9	-2.0
Long terme	3.8	3.0	4.4	4.2	4.2	4.3	3.8	4.0	-0.8
Japon									
Court terme	2.6	2.3	2.1	1.9	1.1	-1.0	-0.3	1.5	-2.4
Long terme	3.9	3.3	3.9	3.1	2.8	1.8	1.1	3.1	-1.7
Allemagne									
Court terme	3.9	3.3	2.9	2.4	2.3	2.4	2.5	2.9	-1.0
Long terme	4.1	3.0	3.9	4.5	4.5	4.4	4.2	4.1	-0.7
France									
Court terme	8.2	6.1	4.3	5.0	2.8	2.4	2.4	4.8	+0.9
Long terme	6.6	5.0	5.7	6.1	5.2	4.5	4.0	5.5	+0.7
Italie									
Court terme	9.3	5.8	5.0	5.5	3.7	4.3	3.0	5.6	+1.7
Long terme	7.8	6.2	5.7	7.6	5.4	3.4	2.5	6.0	+1.2
Canada									
Court terme	5.4	4.0	4.7	5.4	3.1	2.4	3.4	4.2	+0.3
Long terme	6.8	6.4	7.3	7.2	6.4	5.3	4.3	6.6	+1.8

1. Les taux d'intérêt réels à court terme sont obtenus en déduisant la variation annuelle en pourcentage du déflateur du PIB des taux nominaux ; pour les taux réels à long terme, on soustrait des taux nominaux la composante à basse fréquence de la variation annuelle du déflateur du PIB au moyen du filtre de Hodrick-Prescott.

2. Estimations.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

effectif a augmenté et conduira à une forte réduction des exportations nettes¹⁰. Globalement, il ne semble pas qu'un nouveau resserrement soit nécessaire. Aussitôt que le ralentissement de l'activité économique se fera sentir, les craintes d'une surchauffe disparaîtront et le taux de change devrait diminuer. La moyenne d'un large éventail de prévisions, par exemple, table sur une diminution de plus de 10 pour cent d'ici à la fin de 1999 (HM Treasury, 1998b). Bien que souhaitable, car elle contribuerait à rééquilibrer la demande et serait nécessaire pour une entrée en douceur dans l'union monétaire, une diminution du taux de change ferait grimper le niveau des prix, avec des taux de base se maintenant à un assez

haut niveau pendant quelques temps. Compte tenu des incertitudes actuelles concernant, d'une part, la vigueur des pressions inflationnistes et, d'autre part, la vitesse à laquelle l'économie se ralentira, la politique monétaire aura fort à faire pour éviter un atterrissage difficile. La tâche serait encore plus complexe si le salaire minimum était introduit à un niveau relativement élevé, en raison des conséquences que cela aurait sur le plan de l'inflation.

Politique budgétaire

Évolutions budgétaires depuis 1996

Le budget de novembre 1995 visait à ramener le déficit¹¹ de 5.1 pour cent du PIB au cours de l'exercice 1995/96 à 3.4 pour cent du PIB en 1996/97¹². Les mesures prévues dans le budget étaient à peu près neutres, des réductions des dépenses et des recettes proches de 3 milliards de livres s'équilibrant à peu près. Cependant, l'orientation budgétaire a été modérément restrictive en raison des mesures prises antérieurement. Les crédits au titre de la défense, des logements publics et des transferts à la communauté européenne ont été réduits, alors qu'ils ont été accrus pour les écoles, le Service national de santé et la police. Des contrôles stricts sur les rémunérations ont aussi contribué à maintenir à un faible niveau la hausse des dépenses. En outre, l'investissement public a été fortement réduit et cette réduction n'a guère été compensée par la « Private Finance Initiative » (voir ci-après). Les réductions fiscales concernaient les impôts sur le revenu des personnes physiques (le taux de base a été ramené à 24 pour cent) et les impôts sur les sociétés (le taux applicable aux petites entreprises a été ramené à 24 pour cent). Les résultats pour l'exercice 1996/97 ont été très proches des prévisions budgétaires.

Le budget de novembre 1996 visait un nouveau léger resserrement de la politique budgétaire et prévoyait une baisse du déficit jusqu'à 2.6 pour cent au cours de l'exercice 1997/98 (tableau 9). Un contrôle strict devait être exercé sur les rémunérations du secteur public et une nouvelle diminution radicale de l'investissement public était programmée. La priorité était accordée aux dépenses pour l'enseignement, la santé, la police et les prisons, alors que le budget de la défense était encore réduit. Les autorités escomptaient économiser près de 1 pour cent du PIB en s'attaquant à la fraude fiscale et la fraude dans le domaine des

Tableau 9. **Budgets et résultats**

En milliards de livres sterling

	1996/97		1997/98			1998/99 Budget ³
	Budget	Résultats	Budget ¹	Budget ²	Résultats estimés	
Recettes	289.9	285.4	304.2	311.1	315.7	333.0
<i>dont :</i>						
Impôts sur le revenu et redevances	98.8	98.9	101.8	109.9	110.7	116.3
Impôts sur la dépense	111.7	110.2	119.4	119.7	120.4	127.6
Cotisations de sécurité sociale	47.0	46.7	49.2	49.7	50.7	53.9
« Council tax »	9.8	10.1	10.6	10.6	11.1	11.6
Dépenses	315.4	314.9	324.7	324.0	320.9	334.5
<i>dont :</i>						
Consommation finale	152.4	156.8	156.8	157.8	157.5	165.6
Subventions	7.5	9.5	8.3	8.0	8.2	8.1
Transferts au secteur des ménages	99.8	99.5	103.7	104.5	104.2	108.6
Intérêts de la dette	26.9	26.6	29.5	28.8	28.5	28.1
Formation de capital fixe	15.2	13.4	13.4	12.7	12.9	14.2
Transferts en capital	5.0	4.3	4.7	4.0	4.2	3.9
Crédits non distribués	0.3	..	0.2	0.2	0.0	0.0
Déficit financier	25.4	29.2	20.5	12.9	5.1	1.6
En pourcentage du PIB	3.4	3.9	2.6	1.6	0.6	0.2
Besoin de financement du secteur public	22.4	22.7	19.2	10.9	2.6	2.3

1. Budget de novembre 1996.

2. Budget de juillet 1997.

3. Budget de mars 1998.

Source : HM Treasury, *Financial Statement et Budget Reports, 1996/97, 1997/98 et 1998/99.*

prestations sociales. Plusieurs mesures étaient prévues, notamment en ce qui concerne les impôts directs : le taux de base de l'impôt sur le revenu comme le taux d'imposition sur les petites entreprises ont été ramenés à 23 pour cent. En revanche, divers impôts indirects étaient relevés, l'effet global étant une légère diminution des recettes fiscales par rapport à une politique fiscale inchangée.

Le budget de juillet 1997, le premier de la nouvelle administration, annonçait la mise en place d'un nouveau cadre pour le politique budgétaire (voir encadré 2) et la réalisation d'une étude d'ensemble des dépenses (voir ci-après). L'objectif était de poursuivre l'assainissement, tant au cours de l'exercice 1997/1998 qu'au cours de l'exercice 1998/99 afin d'encourager une reprise plus équilibrée et de diminuer un peu la pression pesant sur la politique monétaire. Les autorités tablaient sur un déficit de 1.6 pour cent du PIB en 1997/98 et

Encadré 2. Le nouveau cadre de la politique budgétaire

Depuis le début des années 80, la politique budgétaire s'inscrit dans le cadre d'une stratégie financière à moyen terme. Si les objectifs ont sensiblement évolué au fil du temps, l'objectif central reste le maintien de finances publiques saines à moyen terme. Si l'on en juge par l'évolution de la dette nette du secteur public, le Royaume-Uni a obtenu de bien meilleurs résultats que tout autre pays du G7, à l'exception du Japon : depuis le début des années 80, le rapport de sa dette nette au PIB n'a augmenté que de 5 points de pourcentage contre près de 20 points pour le G7 en moyenne alors que le rapport actuel de sa dette nette au PIB, soit quelque 45 pour cent, est relativement faible par rapport aux autres pays. En revanche, les recettes courantes n'ont pas couvert les dépenses courantes au cours de la plupart des années depuis le début des années 80. Cela a contribué à une forte baisse de la richesse nette du secteur public, qui est tombée de près de 80 pour cent du PIB au début des années 80 à 14 pour cent en 1995. En outre, des écarts très importants ont été enregistrés dans le cadre de la stratégie financière à moyen terme entre les résultats et les prévisions, et l'objectif à moyen terme n'a pas permis d'éviter de graves erreurs d'orientation, par exemple, la relance de la demande lors de la période de forte croissance de la fin des années 80 (HM Treasury, 1997b). Durant cette période, le gouvernement a été trop optimiste quant aux perspectives d'inflation et à la croissance sous-jacente de la capacité potentielle. Globalement, les objectifs de la stratégie financière à moyen terme n'ont pas pesé sur le comportement à court terme. Le nouveau cadre budgétaire vise à renforcer la transparence, la fiabilité et la prévisibilité de la politique budgétaire, et par là-même la crédibilité de celle-ci. Cette stratégie est fondée sur le respect de deux règles en application d'un Code de stabilité budgétaire.

Le Code de stabilité budgétaire

Dans son rapport de novembre 1997 précédant la présentation du budget (HM Treasury, 1997c), le gouvernement a proposé un Code de stabilité budgétaire (HM Treasury, 1997d) pour améliorer le cadre de la politique budgétaire. Une note décrivant et expliquant le Code a été ultérieurement publiée avec le budget de mars 1998. Le Code sera soumis au Parlement dans le courant de l'année 1998 dans le cadre du projet de loi de finances. Aux termes de ce Code, le gouvernement prendra les engagements suivants :

- conduire la politique budgétaire et la gestion de la dette conformément à une série de principes déterminés ;
- définir clairement ses objectifs budgétaires et les règles de leur mise en œuvre, et justifier les changements qui pourraient éventuellement leur être apportés ;
- veiller à l'efficacité de la gestion de la dette ;
- faire connaître, en les chiffrant le cas échéant, toutes les décisions et situations qui pourraient concrètement affecter les perspectives économiques et budgétaires ;
- veiller à ce que les méthodes comptables les plus performantes soient utilisées pour l'établissement des comptes publics ;
- publier un rapport préalable au budget (Pre-Budget Report) pour encourager un débat sur les propositions envisagées dans le cadre du budget ;

(voir page suivante)

(suite)

- poursuivre la publication du Financial Statement et du Budget Report pour discuter des objectifs du gouvernement à plus long terme et de sa stratégie pour l'avenir;
- publier une série déterminée d'informations extraites de ses prévisions économiques et budgétaires, notamment des estimations de la situation corrigée des influences conjoncturelles;
- inviter le National Audit Office (NAO) à vérifier les modifications apportées aux hypothèses de base et aux conventions sur lesquelles reposent les prévisions budgétaires;
- présenter un Debt Management Report exposant les projets du gouvernement concernant la gestion de la dette;
- transmettre tous les rapports publiés en application du Code au Treasury Select Committee de la Chambre des communes; enfin,
- veiller à ce que le public ait accès sans aucune restriction aux rapports publiés en application du Code.

Enfin, on envisage d'améliorer les informations sur lesquelles sont fondées les décisions en améliorant les données des bilans des administrations publiques¹, en mettant en place un système de comptabilité dans l'optique des ressources et en établissant des comptes publics intergénérationnels (HM Treasury, 1997e).

Les règles budgétaires

Conformément au Code, la politique budgétaire est guidée par deux règles :

- la règle d'or : sur l'ensemble du cycle économique, le gouvernement n'empruntera que pour investir et non pour financer des dépenses courantes; et
- la dette publique exprimée en pourcentage du revenu national sera maintenue sur l'ensemble du cycle à un niveau stable et prudent.

La règle d'or implique que les dépenses courantes seront couvertes par les recettes courantes sur l'ensemble du cycle, ou, en d'autres termes, que le déficit ne sera pas supérieur aux investissements (selon la définition de la comptabilité nationale). Comme l'accumulation de richesse nette est liée aux variations de l'épargne nette (sauf dans le cas de réévaluations d'actifs), la règle d'or implique également que la richesse nette restera stable sur l'ensemble du cycle.

Il est beaucoup plus difficile de définir des objectifs budgétaires à moyen terme que des objectifs de politique monétaire car les premiers font intervenir des considérations d'efficacité, d'équité et de stabilité macroéconomique. Les règles budgétaires ne peuvent pas prendre en compte tous ces aspects mais sont un moyen d'encourager à la prudence budgétaire à moyen terme.

1. Le National Asset Register a été publié par le Trésor en novembre 1997. Il contient un inventaire des actifs de l'État, dont l'évaluation n'a cependant pas été tentée pour des raisons commerciales. Les ministères sont autorisés à réinvestir les recettes tirées de la cession d'actifs sous réserve d'un certain plafond (nécessaire pour assurer la compatibilité avec les objectifs généraux de dépenses du gouvernement) et sont encouragés à mieux utiliser ceux qu'ils conservent.

de 0.5 pour cent en 1998/99. Les stricts objectifs nominaux de dépenses retenus par le gouvernement antérieur étaient maintenus jusqu'à l'exercice 1998/99, sauf pour les initiatives financées par l'impôt exceptionnel (voir ci-après) sur les entreprises de services publics. Parmi celles-ci, on peut citer les dépenses concernant l'initiative Welfare to Work, qui est décrite en détail dans le chapitre IV, et l'augmentation de l'aide aux écoles et aux parents célibataires. En outre, une partie de la réserve pour imprévus était débloquée pour financer des dépenses de santé et d'enseignement, alors que le déblocage des recettes des privatisations dans le secteur du logement, jusque-là gelées, devait favoriser les dépenses d'équipement des conseils locaux.

Les mesures fiscales se sont chiffrées à près de 6 milliards de livres (soit près de 1 pour cent du PIB), l'impôt exceptionnel représentant près de la moitié de l'imposition supplémentaire, le reste étant attribuable aux modifications des impôts directs, des impôts indirects et des impôts sur le patrimoine ainsi qu'aux mesures anti-fraude. L'impôt exceptionnel, prélevé sur les entreprises de services publics censées avoir réalisé des «recettes excédentaires», doit être acquitté en deux versements de 2.6 milliards de livres en décembre 1997 et en décembre 1998 pour financer les initiatives de dépenses susmentionnées au cours des cinq prochaines années. Cet impôt a été critiqué pour son caractère rétroactif et injuste, car il est peu probable qu'il pénalise ceux qui ont réalisé des profits excédentaires grâce aux privatisations.

Dans le budget, le taux d'imposition sur les sociétés a été ramené de 33 à 31 pour cent et celui applicable aux petites entreprises de 23 à 21 pour cent et les crédits au titre de l'impôt sur le revenu sur les dividendes versés aux fonds de pension ont été supprimés. Étant donné que les crédits d'impôts étaient versés en espèces aux actionnaires non imposables, comme les organismes de retraite, l'ancien système fiscal avait introduit une distorsion en faveur de la distribution de dividendes au détriment du réinvestissement des bénéfices non distribués. Cette modification réduit le coût de cette forme de financement, mais les ménages et les sociétés pourraient en pâtir car les organismes de retraite réagiront probablement à cette mesure soit en augmentant les taux de cotisation soit en diminuant les prestations. Étaient aussi annoncées dans le budget une réduction du taux de la TVA sur le fuel domestique, une réduction des bonifications d'intérêts sur les prêts hypothécaires et une hausse importante des droits d'accise.

Le budget de mars 1998 confirme l'orientation globalement restrictive de la politique budgétaire. Selon les estimations du gouvernement, le déficit corrigé des variations conjoncturelles a été ramené de 3.0 pour cent du PIB pour l'exercice 1996/97 à 0.9 pour cent pour l'exercice 1997/98, et une nouvelle baisse d'un demi-point est attendue pour l'exercice 1998/99. Malgré une progression de 4¹/₄ pour cent, les dépenses globales ne devraient pas dépasser les plafonds antérieurement fixés pour les deux premières années du mandat du nouveau gouvernement, leur niveau ayant été plus faible que prévu au cours de l'exercice 1997/98. Les augmentations de dépenses concernent l'éducation, la santé et l'amélioration des transports publics. Plusieurs initiatives ont également été annoncées pour encourager le travail, notamment l'extension du programme Welfare to Work aux chômeurs de longue durée de plus de 25 ans, aux conjoints de chômeurs et aux handicapés, une réforme du barème des cotisations à l'assurance nationale pour alléger la charge imposée aux bas salaires, et l'institution, en 1999, d'un crédit d'impôt pour les familles actives (Working Families Tax Credit) en remplacement des actuelles prestations liées à l'exercice d'un emploi. Ces mesures devraient réduire le nombre de familles assujetties à des taux marginaux effectifs d'imposition très élevés (80 pour cent ou plus), mais augmenter celui des familles soumises à des taux effectifs supérieurs à 60 pour cent.

Selon les estimations officielles, les recettes se seraient accrues de 10¹/₂ pour cent au cours de l'exercice 1997/98, et une nouvelle progression de 5¹/₂ pour cent est prévue pour 1998/99, ce qui implique une augmentation cumulée de 2 points de pourcentage du rapport des impôts au PIB. Cette augmentation résulte des mesures adoptées dans le Budget de juillet 1997, notamment la taxe exceptionnelle sur les bénéfices des entreprises publiques privatisées, l'augmentation plus forte que prévu du produit des impôts directs et indirects et de nouvelles dispositions concernant les recettes. Parmi celles-ci figurent de nouveaux relèvements des droits d'accise, la suppression de l'Advance Corporation Tax, et l'obligation pour les grandes entreprises de s'acquitter trimestriellement de l'impôt sur les sociétés, mesure en partie compensée par une réduction des taux de cet impôt. Le budget donnait aussi les derniers détails sur le nouveau compte d'épargne individuel («Individual Savings Account») qui doit voir le jour en 1999; ce dispositif élargira l'éventail des actifs exonérés d'impôt, mais sera moins généreux à l'avenir pour les ménages dont le taux d'épargne est élevé. L'engagement d'introduire un taux de base de l'impôt sur le revenu de 10 pour cent dès que cela

sera budgétairement prudent a été également réaffirmé, et les dispositions de l'impôt sur les plus-values ont été modifiées pour favoriser les investissements à long terme.

Problèmes à moyen terme

L'assainissement budgétaire a été poursuivi de façon régulière et le déficit des administrations publiques dans l'optique des comptes nationaux est tombé de près de 8 pour cent du PIB en 1993 à 2.3 pour cent en 1997 (tableau 10). L'ajustement structurel le plus important – mesuré par la modification du solde primaire net corrigé des fluctuations conjoncturelles – est intervenu entre 1996 et 1997, en raison en partie du nouveau resserrement de la politique budgétaire au milieu de 1997. La situation budgétaire n'étant pas viable dans la plupart des pays de l'OCDE au début des années 90, presque tous ces pays ont mis en œuvre une stratégie d'assainissement. Globalement, l'ajustement budgétaire au Royaume-Uni entre 1993 et 1997 compte parmi les plus impressionnants, seuls le Canada, la Finlande, la Grèce, l'Italie et la Suède arrivant à des diminutions plus importantes de leur déficit, la Norvège enregistrant pour sa part une augmentation de son excédent¹³. Comme dans la plupart des autres pays, l'assainissement budgétaire a été obtenu grâce à un mélange d'augmentation des recettes et de réduction des dépenses courantes et des dépenses d'équipement. Il a permis de

Tableau 10. **Indicateurs budgétaires**
Administrations publiques, en pourcentage du PIB

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Soldes financiers									
Besoin de financement	-2.6	-6.3	-7.9	-6.9	-5.6	-4.7	-1.9	-0.8	-0.4
Solde primaire net	-0.5	-4.2	-5.6	-4.2	-2.6	-1.7	1.2	2.0	2.3
Solde structurel	-2.5	-4.9	-6.1	-6.1	-5.2	-4.4	-1.9	-0.9	-0.4
Solde structurel primaire	-0.4	-2.9	-4.0	-3.5	-2.2	-1.4	1.1	2.0	2.3
Épargne brute	0.3	-3.4	-5.0	-4.3	-3.2	-2.8	-0.4	0.5	0.9
Dette publique									
Brute	40.6	47.6	56.6	54.2	59.7	61.2	60.3	59.1	57.5
Nette	19.2	26.0	35.7	35.6	41.7	44.3	43.7	42.7	41.4
Dépenses et recettes									
Dépenses totales	40.7	43.1	43.6	43.2	43.0	41.9	39.7	39.2	39.0
Recettes courantes	38.1	36.8	35.7	36.3	37.4	37.2	37.8	38.4	38.6

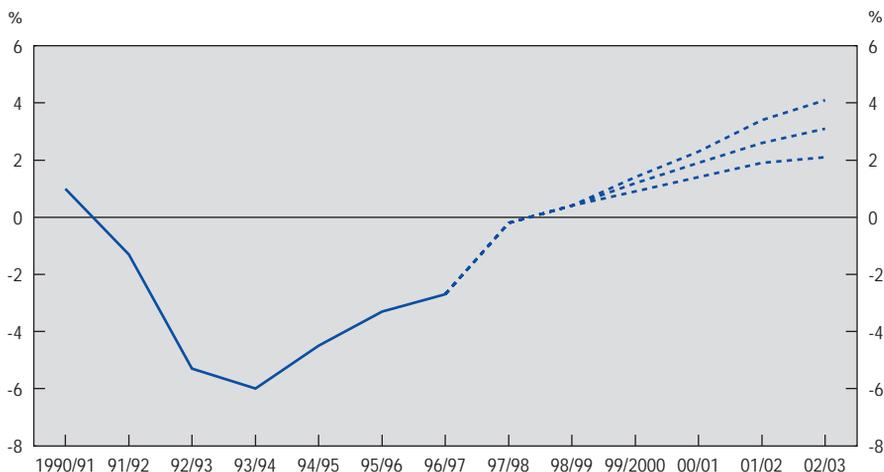
Source : Secrétariat de l'OCDE.

stopper la dynamique de la dette et le Royaume-Uni a pu ainsi se conformer aux critères budgétaires de Maastricht. En revanche, et bien que l'écart entre production effective et production potentielle ait été éliminé en 1997, aussi bien le budget corrigé des fluctuations conjoncturelles que la balance des opérations courantes sont restés déficitaires¹⁴. Cependant, avec le nouveau resserrement de la politique budgétaire en 1998 et en 1999, tant le déficit effectif que le déficit corrigé des fluctuations conjoncturelles pourraient tomber à 1/2 pour cent du PIB d'après les prévisions de l'OCDE, ce qui est proche de la prévision du gouvernement.

Le gouvernement a annoncé des prévisions à moyen terme ambitieuses, qui donnent à penser qu'il pourra respecter facilement la règle d'or et faire sensiblement baisser le ratio dette/PIB (graphique 9). Compte tenu de l'instabilité macroéconomique antérieure, la prudence paraît s'imposer. En outre, si le Royaume-Uni adhéraît à l'UEM, une marge de manœuvre budgétaire serait nécessaire pour respecter le Pacte de croissance et de stabilité lors des creux conjoncturels. Or, des incertitudes considérables entourent les plans de dépenses car ceux-ci dépendent du résultat de l'étude d'ensemble. Contrairement aux analyses précédentes, qui visaient essentiellement à accroître l'efficacité des différents ministères, cette étude a été entreprise pour restructurer les programmes de dépenses et répondre ainsi aux priorités du gouvernement. Outre les vingt-quatre examens portant sur les ministères, six examens intersectoriels ont été réalisés, alors qu'un comité ministériel coordonne l'affectation des ressources entre les départements. Il s'agit de déterminer si les programmes de dépenses répondent à l'intérêt général, s'ils sont conformes aux objectifs du gouvernement et s'ils constituent le moyen le plus efficace de réaliser ces objectifs. Ce processus devrait être achevé au cours de l'été de 1998. En attendant les nouvelles prévisions de dépenses qui se dégageront des résultats de cet exercice, le gouvernement a fondé ses scénarios à moyen terme sur trois hypothèses de dépenses, allant d'une augmentation annuelle réelle des dépenses de 3/4 pour cent à une augmentation de 2 1/4 pour cent. La croissance moyenne réelle des dépenses a été de 1 3/4 pour cent par an entre 1980 et 1997. Dans le scénario de faibles dépenses, l'épargne nette de l'État (la balance des opérations courantes) passerait à 4 1/4 pour cent du PIB d'ici à l'exercice 2002/03 et dans le scénario de fortes dépenses à 2 pour cent du PIB, alors que le budget dégagerait un excédent situé entre 3 1/4 et 1 pour cent respectivement pour les deux scénarios¹⁵. Cela conduirait à une

Graphique 9. PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES A MOYEN TERME DU GOUVERNEMENT

Balance courante, en pourcentage du PIB



Source : HM Treasury (1998), *Financial Statement et Budget Report*.

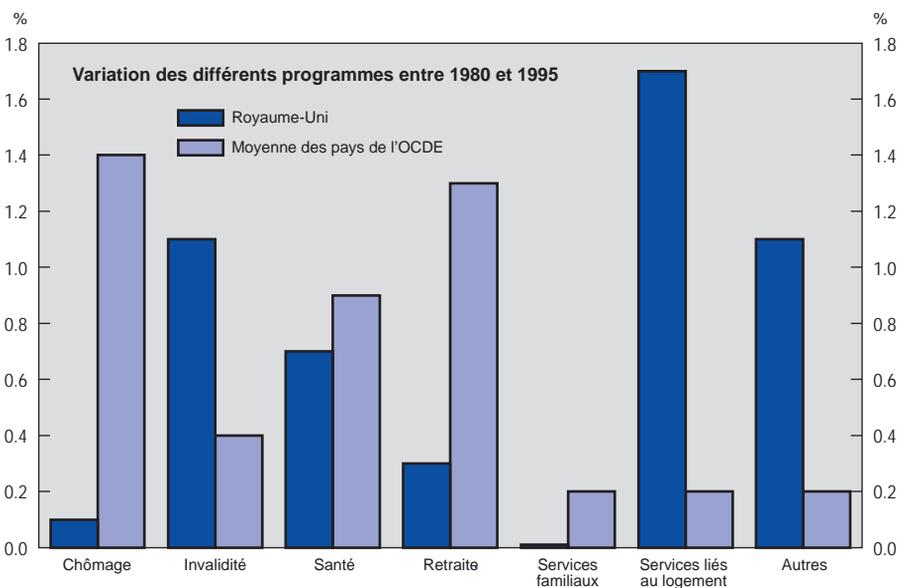
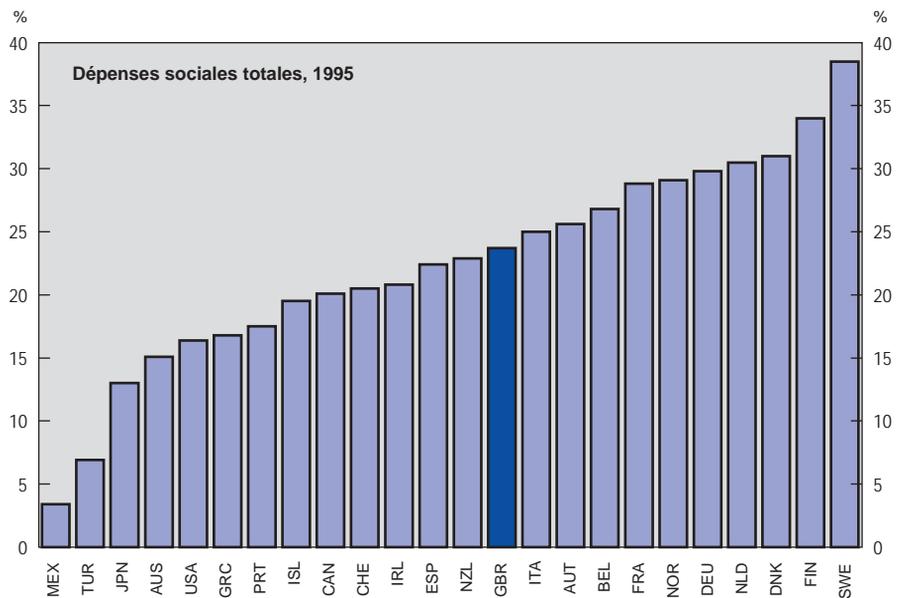
réduction notable de l'endettement. A moyen terme, il est prévu que l'imposition augmente de 1¼ point de pourcentage du PIB, en raison de l'alourdissement automatique de la pression fiscale réelle et d'une hausse programmée des taxes sur les combustibles et le tabac.

Sans les résultats de l'étude d'ensemble, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les dépenses peuvent être limitées à moyen terme, tout en répondant aux objectifs du gouvernement d'augmentation réelle des dépenses au titre du Service national de santé, d'amélioration de la qualité de l'enseignement et de mise en place d'une infrastructure publique de haute qualité. A court terme, on peut craindre que la tension du marché du travail n'engendre des pressions sur les salaires dans le secteur public après plusieurs années de hausses inférieures à celles du secteur privé. Les salaires du secteur public augmenteront de 3.9 pour cent en 1998, mais l'application de la hausse en avril et en décembre implique une progression annuelle moyenne bien moindre. Cependant, le report sur 1999 sera important et les bas salaires augmenteront conformément à l'inflation dès 1998. Outre les restrictions de salaires, l'amélioration des finances publiques

a été rendue possible par la réduction de l'investissement public. L'investissement des administrations publiques en pourcentage du PIB est aujourd'hui le plus faible de la zone de l'OCDE. L'une des raisons en est le recours grandissant à la Private Finance Initiative (PFI) qui réduit les besoins d'investissement public, mais les dépenses annuelles au titre de cette initiative ne sont jusqu'à présent que de l'ordre de 0.2 pour cent du PIB. Dans le cadre de cette initiative, le secteur public devrait cesser de fournir directement les services pour les sous-traiter, l'objectif étant d'améliorer ainsi l'efficacité. Des problèmes se sont posés dès la première phase de l'initiative en raison du manque d'expérience dans la passation des marchés. Depuis lors, le gouvernement a simplifié le processus, a remédié au blocage dans le secteur de la santé et un groupe de travail du Trésor vérifie la viabilité commerciale des grands projets avant que le processus de passation des marchés ne commence et prête son concours pour l'établissement de contrats-type. La valeur des marchés devrait s'accroître sensiblement d'ici à 1999. Le plus grand projet est la liaison ferroviaire avec le tunnel sous la Manche. Toutefois, après deux années de travaux préparatoires, le consortium responsable du projet n'a pu mettre sur pied les arrangements financiers prévus (émission publique de titres) et s'emploie donc actuellement à renforcer sa participation dans le consortium.

La masse salariale du secteur public et l'augmentation des dépenses d'équipement des administrations publiques pourraient exercer des pressions sur les dépenses. De plus, bien que le programme de la Private Finance Initiative réduise les dépenses dans la phase de construction, il entraîne l'obligation de financer les charges de service au cours des phases ultérieures. Plus important encore, les dépenses de protection sociale se sont inscrites sur une tendance à la hausse au cours du dernier cycle. Les dépenses totales sont restées constantes, mais la diminution de la consommation et de l'investissement publics a eu pour contrepartie une augmentation des dépenses de transfert (sécurité sociale, autres transferts courants et subventions telles que définies dans les comptes nationaux) de 2 pour cent du PIB. A long terme, les dépenses sociales – définies dans la base de données sur les dépenses sociales de l'OCDE – exerceront des pressions semblables à celles attendues dans les autres pays de l'OCDE. Entre 1980 et 1993, la part des dépenses sociales dans le PIB a augmenté de 5 points de pourcentage par rapport à une augmentation moyenne pour l'OCDE de 4.7 points de pourcentage. En 1993, cette part était au Royaume-Uni de 23.7 pour cent, soit encore un peu

Graphique 10. **ÉVOLUTION DES DÉPENSES SOCIALES**
En pourcentage du PIB



Source : Secrétariat de l'OCDE.

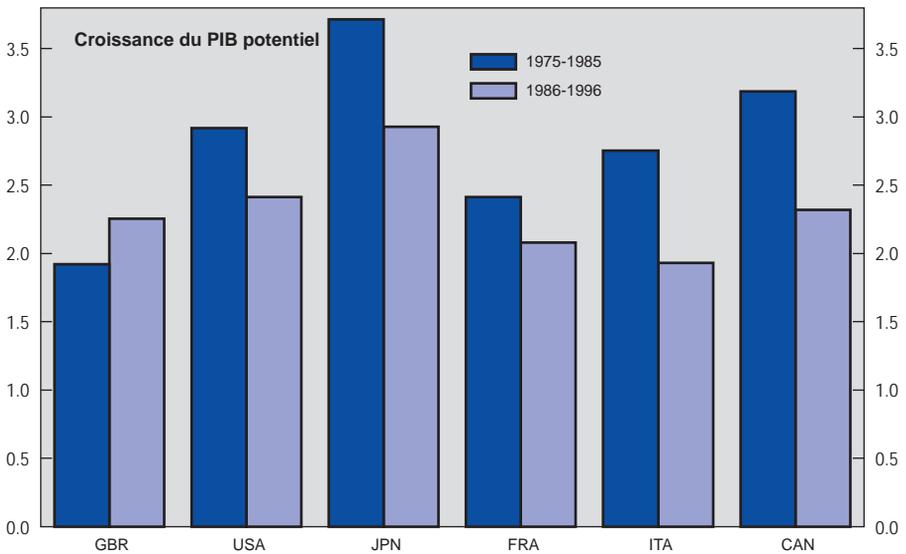
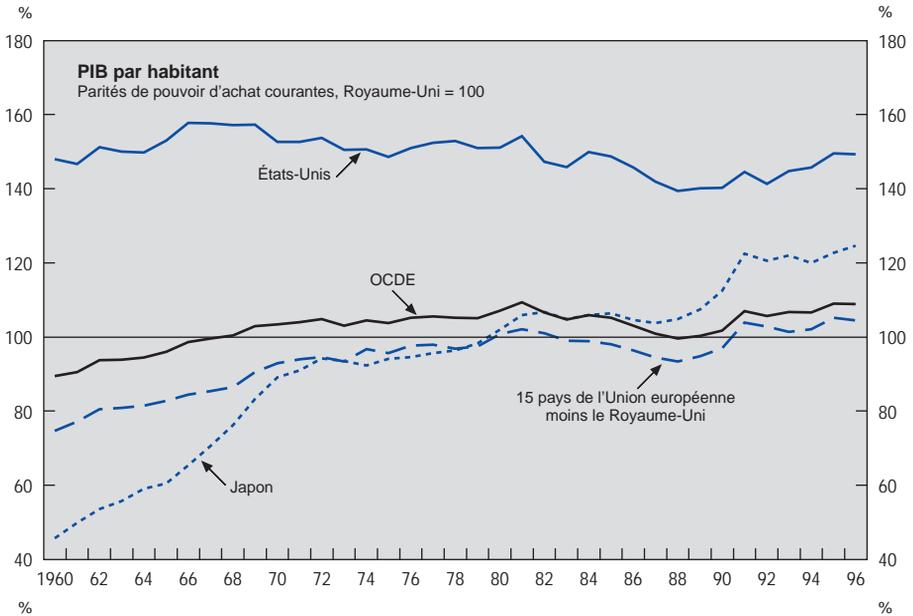
moins que la moyenne enregistrée dans les autres pays (24.2 pour cent du PIB), mais considérablement plus qu'aux États-Unis (16.4 pour cent) et au Japon (13.0 pour cent) (graphique 10). Par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, l'augmentation du pourcentage du PIB du Royaume-Uni consacré aux dépenses sociales a été plus faible pour les retraites et les indemnités de chômage, proche de la moyenne pour les dépenses au titre des soins de santé mais considérablement plus élevée pour l'invalidité, le logement et les autres prestations d'aide sociale. Globalement, ces pressions ont eu tendance à peser sur le financement des autres dépenses. Les dépenses d'enseignement, par exemple, ont augmenté beaucoup moins. Les pressions à la hausse sur certains des éléments des dépenses sociales devraient pouvoir être réduites par l'initiative Welfare to Work, mais d'autres persisteront si une solution adéquate n'est pas trouvée dans le cadre de l'étude d'ensemble des dépenses. Globalement, il pourrait être difficile de concilier les pressions tendanciennes des dépenses et les engagements de dépenses supplémentaires avec les objectifs ambitieux à moyen terme que le gouvernement s'est lui-même donné. Si des recettes supplémentaires se révélaient nécessaires, il faudrait s'efforcer d'élargir la base d'imposition plutôt que d'augmenter les taux.

III. Mise en œuvre de la réforme structurelle : aperçu des progrès accomplis

La croissance annuelle moyenne du PIB a atteint 2¹/₄ pour cent ces dix dernières années, soit un taux très proche de la moyenne observée depuis le milieu du siècle dernier. De fait, la variation du taux de croissance à long terme au cours des cycles a été faible, exception faite de la période de reconstruction de l'après-guerre où la croissance avait atteint 3 pour cent en moyenne. D'autres pays de l'OCDE ont affiché une expansion plus rapide, essentiellement en raison d'une évolution plus favorable de la productivité. Il y a une quarantaine d'années, le niveau du PIB par habitant au Royaume-Uni dépassait de quelque 10 pour cent la moyenne de l'OCDE, mais de nombreux pays Membres ont promptement rattrapé puis dépassé le Royaume-Uni au cours des années 70. En 1996, le Royaume-Uni avait un PIB par habitant inférieur de 8 pour cent à la moyenne de l'OCDE et se classait au 19^e rang des pays Membres.

Ces dernières années, cette baisse relative a été enrayée. Cela s'explique en partie par une dégradation des performances des pays d'Europe continentale, mais aussi par une amélioration de la croissance britannique depuis le milieu des années 80 (graphique 11). Le vaste programme de réformes structurelles mis en œuvre au cours des deux dernières décennies a probablement contribué au processus de rattrapage qui a vu le niveau de productivité de la main-d'œuvre au Royaume-Uni s'aligner sur les normes les plus élevées, bien que l'écart soit encore important. Entre 1960 et 1985, tous les pays du G7 à l'exception du Royaume-Uni s'étaient considérablement rapprochés des niveaux de productivité des États-Unis. Une amélioration s'était produite au Royaume-Uni, mais ce n'est que dans la décennie suivante que les gains se sont accélérés. De 1985 à 1995, les niveaux relatifs de la productivité de la main-d'œuvre au Royaume-Uni ont augmenté par rapport aux États-Unis de 5 points environ par personne recrutée et de 10 points par heure travaillée. En revanche, les autres pays du G7 ont

Graphique 11. PIB PAR HABITANT AU ROYAUME-UNI ET DANS D'AUTRES PAYS DE L'OCDE



Source : Comptes nationaux de l'OCDE.

Tableau 11. Niveaux relatifs de la productivité de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier
1960-95, États-Unis = 100

	1960		1973		1985		1995 ¹	
	Valeur ajoutée par personne employée	heure ouvrée	Valeur ajoutée par personne employée	heure ouvrée	Valeur ajoutée par personne employée	heure ouvrée	Valeur ajoutée par personne employée	heure ouvrée
États-Unis	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Japon	25.1	19.2	55.4	48.5	78.2	68.8	74.8	72.8
Allemagne	60.6	56.0	72.5	76.1	75.6	86.4	63.1	81.4
France	47.5	45.9	66.0	70.0	72.3	85.8	70.1	85.1
Royaume-Uni	48.6	45.0	52.0	53.6	54.7	59.7	59.6	69.7
Canada	69.1	68.5	81.3	82.5	82.0	84.3	68.4	69.6
Australie	52.9	50.5	50.2	49.9	54.2	56.5	50.3	51.7
Belgique ²	45.3	45.6	60.7	70.9	83.1	106.4	81.1	104.7
Finlande ²	49.2	45.9	54.4	58.3	63.9	71.9	82.8	100.8
Mexique ²	26.6	24.7	34.2	32.4	34.3	31.4	n.d.	n.d.
Pays-Bas	52.8	50.8	76.8	88.2	85.8	107.1	73.7	96.5
Portugal ^{2, 3}	15.7	n.d.	25.3	n.d.	23.9	n.d.	26.7	n.d.
Espagne ^{2, 3}	15.4	20.4	29.2	37.8	48.8	79.8	40.1	67.6
Suède	48.5	49.8	66.0	79.6	68.3	87.3	75.4	90.3

1. Ou dernière année disponible.
2. Les estimations de la productivité pour ces pays sont directement tirées d'études sur l'industrie d'origine en excluant donc les parités de pouvoir d'achat des études sur la dépense. Elles ne sont donc pas strictement comparables avec les estimations concernant les autres pays.
3. Les estimations Portugal/États-Unis et Espagne/États-Unis sont obtenues par déduction, à partir d'études de référence Portugal/Royaume-Uni et Espagne/Royaume-Uni, liées aux autres pays par la comparaison Royaume-Uni/États-Unis.

Source : Pilat (1996).

maintenu globalement leur niveau relatif (France et Japon) ou ont perdu du terrain sur les États-Unis (Allemagne et Canada). Bon nombre des petits pays de l'OCDE, à l'exception notable de l'Australie, ont également réalisé des progrès substantiels au cours des dernières décennies (tableau 11).

Malgré l'amorce d'un rattrapage des niveaux de productivité américains, la productivité de la main-d'œuvre au Royaume-Uni reste la plus faible des pays du G7, au même titre que celle du Canada. Plusieurs raisons expliquent l'évolution relativement médiocre de la productivité britannique. La plus importante peut-être est que le niveau de l'investissement en actifs physiques et de l'acquisition de compétences par habitant est plus bas que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, et que les dépenses d'éducation et de recherche-développement en pourcentage du PIB sont revenues de montants largement supérieurs à la moyenne des pays de l'OCDE à un niveau voisin de la médiane. Depuis le milieu des années 80, des progrès ont été réalisés en vue d'enrayer ces tendances des déterminants de la croissance, mais il faudra un certain temps avant que l'écart de productivité ne se résorbe. Les séquelles de l'instabilité macroéconomique – qui sont examinées plus haut – ont pu également nuire à la croissance de la productivité.

Renforcer la croissance potentielle : programme d'action général

Le gouvernement a mis en route un vaste programme de réformes structurelles, dont l'objectif est en définitive d'améliorer le niveau de vie, en particulier parmi les plus défavorisés. Cette stratégie qui s'appuie sur l'expérience acquise comporte deux grands piliers. Il s'agit d'une part de renforcer le cadre institutionnel, notamment celui de la politique macroéconomique, et d'autre part d'appliquer des réformes microéconomiques qui permettent aux marchés de fonctionner plus efficacement. Dans ce contexte, les réformes axées sur le marché décidées par le gouvernement précédent sont globalement maintenues, voire intensifiées dans certains domaines. On notera toutefois une exception importante : l'abolition du marché interne de la prestation des services de santé mis en place au début des années 90.

Une grande partie du programme de réformes microéconomiques est consacrée à des questions soulevées dans les recommandations de la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE à l'intention du Royaume-Uni. Elles sont examinées au

chapitre IV. Parmi les autres éléments du programme de réformes figurent l'intensification de la concurrence sur les marchés de produits, la réforme de la réglementation, l'encouragement de l'innovation et de l'esprit d'entreprise, la politique fiscale en général et la surveillance des marchés financiers. Ces aspects seront examinés ci-après mais étant donné que la plupart des modifications n'ont pas encore été appliquées, ou sont en cours d'application, il est trop tôt pour procéder à une évaluation détaillée.

Concurrence sur les marchés de produits

Le degré de concurrence au niveau national et à l'intérieur de chaque secteur est considéré comme l'un des principaux déterminants des gains de productivité, car la concurrence incite fortement les entreprises à adopter de meilleures technologies, à concevoir des procédés de production plus efficaces et à simplifier l'organisation (Pilat, 1996). L'exposition à une concurrence plus vive contraint les entreprises inefficaces à se restructurer, ce qui libère des ressources pour d'autres utilisations productives. Les recherches récentes montrent également qu'un faible degré de concurrence est moins propice à l'activité d'innovation (Symeonides, 1997). L'*Étude* de l'OCDE sur le Royaume-Uni publiée en 1996 contenait un examen approfondi de la politique de la concurrence. Ses principales recommandations visaient à renforcer le cadre d'une politique efficace de la concurrence. En particulier, on préconisait une simplification de la structure des organismes compétents en matière de politique de la concurrence, une extension des pouvoirs d'enquête de l'Office of Fair Trading (OFT) et la mise en place d'un dispositif moins coûteux de contrôle des pratiques anticoncurrentielles ainsi qu'un alignement plus étroit des dispositions législatives du Royaume-Uni sur les pratiques et procédures de l'UE.

Certaines de ces propositions ont été avancées il y a de nombreuses années et sont maintenant près d'être appliquées. Le projet de loi sur la concurrence pourrait être adopté cet été et entrer en vigueur en 1999¹⁶. Les nouvelles règles transposeront dans le droit national l'essentiel des réglementations de l'UE régissant les pratiques restrictives et l'abus de position dominante. Le projet de loi sur la concurrence prévoit aussi la fusion de l'OFT et de la Monopolies and Mergers Commission en un seul organisme chargé de la concurrence, doté de pouvoirs d'enquête plus étendus et capable de sévir plus rapidement contre les abus. Dans le cadre actuel, les plaintes pour abus de position dominante ou entente sur les

prix ont souvent été traitées à Bruxelles. Le nouvel organisme devrait mener une politique plus active et disposer de capacités accrues d'ouvrir et de mener des enquêtes au Royaume-Uni. Cependant, toutes les enquêtes n'ont pas nécessairement une dimension purement nationale. Avec l'ouverture du marché unique et la vague d'acquisitions et de fusions dans la perspective de l'Union économique et monétaire européenne, de plus en plus d'affaires auront un caractère transfrontalier.

Pour que ce nouveau cadre fonctionne de manière efficace, il importe que l'organisme chargé de la concurrence soit doté de ressources appropriées. Le gouvernement veillera à ce que l'OFT dispose des moyens qui lui sont nécessaires et les utilise effectivement. On estime que le nouveau régime entraînera une augmentation des dépenses d'environ 6.5 millions de livres par an, le personnel de l'OFT progressant d'environ 15 pour cent. Mais cela ne suffira pas pour examiner tous les secteurs et toutes les entreprises, surtout si l'on considère la technicité élevée et l'évolution rapide de bon nombre de secteurs dans des économies avancées comme celles du Royaume-Uni. L'organisme compétent devra plutôt concentrer ses ressources sur les secteurs les plus exposés à une limitation de la concurrence et sur ceux dans lesquels une intervention présenterait d'importants avantages. Pour déterminer ces cas, une possibilité serait de renforcer et de développer les études comparatives. Ces études mesurent les résultats des agents les plus performants à l'intérieur d'une branche ou d'un secteur, parfois dans plusieurs pays, et s'efforcent de mettre en évidence les facteurs qui expliquent des performances supérieures. Bien entendu, des déficits de performance par rapport aux meilleurs résultats ne sont pas nécessairement dus à des pratiques non concurrentielles, mais ils peuvent constituer un indicateur utile et jouer un rôle instructif en mettant en évidence et en faisant mieux connaître les procédés générateurs de gains de productivité.

Il est pratiquement impossible de chiffrer l'impact, sur la production économique, des modifications des régimes de la concurrence et de la réglementation visant les marchés de produits. Néanmoins, par un recours accru aux études comparatives on peut construire un cadre d'évaluation pour déterminer si les politiques de la concurrence fonctionnent convenablement. Au demeurant, d'autres politiques peuvent renforcer indirectement les facteurs concurrentiels. Ainsi, de nouveaux progrès dans la réduction des obstacles à la libre circulation des biens, des services et des investissements, au sein du Marché unique comme

dans le reste du monde, devraient remettre en cause les pratiques inefficaces et induire des pressions plus fortes en faveur d'une amélioration des performances. Mais la diffusion de ces facteurs dans l'ensemble de l'économie dépend aussi de la portée du cadre législatif. Certains secteurs, notamment les marchés financiers et les professions libérales, sont actuellement exclus du champ d'application du projet de loi sur la concurrence¹⁷. Une extension du dispositif contribuerait à accroître les bienfaits d'une allocation plus efficace des ressources.

Réforme de la réglementation

Dans certains secteurs, les mécanismes de marché ne sont pas susceptibles à eux seuls de produire les résultats souhaités. Ce cas de figure est courant dans la plupart des activités de services publics, en particulier la distribution de l'eau, où les monopoles naturels locaux sont généralisés. Un cadre réglementaire est alors nécessaire pour faire en sorte que le pouvoir de marché ne soit pas utilisé abusivement et que les ressources soient déployées d'une manière efficace. En principe, ce cadre devrait créer des incitations qui reproduiraient les conditions et les résultats escomptés sur un marché concurrentiel. Un tel système vise normalement à promouvoir la concurrence en supprimant les obstacles à l'entrée, à restreindre l'intégration verticale et la concentration horizontale, à développer le recours au franchisage et à la sous-traitance pour les biens et services qui ne répondent pas aux conditions d'un monopole naturel, en favorisant les études comparatives régulières et en renforçant la politique de la concurrence.

Dans la pratique, toutefois, la conception et la mise en place d'un cadre efficace peut être difficile, surtout lorsqu'il n'existe pas de précédent. La preuve en a été donnée au Royaume-Uni, notamment au cours des premières années qui ont suivi la privatisation de nombreux services d'utilité publique. Les dispositifs réglementaires n'ont pas offert des incitations suffisantes à répercuter les gains d'efficacité sur le consommateur sous la forme d'une baisse des prix et d'une amélioration de la qualité des services¹⁸. Bon nombre d'entreprises privatisées ont conservé leur statut de monopole, du moins dans un premier temps, et d'autres ont pu exercer une partie de leurs activités sur des marchés monopolistiques. Afin de limiter la puissance de marché, les autorités de surveillance des services d'utilité publique ont adopté un mécanisme de contrôle des prix baptisé RPI-X, où RPI dénote l'indice des prix de détail et X les gains d'efficacité attendus¹⁹. Une fois déterminé, le coefficient X restait fixe pendant environ cinq

ans. Il est toutefois difficile de déterminer la valeur appropriée de X. L'opération nécessite une connaissance détaillée de la structure de coûts et des gains d'efficacité potentiels d'une société, qui dépendent en partie d'améliorations techniques non connues. Avec le recul, il apparaît que le coefficient X a été fixé à un niveau trop bas et que les nouveaux propriétaires ont pu obtenir des rentes de monopole confortables à la faveur de gains d'efficacité élevés. L'expérience aidant, les autorités de surveillance ont utilisé des méthodes plus sophistiquées pour déterminer le coefficient X dont la valeur peut varier en fonction de paramètres fixés à l'avance par l'organisme de contrôle et l'industrie. Grâce à cette méthode, les plafonds de prix ont représenté une contrainte opérationnelle plus stricte pour les entreprises, en particulier dans les réseaux de monopole, et les gains d'efficacité se sont nettement accrus.

Le taux annuel moyen de rendement des investissements dans les industries de réseau et les compagnies d'électricité réglementées a toujours dépassé le rendement moyen des autres actions (Thornton, 1998). Dans les sociétés où la rémunération des dirigeants, liée au résultat, dépendait des variations des prix des actions, les salaires des cadres supérieurs ont connu une envolée spectaculaire, ce qui a engendré des pressions en faveur d'un changement et amoindri les avantages de la privatisation aux yeux du public. Dans le secteur de l'électricité, depuis la privatisation en 1990, les prix industriels sont restés stables en termes nominaux, mais tel a été le cas en général dans la zone de l'OCDE. En outre, le niveau des prix industriels de l'électricité au Royaume-Uni est plus élevé que la moyenne. Pour les ménages, les tarifs de l'électricité n'ont pas augmenté aussi rapidement que dans les autres pays de l'OCDE, et ils ont même baissé entre 1992 et 1996, mais leur niveau est bien supérieur à celui des États-Unis qui ont un marché de l'électricité plus concurrentiel, et comparable à celui des autres marchés européens réglementés.

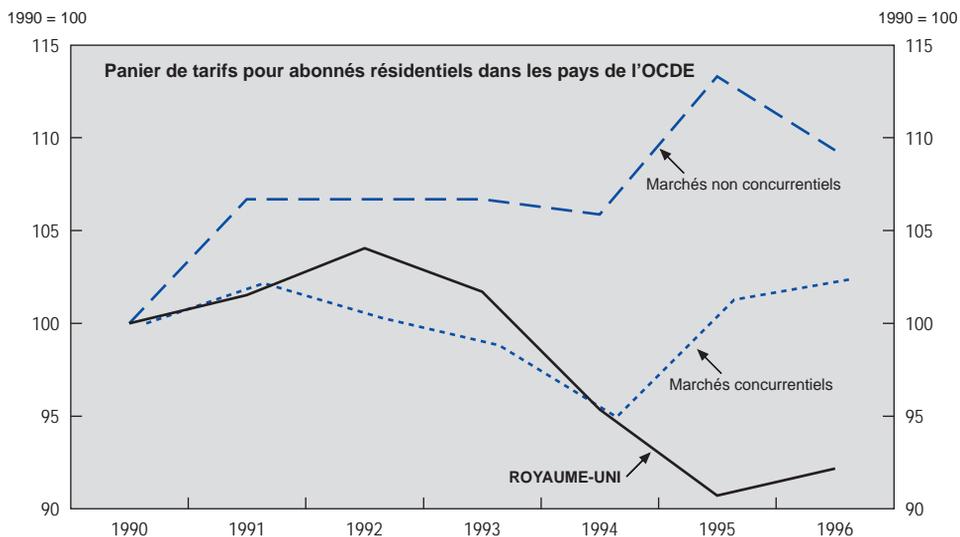
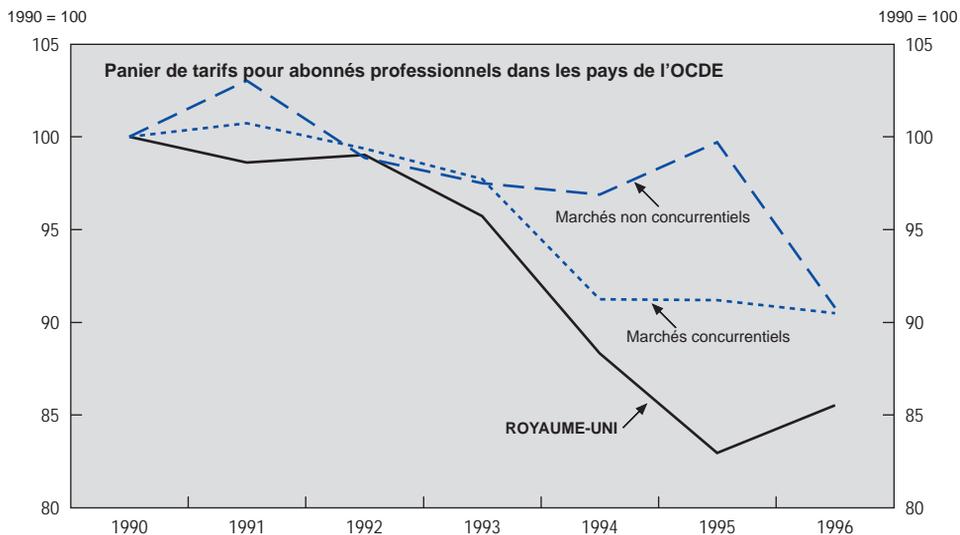
Le budget présenté en juillet 1997 prévoyait une taxe ponctuelle sur les bénéfices « exceptionnels » des entreprises de service public privatisées, destinée à financer le coût du programme Welfare to Work. Cette taxe est censée affecter et répartir plus largement les gains considérables réalisés à la suite de la privatisation. Il est cependant peu probable qu'elle frappe ceux qui ont engrangé ces profits, car bon nombre des premiers actionnaires ont revendu leurs actions en réalisant une plus-value²⁰. Parallèlement, le gouvernement a annoncé un réexamen de la réglementation relative aux services publics²¹. Les résultats de cet

exercice ont été publiés à la fin mars dans un Livre vert (DTI, 1998). Les propositions présentées dans ce document visent à moderniser la réglementation des services de l'eau, du gaz, de l'électricité et des télécommunications, à protéger les intérêts des consommateurs, à renforcer les incitations à l'innovation et à améliorer l'efficacité, à l'intérieur d'un cadre plus transparent. Parmi ces propositions, qui sont au nombre de 42, figurent le maintien de l'indice RPI-X comme principale base du mécanisme de contrôle des prix, la dissociation des activités de production et de distribution dans le secteur de l'électricité et le remplacement des autorités de surveillance des secteurs de l'électricité et du gaz par un organisme unique chargé de la réglementation de l'ensemble du secteur de l'énergie.

En revanche, sur les marchés où la concurrence était autorisée les entreprises privatisées ont généralement offert des prix plus bas et des services de meilleure qualité aux consommateurs comme aux entreprises (Thornton, 1998). Les télécommunications et le gaz naturel constituent de bons exemples à cet égard. Le monopole des télécommunications a été démantelé en 1984, même si la concurrence s'est limitée essentiellement à la clientèle d'entreprise. En 1991, l'assouplissement des restrictions à l'entrée et les innovations technologiques ont intensifié la concurrence dans les services aux particuliers. Depuis l'instauration d'un marché téléphonique concurrentiel au Royaume-Uni, les tarifs ont baissé aussi bien pour les abonnés résidentiels que pour les entreprises. De surcroît, cette baisse a été plus rapide que dans les autres pays dotés de marchés concurrentiels et contraste avec les hausses observées jusqu'à une date récente sur les marchés non concurrentiels. Bien que ces tendances reflètent largement les mutations technologiques, les marchés concurrentiels ont permis une diffusion plus rapide des avantages découlant de ces innovations (graphique 12). L'ouverture à la concurrence du marché de la production de gaz naturel est plus récente, même si la privatisation de ce secteur remonte à 1986. Depuis l'éclatement de British Gas en 1996 en un réseau de monopole et plusieurs entreprises de distribution de gaz qui sont à peu près totalement ouvertes à la concurrence, les prix ont chuté. Le prix du gaz naturel à usage industriel a baissé de 27 pour cent entre 1995 et 1996 et se situe à l'un des niveaux les plus bas au plan international. Les prix du gaz destiné à la production d'électricité et à la consommation des ménages ont beaucoup moins reculé mais soutiennent également bien la comparaison avec ceux des autres pays.

Graphique 12. TARIFS TÉLÉPHONIQUE SUR LES MARCHÉS CONCURRENTIELS ET NON CONCURRENTIELS¹

Indice 1990 = 100



1. Moyenne simple de l'indice de chaque pays (1990 = 100). Le calcul est fondé sur les parités de pouvoir d'achat exprimées en dollars US. Le Luxembourg et le Mexique sont exclus. Les pays dont les marchés sont concurrentiels sont : depuis 1990, les États-Unis, le Royaume-Uni, le Japon et la Nouvelle-Zélande ; depuis 1992, le Canada et l'Australie ; depuis 1993, la Suède ; depuis 1994, la Finlande.

Source : OCDE (1997b).

Service national de santé⁶²²

La politique de la santé est un domaine dans lequel le nouveau gouvernement a inversé partiellement les réformes antérieures axées sur le marché. Le marché interne de la prestation de services de santé sera supprimé et remplacé par un système qui mettra moins l'accent sur la concurrence et plus sur la coopération entre les médecins, et entre ces derniers et les patients. Le marché interne avait été créé au début des années 90 pour réduire les inefficiences du côté de l'offre et élargir l'éventail de choix des consommateurs, tout en maintenant une couverture universelle et une maîtrise efficiente des coûts. L'idée centrale consiste à établir une distinction entre l'acheteur et le fournisseur de services de santé à l'hôpital et en dispensaire. Les prestataires se livrent concurrence pour fournir des services aux acheteurs de soins médicaux. Il existe deux catégories d'acheteurs. La première et la plus importante est constituée par les autorités sanitaires (Health Authorities – HA) qui ont la responsabilité de toute une région. La seconde est celle des généralistes détenteurs de budgets, qui dispensent principalement des soins primaires. Les uns et les autres perçoivent un budget du service national de santé (National Health Service – NHS), celui des HA étant calculé essentiellement en fonction d'une formule de capitation. Dans les limites de ce budget, les généralistes détenteurs de budgets et les HA peuvent acheter des traitements pour leurs patients. Les généralistes détenteurs de budgets qui ne dépensent pas la totalité de leurs crédits peuvent utiliser leur excédent pour améliorer et élargir leur clientèle. Côté prestataires, les hôpitaux ont été transformés en «fondations» indépendantes et peuvent vendre librement leurs services aux généralistes détenteurs de budgets et aux HA. Les fondations sont responsables de la gestion de leur budget et bénéficient d'une souplesse d'exploitation accrue. La plupart des évaluations ont montré que certains aspects du système fonctionnent convenablement, tels que la séparation de la planification et de l'offre des services et la place plus importante donnée aux soins de santé primaires, alors que d'autres ont des résultats plus mitigés, notamment en ce qui concerne les critères d'équité et le poids de la charge administrative. L'intensification de la concurrence a amélioré l'efficacité, du fait surtout que les généralistes prescrivent des traitements moins chers mais tout aussi efficaces, que les fondations hospitalières se sont davantage spécialisées et qu'elles répondent mieux aux attentes des généralistes. Du fait cependant de la coexistence de généralistes détenteurs de budgets et de généralistes qui ont choisi de rester en

dehors de ce système de financement, les délais d'attente des patients ne sont pas toujours gérés de manière équitable du fait de la pratique du «resquillage».

La nouvelle approche aboutira à la création de «partenariats» locaux réunissant les généralistes et les infirmières de dispensaire au sein de réseaux de soins primaires travaillant en collaboration avec les hôpitaux et les autorités sanitaires. On espère que cette coopération plus étroite donnera naissance à des services de santé mieux adaptés aux besoins et renforcera l'incitation, induite par le marché interne, des généralistes à fournir des prestations efficaces par rapport à leur coût. Toutefois, on ne voit pas encore très bien quels mécanismes permettront d'assurer la coopération et de régler les différends concernant la planification et l'offre de services entre des partenariats regroupant tous les généralistes et l'ensemble du personnel infirmier d'une localité. De surcroît, il ne sera pas simple d'étendre la responsabilité de la gestion de l'offre des services à tous les généralistes et pour tous les services tout en respectant la contrainte budgétaire. En revanche, et comme, le moment venu, le nouveau système aura une application universelle, la pratique du «resquillage» devrait prendre fin, et des accords à plus long terme ainsi que d'autres simplifications devraient pouvoir, selon les calculs du gouvernement, alléger les frais administratifs de 1 milliard de livres d'ici la fin de la présente législature.

Politique fiscale : réduire les obstacles à la croissance

La capacité de l'économie de s'adapter et d'innover est un facteur important susceptible d'influer sur la productivité totale des facteurs. Étant donné le caractère assez amorphe des forces en question, les mesures qui visent à stimuler l'innovation et la capacité d'adaptation sont généralement axées sur la suppression des obstacles censés contrarier ce comportement, et non sur des interventions directes. Il s'agit alors de déceler les freins à la recherche-développement et à l'exploitation commerciale de ses résultats, ainsi qu'à l'investissement et à la création d'entreprises. Dans ce contexte, le gouvernement a modifié la fiscalité des gains en capital dans le budget de mars 1998 pour abaisser les taux applicables aux investissements à long terme et a ajusté les avantages fiscaux consentis pour l'accès au capital-risque et aux investissements très risqués. Les budgets de mars 1998 et de juillet 1997 ont également supprimé certaines distorsions de la fiscalité des sociétés et renforcé les incitations à épargner (voir ci-après), notam-

ment à l'intention des moins bien nantis. Il n'en demeure pas moins possible de procéder encore à des améliorations et d'examiner plus avant la fiscalité des ménages et les impôts indirects qui n'ont jusqu'à présent fait l'objet d'aucune mesure.

Le gouvernement a modifié certains éléments du système britannique d'imposition des revenus du capital qui pourraient avoir favorisé une approche à court terme des décisions d'investissement et s'être éventuellement traduit par un niveau d'investissement global plus réduit. Ainsi, les fonds de pension exonérés d'impôt incitaient à privilégier les dividendes associés à un crédit d'impôt, au détriment des bénéfices non distribués. Ces crédits d'impôt ont été supprimés dans le budget de juillet 1997. De plus, les entreprises dont les revenus provenaient essentiellement de l'étranger étaient souvent dans l'incapacité de bénéficier intégralement de ce système d'imputation. Elles étaient de fait imposées deux fois, d'où une diminution des bénéfices nets non distribués. Étant donné que les bénéfices non distribués sont une source de financement des investissements, et dans la mesure où les autres sources de financement ne leur sont pas parfaitement substituables, les décisions d'investissement ont sans doute été contrariées. Cette distorsion a été supprimée par les nouvelles réformes apportées à la fiscalité des sociétés par le budget de mars 1998 qui prévoit le remplacement de l'Advance Corporation Tax par des versements trimestriels.

D'une manière plus générale, le système d'imposition peut décourager l'épargne, car il s'appuie davantage sur la base des revenus que sur la base de la consommation. Cette structure fausse la décision d'épargner puisque le choix de la base des revenus implique une double imposition de l'épargne, la première au moment où le revenu épargné a été réalisé, la seconde visant le flux de revenus engendré par cette épargne. Bien que les impôts sur la consommation occupent une place relativement plus importante dans la fiscalité britannique (quelque 34 pour cent) que dans la plupart des pays européens, il est également de fait que la part des recettes levées sur les assiettes d'imposition des personnes physiques et des sociétés y est plus forte. Afin de limiter les effets de distorsion sur l'épargne, les politiques fiscales autorisent souvent certains allègements fiscaux en faveur des revenus d'épargne. Au Royaume-Uni, l'épargne collectée par les fonds de pension bénéficie d'un régime fiscal généreux, et certains instruments de comptes d'épargne (PEP et TESSA) sont exonérés d'impôt.

Les réactions de la politique fiscale consistent essentiellement à ajuster les critères d'éligibilité, à améliorer l'accès et la flexibilité des instruments d'épargne bénéficiant d'allègements fiscaux. Le budget de mars 1998 a fixé les derniers détails du nouveau compte d'épargne individuel (Individual Savings Account – ISA) destiné à compléter les autres comptes exemptés en offrant un régime fiscal favorable à un plus large éventail d'actifs, et structuré de manière à encourager l'épargne des personnes à bas revenu. Il n'est pas certain que le niveau global de l'épargne s'élèvera, étant donné que les instruments à régime fiscal préférentiel peuvent être utilisés en partie comme substitut proche de l'épargne canalisée dans des instruments à fiscalité moins favorable, et que le relèvement annuel du plafond d'exonération de l'épargne est fixé à un niveau relativement bas.

Réforme de la réglementation financière

Le régime actuel de contrôle prudentiel des marchés financiers est un produit du « Big Bang » intervenu sur le marché de Londres en 1986²³. Depuis lors, le système financier s'est profondément transformé, qu'il s'agisse de l'éventail des produits financiers offerts ou de la gamme des activités exercées par les diverses institutions. Un certain nombre d'incidents d'ordre réglementaire survenus depuis le milieu des années 80 ont été imputés au caractère fragmenté du régime d'auto-contrôle. En mai 1997, le gouvernement a proposé une refonte du système actuel de surveillance et de protection en créant un organe unique de surveillance, la Financial Services Authority (FSA). En vertu de dispositions législatives qui seront adoptées au cours des deux prochaines années, le nouvel organisme possédera un ensemble unique de pouvoirs pour réglementer et contrôler la quasi-totalité des institutions et des marchés financiers.

Le système actuel, composé de neuf organes de réglementation²⁴, sera fondu dans la FSA. L'ancien système était inefficace, déroutait les investisseurs, manquait de transparence et engendrait un chevauchement des prescriptions d'ordre réglementaire (OCDE, 1997c), alors que la nouvelle structure se traduira par un régime réglementaire mieux adapté à l'évolution des marchés financiers. Les avantages de la nouvelle approche sont multiples : meilleure coordination de la surveillance de groupes complexes, plus grande transparence, protection améliorée des investisseurs et des déposants grâce au mécanisme de guichet unique, capacité accrue d'investigation et d'exécution, mise en commun des compétences

de spécialistes mais surtout, un seul dispositif réglementaire efficace et transparent viendrait renforcer la compétitivité du secteur financier. La conception d'une nouvelle structure de surveillance au sein de la FSA est une affaire complexe : selon les dispositions actuellement envisagées, la surveillance sera assurée par des unités chargées de secteurs spécifiques, notamment la banque, l'assurance ou la gestion de fonds, mais les conglomérats financiers seront contrôlés par un « superviseur principal » qui sera en charge d'un programme de surveillance coordonné et régi par des priorités pour l'ensemble du groupe. D'autres solutions, notamment la mise en place d'équipes de surveillance multidisciplinaires, ont été également jugées attrayantes, et la FSA envisage de travailler avec les conglomérats financiers à la mise en place de projets pilotes fondés sur différents modèles.

Évaluation

En dépit des progrès réalisés au cours de la décennie écoulée, la marge d'amélioration des niveaux de productivité du Royaume-Uni reste considérable. Le vaste programme structurel du gouvernement vise à améliorer la productivité de l'économie afin de résorber l'écart vis-à-vis des grandes économies mondiales et d'assurer une large répartition des gains. L'approche retenue suit pour l'essentiel les politiques axées sur le marché poursuivies par le gouvernement précédent, mais elle met davantage l'accent sur les effets distributifs susceptibles de découler d'une politique libérale. Cet objectif peut s'avérer difficile à atteindre en l'absence de mesures spécialement conçues pour remédier aux problèmes des catégories les plus défavorisées (voir ci-après). Néanmoins, le renforcement des mécanismes concurrentiels contribuera à accroître les ressources disponibles pour répondre à ces préoccupations.

Étant donné l'envergure du programme structurel, il importera de ne pas perdre de vue les objectifs ultimes et de fixer des priorités, sinon l'impulsion en faveur du changement pourrait se diluer et aboutir à une mise en œuvre lente et inefficace. Pour une application réussie, il faudra également dégager des ressources suffisantes pour gérer efficacement les agences de tutelle et l'organisme chargé de superviser la politique de la concurrence et les marchés financiers. S'agissant de la politique fiscale, les modifications apportées jusqu'ici ont été

ciblées sur l'impôt sur les sociétés et sur les profondes réformes des cotisations à l'assurance nationale visant à alléger la charge qui pèse sur les bas salaires. Tandis que les réformes du système fiscal déjà mises en œuvre contribuent quelque peu à promouvoir une planification à plus long terme et complètent les objectifs des réformes de la structure de gouvernement de l'entreprise, une stratégie optimale consisterait à supprimer la source des distorsions fiscales à l'encontre de l'épargne, et non simplement à traiter les symptômes. A cet égard il existe de réelles possibilités d'affaiblir d'autres éléments de distorsion du système fiscal qui ne sont pas visés à l'heure actuelle. Ainsi, la structure des taxes sur la valeur ajoutée, qui représentent environ 20 pour cent des recettes fiscales totales, comporte bon nombre d'exemptions ou de taux réduits. Une assiette de la TVA élargie, assortie de taux plus uniformes, réduirait les effets de distorsion spécifiques du régime de TVA, limiterait les possibilités d'évasion et de fraude et permettrait, sans que les recettes en soient modifiées, de déplacer la charge fiscale vers la consommation. Bien que le système britannique d'imposition des sociétés soit l'un de ceux qui comportent le moins de distorsions en comparaison avec les autres pays, les coins fiscaux marginaux effectifs faussent la collecte de fonds propres en privilégiant le recours à l'emprunt ou l'utilisation des bénéfices non distribués comme sources de financement, et la différenciation des taux de l'impôt sur les sociétés pour venir en aide aux petites entreprises peut fausser les prises de décision en matière de gestion et d'investissement²⁵.

On pourrait également évaluer l'efficacité des dépenses fiscales qui érodent les bases d'imposition directe aussi bien qu'indirecte. Selon des estimations du Trésor, les dépenses fiscales pour l'exercice 1997/98 atteindront près de 40 milliards de livres – dont à peu près un tiers au titre des avantages fiscaux sur les comptes d'épargne –, soit un montant équivalent à 15 pour cent environ des dépenses de l'administration centrale, en hausse de 2 pour cent par rapport à l'exercice 1996/97. Cette progression résulte essentiellement de la décision prise dans le budget de 1997 d'abaisser encore le taux déjà réduit de la TVA sur les combustibles et l'électricité domestique, de sorte que les dépenses fiscales atteindront 1.7 milliard de livres par an, soit à peu près le double des crédits annuels affectés au programme Welfare to Work. Les dépenses fiscales ne sont pas visées par le programme gouvernemental d'examen global des dépenses. En sont également exclus les allègements fiscaux structurels qui réduisent l'impôt dû en

fonction d'objectifs redistributifs généraux et qui facilitent le respect et la mise en œuvre des obligations fiscales, mais qui s'apparentent aussi à des dépenses fiscales. Les allègements structurels devraient croître de 8 pour cent au cours de l'exercice 1997/98 pour atteindre 105 milliards de livres (HM Treasury, 1997*f*). Les principaux allègements structurels sont les abattements individuels et les déductions en capital applicables à l'impôt direct sur le revenu.

IV. Vers une meilleure coordination entre les politiques de l'emploi et la protection sociale

La dernière *Étude économique de l'OCDE* consacrée au Royaume-Uni (OCDE, 1996a), comportait une évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Elle constatait que la flexibilité du marché du travail avait été grandement accrue mais recommandait une intensification des efforts afin d'améliorer les qualifications et les compétences de la population active, accroître l'efficacité des politiques actives du marché du travail (PAMT) et renforcer les incitations au travail, susceptibles d'être affaiblies par le système d'imposition et de transferts (tableau 12). Depuis la réalisation de cette étude, la situation du marché du travail britannique a continué de s'améliorer. Après plusieurs années de croissance au ralenti, l'emploi progresse maintenant à un rythme soutenu et le chômage a fortement reculé pour s'établir à 6.4 pour cent de la population active, niveau proche de la plupart des estimations du taux de chômage structurel et chiffre le plus bas depuis 1984, date de la première enquête sur la population active.

Tous n'ont cependant pas également bénéficié de ces progrès. Quelque 2.3 millions de personnes, soit 6.5 pour cent de la population d'âge actif, souhaiteraient travailler bien qu'elles ne soient pas comptabilisées comme les chômeurs, et les taux d'emploi et d'activité n'ont pratiquement pas augmenté au cours des quatorze dernières années (Office for National Statistics, 1997). De plus, depuis 1992, le nombre de personnes inactives qui souhaiteraient un emploi a progressé en moyenne de 5 pour cent par an. Bon nombre des individus concernés vivent de prestations sociales et sont souvent concentrés dans des zones défavorisées où les possibilités d'emploi sont rares. La flexibilité accrue du marché du travail a été souvent associée – certains diraient liée – à une sensible augmentation de l'inégalité des revenus et de la pauvreté²⁶. Le coefficient de Gini calculé sur la base des revenus des ménages a progressé (ce qui indique une moindre égalité

Tableau 12. **La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : vue d'ensemble**

Proposition	Action	Évaluation/recommandations
<p>I. Réformer les systèmes d'assurance-chômage et de prestations connexes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réduire les contre-incitations au travail auxquelles certains groupes sont confrontés, en individualisant les droits à prestations et en modifiant les règles administratives pour faciliter le passage du chômage à l'emploi. 	<p>La Commission Taylor, créée en mai 1997, a examiné le moyen d'harmoniser les systèmes d'imposition et de transferts pour accroître les possibilités d'emploi et les incitations au travail.</p> <p>Améliorer les différentes aides à l'enfance principalement à l'intention des parents isolés au moyen d'un crédit d'impôt au titre de la garde d'enfants et d'autres mesures.</p> <p>Création d'un crédit d'impôt pour les familles actives (Working Families Tax Credit) en remplacement de l'actuelle prestation liée à l'exercice d'un emploi (Family Credit).</p> <p>Réforme des cotisations à l'assurance nationale.</p> <p>Introduction proposée d'un taux marginal de 10 pour cent pour l'impôt sur le revenu.</p>	<p>Le dilemme piège du chômage et piège de la pauvreté ne peut être évité par une augmentation des dépenses au titre des aides liées à l'exercice d'un emploi. Mais il faut repenser le poids relatif de ces deux préoccupations pour encourager un renforcement des liens avec le marché du travail. Étant donné l'ampleur de l'éventail des gains et la faiblesse des prestations non liées à l'exercice d'un emploi, il doit être possible de renforcer les incitations au travail sans dépenses excessives.</p> <p>Cette mesure devrait renforcer l'incitation à préférer un emploi au non-emploi, mais elle réduit l'incitation à accroître l'effort de travail au-delà d'un nombre d'heures limité.</p> <p>Le dispositif actuel donne des résultats satisfaisants. La formule envisagée sera moins transparente et plus difficile à gérer. Comme le crédit d'impôt pour les familles actives aura des incidences budgétaires, les incitations au travail seront renforcées. Elle pourrait en revanche atténuer l'humiliation qu'il peut y avoir à demander à bénéficier d'une prestation.</p> <p>Améliore les incitations au travail et atténue les pièges de la pauvreté.</p> <p>Une baisse des taux de l'impôt sur le revenu serait positive pour l'ensemble des contribuables. Les modifications du système de prestations peuvent être plus précisément ciblées.</p>

Tableau 12. **La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : vue d'ensemble (suite)**

Proposition	Action	Évaluation/recommandations
<p>• Dans la mesure où l'évolution des gains et des prestations a élargi l'éventail des revenus, rechercher le moyen de venir en aide aux plus démunis.</p> <p>II. Améliorer l'efficacité des politiques actives du marché du travail</p> <p>• Veiller à l'efficacité des subventions de salaires versées dans le cadre des PAMT par rapport à leur coût.</p> <p>• Élargissement des PAMT, à condition qu'elles améliorent la participation au marché du travail et les opportunités sociales des groupes défavorisés.</p> <p>III. Améliorer les qualifications et les compétences de la population active</p> <p>• Améliorer le niveau d'instruction des 16-19 ans.</p>	<p>Introduction prévue d'un salaire minimum légal au niveau national.</p> <p>Procéder particulièrement à l'étude-pilote de nouveaux dispositifs. Examiner régulièrement l'efficacité des dispositifs en place.</p> <p>Le Programme « Welfare to Work » a été lancé à l'échelle nationale en avril 1998. Il vise principalement les jeunes et les chômeurs de longue durée, mais prévoit aussi des aides aux groupes défavorisés (parents isolés, handicapés, anciens délinquants et personnes connaissant mal l'anglais). Il prévoit des subventions de salaire, une éducation et une formation ainsi qu'un emploi dans le secteur associatif ou dans une équipe de protection de l'environnement pour ceux qui ne peuvent obtenir un emploi dans le secteur privé. Des sanctions s'appliquent aux jeunes qui refusent d'y participer.</p>	<p>Mesure assez peu efficace du point de vue de la lutte contre la pauvreté. Si elle est adoptée, il faudrait que le salaire minimum soit peu élevé et qu'il soit différencié pour les jeunes et les adultes.</p> <p>Des mesures ne visant pas uniquement à accroître l'emploi pourraient être requises pour aider les personnes les plus démunies.</p> <p>Continuer à faire des examens systématiques.</p> <p>Ce programme doit être mis en œuvre avec soin pour limiter les dépenses improductives et les coûts de substitution qui pourraient être importants. Il faut veiller à améliorer les opportunités offertes à d'autres groupes ayant besoin d'une aide.</p>

Tableau 12. **La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : vue d'ensemble (suite)**

Proposition	Action	Évaluation/recommandations
<p>• Élargir la part de la formation et de l'enseignement professionnels dans le budget.</p> <p>• Élargir les possibilités d'apprentissage à vie pour remédier aux problèmes des travailleurs âgés non qualifiés, éventuellement au moyen de chèques-formation.</p> <p>IV. Accroître la flexibilité des salaires ainsi que des conditions d'emploi</p>	<p>Créer des droits d'inscription universitaires pour financer l'augmentation du nombre d'étudiants.</p> <p>Le Programme «Investors People Standard» donne aux employeurs un repère pour évaluer le niveau de qualification de la population active et permettre de mieux déterminer les besoins. Vise à encourager les employeurs à investir dans la formation et l'acquisition de qualifications.</p> <p>Le gouvernement envisage de créer des comptes individuels de formation pour inciter les individus ayant ou non un emploi à améliorer leur niveau de qualification.</p> <p>Création d'une «University for Industry» qui offrira des possibilités de formation tout au long de la vie et servira de centre de documentation sur les autres formules existantes.</p> <p>Signature de la Charte sociale européenne.</p> <p>Création de la «Low Pay Commission» en juillet 1997 pour formuler des recommandations sur le niveau et autres caractéristiques de base que devrait présenter le salaire minimum.</p>	<p>L'accent mis sur l'offre d'informations sur les possibilités existantes est important, mais ce programme ne touche pas nécessairement ceux qui ont le moins de qualifications. La participation à des activités d'éducation des adultes est étroitement liée au niveau d'instruction initial. Il serait bon d'améliorer le niveau d'instruction de base et de cibler les efforts sur les personnes peu qualifiées.</p> <p>La Charte sociale ne devrait pas entraîner de sérieuses restrictions sur le marché du travail.</p> <p>Un salaire minimum réduirait la flexibilité des rémunérations. S'il était adopté, son niveau de départ devrait être fixé avec soin afin d'éviter des conséquences négatives sur l'emploi. Étant donné la forte dispersion des revenus en fonction de l'âge, il faudrait le différencier en fonction de l'âge. Il faudrait tenir compte des liens entre le salaire minimum et les modifications du système d'imposition et de transferts.</p>

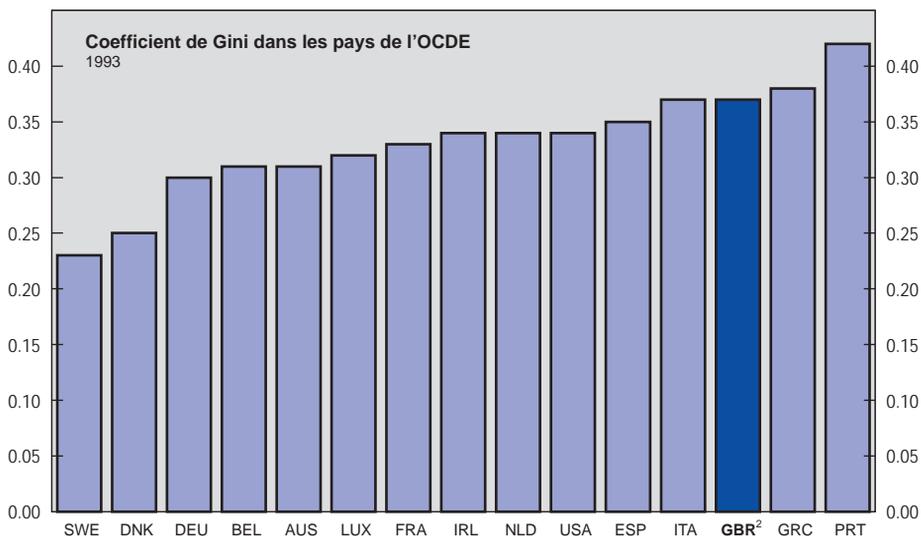
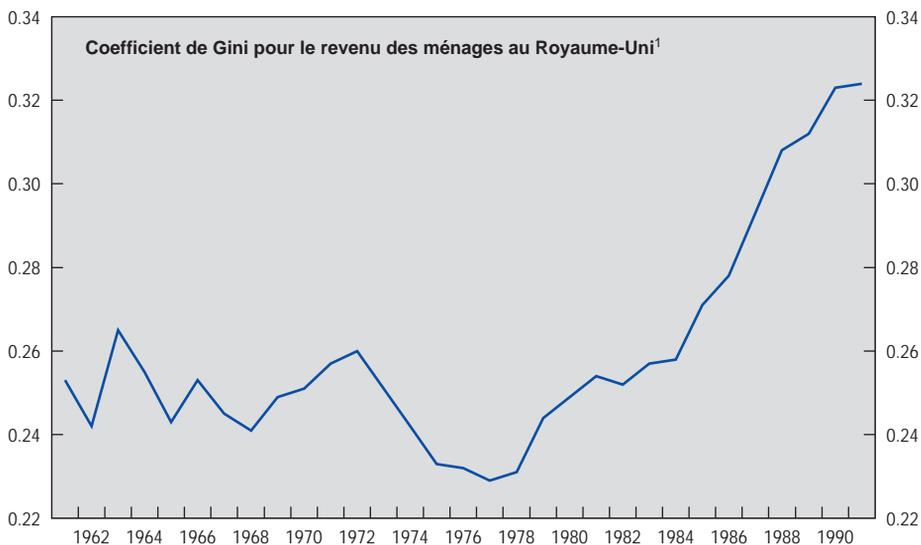
Source : Secrétariat de l'OCDE.

des revenus) au taux moyen sans précédent de 2.5 pour cent par an entre 1977 et 1991. Cette tendance à une aggravation des inégalités marque une rupture avec les quelque trente années précédentes au cours desquelles les inégalités de revenus avaient été généralement stables et s'étaient même peut-être légèrement réduites sous l'effet des politiques de revenu mises en œuvre à la fin des années 60 et au début des années 70 (graphique 13).

Le nouveau gouvernement a des projets ambitieux pour modifier ces tendances. L'objectif central de son programme est d'accroître le niveau de l'emploi et l'intérêt, notamment financier, qu'il procure. La stratégie vise en priorité les jeunes chômeurs et les chômeurs de longue durée ainsi que certaines catégories d'inactifs, et repose presque exclusivement sur la progression de l'emploi pour remédier à la pauvreté et aux inégalités. On peut concevoir toute une série de mesures pour étayer les efforts dans ce sens, notamment des PAMT, l'amélioration du capital humain, le renforcement des incitations au travail et la suppression des obstacles à l'emploi. Le gouvernement a défini l'employabilité comme «l'amélioration des qualifications au sein d'une population active flexible, tous les individus capables de travailler étant encouragés à développer leurs compétences, leurs connaissances, leur savoir technologique et leurs facultés d'adaptation pour pouvoir trouver et garder un emploi tout au long de leur vie active»²⁷. Dans ce contexte, il s'agit moins de réaliser un taux de chômage ou un taux d'activité précis que de faire en sorte que chaque individu ait la possibilité de trouver un travail et soit incité à l'accepter.

Le présent chapitre est essentiellement consacré à une évaluation des initiatives prises par le gouvernement pour accroître l'employabilité. Le programme d'action retenu privilégiant le renforcement des incitations à la recherche d'un emploi, la réduction des obstacles à l'emploi et les mesures propres à améliorer l'employabilité de la population d'âge actif et son effort de recherche d'emploi, on s'arrêtera plus longuement sur les mesures prises dans ces différents domaines. L'élévation du niveau de l'emploi fait également partie intégrante de la stratégie du gouvernement britannique pour inverser la progression de la pauvreté. On n'a pas cherché ici à identifier et évaluer d'autres démarches possibles pour maintenir le chômage à un faible niveau et rendre certains groupes de population moins tributaires des aides sociales tout en remédiant à la pauvreté et aux inégalités. Le présent chapitre retrace en revanche l'évolution récente de

Graphique 13. DISTRIBUTION DU REVENU DES MÉNAGES



1. Avant les dépenses liées au logement.

2. Sur la base des revenus des ménages après impôts directs, cotisations de sécurité sociale et dépenses liées au logement.

Source : Goodman et Webb (1994), Eurostat (1997) et Gottschalk et Smeeding (1997).

l'inégalité et de la pauvreté, et indique les arbitrages auxquels le gouvernement pourrait devoir procéder dans le cadre de la mise en œuvre de sa stratégie.

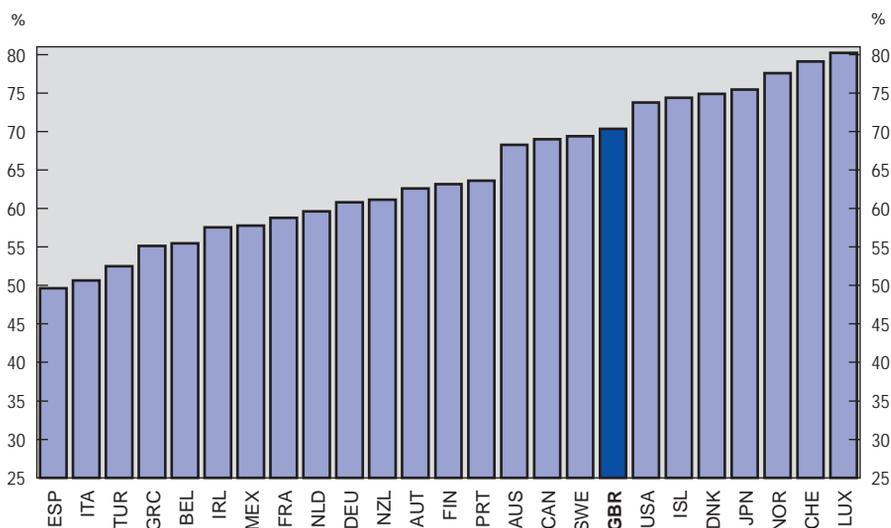
Évolution de la population active

Les actifs sur le marché du travail

Depuis le début des années 80, le marché du travail britannique s'est radicalement transformé. Toute une série de lois relatives à l'emploi ont réduit le pouvoir de négociation des salariés et plus particulièrement des syndicats. Les Wage Councils – qui fixaient le salaire minimum et les conditions de travail des différentes catégories professionnelles – ont été pour la plupart supprimés, les prestations sociales réduites en termes relatifs et les conditions pour en bénéficier durcies²⁸. Ces initiatives ont été l'un des principaux axes des efforts menés par le précédent gouvernement pour améliorer la flexibilité du marché du travail et accroître la production potentielle. Elles ont contribué à réduire le chômage structurel, mais n'ont guère eu d'effet visible sur l'élévation des taux d'emploi. Bien que le taux d'emploi britannique soutienne la comparaison avec ceux de la plupart des autres pays européens, il est encore en retrait d'environ 3 points sur le sommet du dernier cycle, et inférieur aux taux des États-Unis, du Japon et de la plupart des pays nordiques (graphique 14).

La nature du chômage s'est par ailleurs modifiée. Le taux du chômage de longue durée – personnes au chômage depuis plus d'un an – a baissé (graphique 15, partie supérieure). Au début des années 80, environ la moitié des chômeurs étaient sans emploi depuis plus d'un an, alors qu'actuellement, environ 2 chômeurs sur 5 cherchent un travail depuis plus d'un an. Considérée cependant sur une plus longue période, la composition du chômage reste très préoccupante. Avant les années 80, le chômage de longue durée était relativement peu important, quelque 10 pour cent seulement des chômeurs étant sans emploi depuis plus d'un an. Les chômeurs de longue durée ont beaucoup plus de mal à trouver du travail que les chômeurs de courte durée et risquent beaucoup plus que ces derniers de ne sortir du chômage que pour passer sous d'autres régimes de protection sociale. Ainsi, si l'on considère les personnes au chômage depuis plus de deux ans, leur chance de trouver un emploi au cours de l'année suivante n'est que de 50 pour cent. La durée du chômage est en outre étroitement liée à l'âge.

Graphique 14. TAUX D'EMPLOI DANS LES PAYS DE L'OCDE

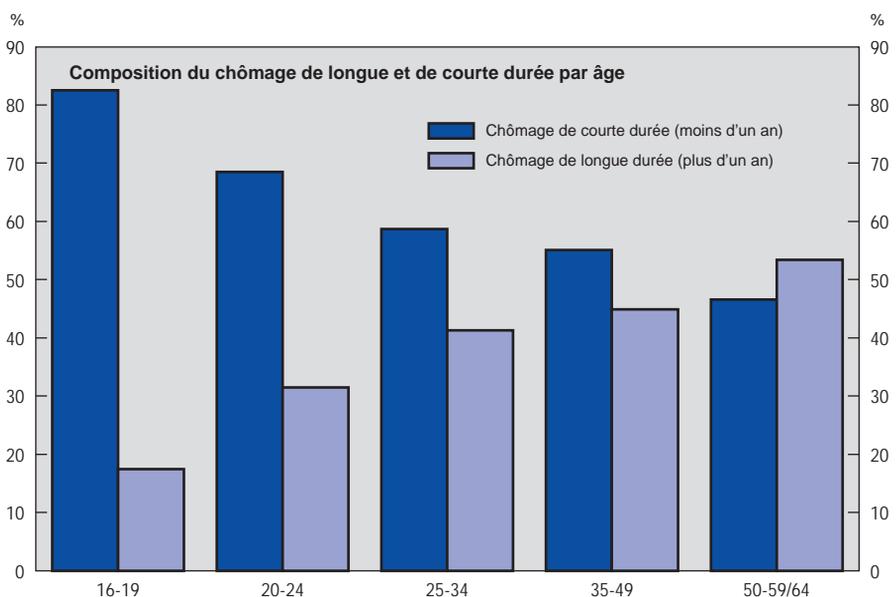
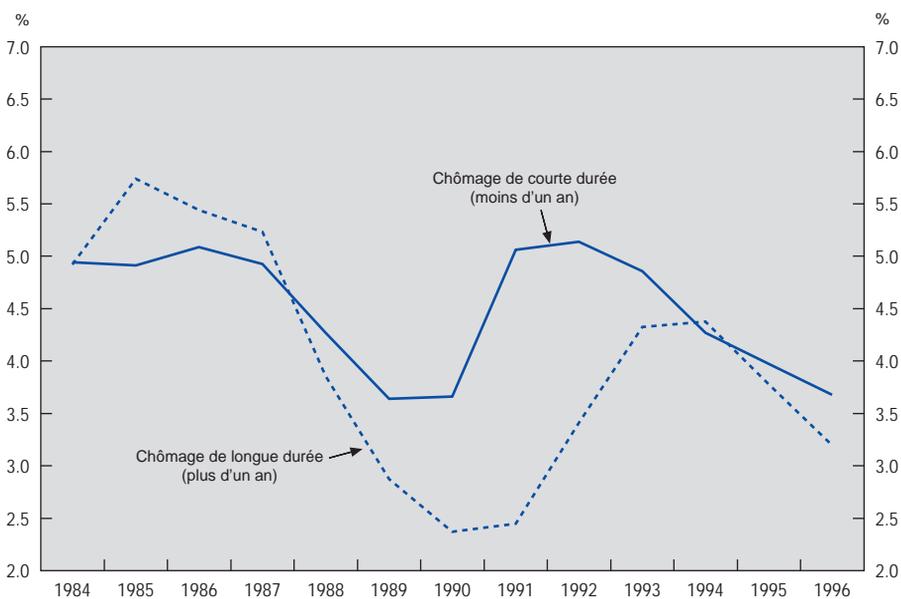


Source : OCDE, *Statistiques de la population active*.

Ce sont généralement les moins de 20 ans qui ont le taux de chômage le plus élevé, mais la durée moyenne de leur chômage est relativement courte. En revanche, le taux de chômage des travailleurs âgés est habituellement inférieur à la moyenne nationale, mais plus de la moitié d'entre eux sont sans emploi depuis plus d'un an. En ce qui concerne les classes d'âge de forte activité, la durée du chômage est plus également répartie (graphique 15, partie inférieure).

Bien que le marché du travail soit très déréglementé et que sa flexibilité se soit améliorée, le taux global d'activité n'a pas augmenté au cours des vingt dernières années, se maintenant en moyenne à moins de 75 pour cent, soit nettement moins qu'aux États-Unis et dans les pays scandinaves. Cette stabilité du taux d'activité au niveau national dissimule de profondes modifications structurelles de la composition par âge et par sexe de la population active. Le taux d'activité des hommes a baissé d'environ 5 points de pourcentage depuis le début des années 80, cependant que l'augmentation du taux d'activité des femmes compensait à peu près cette baisse. Plus importantes sont les modifications intervenues dans la distribution par âge de la population active. Le taux d'activité

Graphique 15. TAUX DE CHÔMAGE DE LONGUE ET DE COURTE DURÉE



Source : Office for National Statistics, *Labour Force Survey*, Historical supplement 1997 et OCDE, *Statistiques de la population active*.

des moins de vingt ans a diminué de quelque 10 points de pourcentage en dix ans, essentiellement du fait d'un allongement de la durée moyenne de la scolarité. Celui des travailleurs âgés (50 ans et plus), notamment des hommes, a lui aussi reculé.

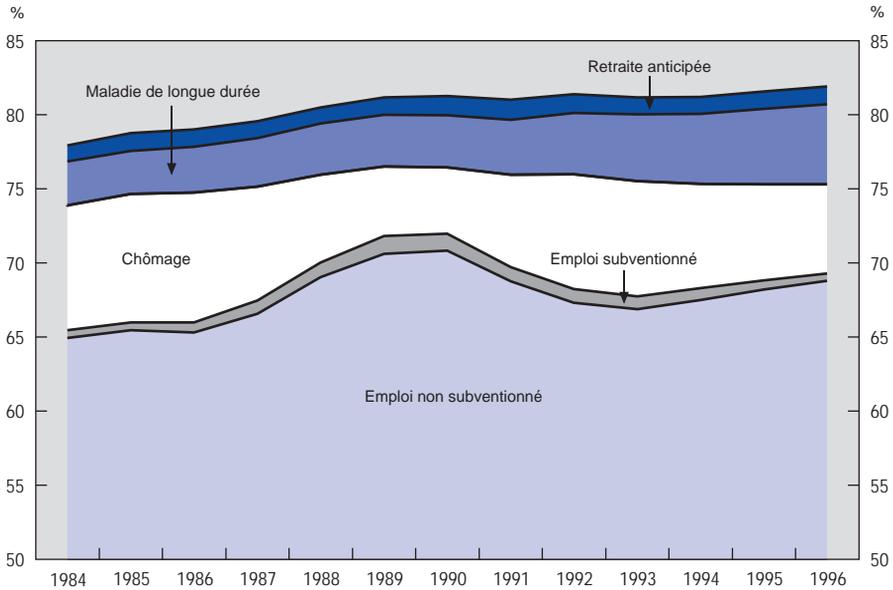
Les groupes à l'écart de la population active

Les tendances de l'emploi et du chômage ne reflètent qu'imparfaitement la complexité du marché du travail britannique. Une étude plus attentive de la composition de la population en âge de travailler qui se trouve sans emploi permet de constater l'existence d'un certain nombre de groupes exclus de la population active. A l'heure actuelle, quelque 7.5 millions d'individus d'âge actif sont économiquement inactifs. La plupart d'entre eux le sont par choix, par exemple en raison de responsabilités familiales, du fait d'un départ volontaire en préretraite ou de la poursuite d'études à temps complet. Mais quelque 2.3 millions de personnes (6.5 pour cent de la population d'âge actif) souhaiteraient travailler même si elles ne sont pas considérées comme chômeurs. De plus, depuis 1992, le nombre d'inactifs qui souhaiteraient avoir un emploi s'accroît en moyenne de 5 pour cent par an.

Trois groupes distincts d'individus représentent l'essentiel des personnes involontairement inactives. Le premier groupe, et celui qui augmente le plus vite, est constitué des malades de longue durée et des handicapés (graphique 16, partie inférieure). Le nombre de personnes d'âge actif qui sont sans emploi pour raison de maladie ou d'invalidité s'est accru de 1½ million au cours des vingt dernières années et représente quelque 4 pour cent de la population d'âge actif. L'augmentation concernait essentiellement les hommes âgés non qualifiés. Il n'est donc guère surprenant que le taux d'inactivité économique des travailleurs masculins âgés se soit accru d'environ 6 points de pourcentage depuis 1984. Le deuxième grand groupe est celui des parents isolés. On compte plus d'un million de familles monoparentales, ce qui équivaut à quelque 20 pour cent du nombre total de ménages avec enfant. En partie du fait du manque de structures d'accueil abordables pour la garde des enfants et de leur faible potentiel de gains, les parents isolés ont rarement un emploi. Le taux d'emploi des parents isolés est à peine supérieur à 40 pour cent, contre 48 pour cent en 1978, et il est l'un des plus bas de la zone de l'OCDE. Le troisième groupe, qui compte actuellement un demi-million de personnes, est constitué de conjoints de chômeurs recensés. Bon

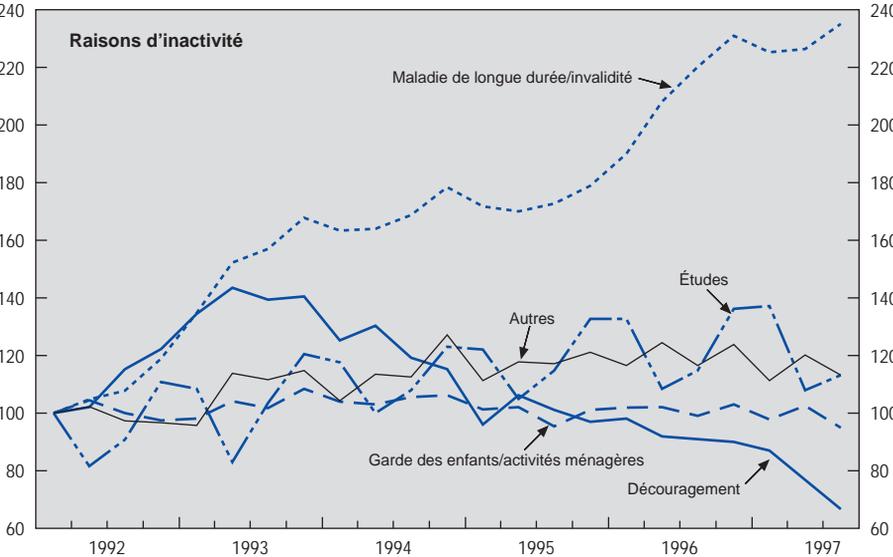
Graphique 16. COMPOSITION DE LA POPULATION ACTIVE ET DES PERSONNES INACTIVES

En pourcentage de la population de 16 à 64 ans



T1 1992 = 100

T1 1992 = 100



Source : Office for National Statistics, *Labour Force Survey*, Historical supplement 1997 et Secrétariat de l'OCDE.

nombre d'entre elles vivent dans la pauvreté, bien évidemment en raison de la faiblesse de leurs revenus, mais souvent aussi prises au piège des contre-incitations ou des incitations insuffisantes au travail qui résultent des systèmes d'imposition et de transferts (voir ci-après). De plus, les longues périodes d'éloignement du marché du travail réduisent leurs chances de réintégrer avec succès la population active, en raison de l'érosion de leurs qualifications et des préjugés des employeurs, d'où l'apparition d'un groupe de plus en plus nombreux d'individus, en âge de travailler, inactifs.

Les indicateurs du chômage au niveau des ménages permettent d'apprécier l'ampleur de la détresse sociale. Ces chiffres font apparaître l'existence d'un profond fossé entre les ménages pourvus d'emplois et ceux qui en sont démunis. A l'heure actuelle, près d'un cinquième des ménages d'âge actif (y compris les parents isolés) sont sans emploi, soit près de trois fois plus qu'il y a vingt ans. Bien que le pourcentage ait légèrement baissé ces dernières années, avec la maturation de la reprise, il est encore l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE, et cela bien que le Royaume-Uni ait un taux d'emploi global supérieur à la moyenne et que le chômage y soit relativement faible, ce qui suggère une concentration disproportionnée des inactifs dans les ménages dépourvus d'emplois. Il n'est donc pas étonnant que 80 pour cent des ménages sans travail vivent d'aides sociales, et pour nombre de ces bénéficiaires de prestations, la recherche d'emploi n'est pas une obligation.

En résumé, le marché du travail britannique se caractérise par un recul du chômage dont le taux est sans doute actuellement inférieur au taux structurel, qui a lui aussi baissé et se situe parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE²⁹. Plusieurs grandes tendances structurelles sont également évidentes. Le taux de chômage de longue durée, notamment celui des travailleurs âgés, et le taux de chômage des jeunes restent élevés, et le nombre de personnes en âge d'occuper un emploi qui sont en non-activité du fait d'une invalidité ou d'une longue maladie a fortement augmenté. L'offre effective de travail paraît également limitée parmi les individus dont le potentiel de gains est faible, les parents isolés³⁰ et les personnes dont les conjoints perçoivent des prestations de sécurité sociale dont le niveau serait réduit si l'un ou l'autre des membres du ménage prenait un emploi rémunéré.

Inégalité et pauvreté

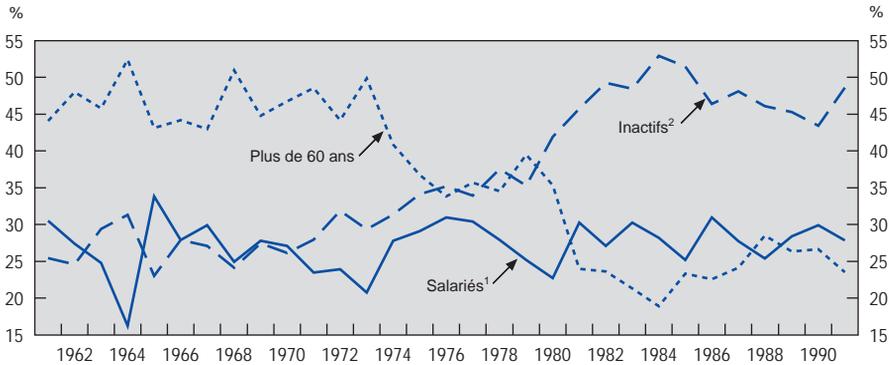
Comparativement aux autres pays de l'OCDE, l'inégalité des revenus au Royaume-Uni est à l'heure actuelle nettement supérieure à la moyenne, les pays nordiques figurant parmi les pays où les revenus sont les plus égaux et les États-Unis étant celui où ils le sont le moins. Les comparaisons sont cependant difficiles en raison du manque de chiffres établis sur la base de définitions, sources et périodes cohérentes. On dispose en revanche plus facilement de données comparatives sur les tendances et les taux de variation. Le tour d'horizon des études économétriques auquel ont procédé Gottschalk et Smeeding (1997) et les travaux de l'OCDE (Burniaux *et al.*, 1998) mettent en lumière une aggravation des inégalités dans la plupart des pays de l'OCDE. Néanmoins, cette évolution a été beaucoup plus rapide et a commencé plus tôt au Royaume-Uni. Dans ce pays, la distribution des ressources³¹ – que la variable mesurée soit le revenu des ménages, leurs dépenses ou leurs gains salariaux – s'est fortement élargie au cours des deux dernières décennies. La tendance paraît cependant s'être légèrement inversée ces dernières années dans le sillage de l'évolution favorable du marché du travail.

Une autre manière d'examiner la distribution des revenus est de considérer les parts de revenus des ménages. En 1995, la part du dixième décile de la distribution des revenus était à peu près huit fois plus importante que celle du premier décile, contre 4.5 fois en 1979. Cet élargissement de la dispersion au cours des années 80 est largement imputable à la nette accélération de la progression des revenus réels des 10 pour cent les plus riches de la population, par rapport à ceux du décile le plus pauvre ; les revenus de ce dernier groupe ont en fait diminué de 14 pour cent, déduction faite des coûts du logement, tandis que ceux du décile supérieur progressaient de 50 pour cent, et pour l'ensemble de la population, l'amélioration a été de 35 pour cent entre 1979 et 1991. En conséquence, le pourcentage des personnes à faibles revenus a augmenté par rapport à la moyenne.

La composition du groupe à faibles revenus s'est profondément modifiée (graphique 17). Les retraités y étaient dans le passé traditionnellement majoritaires, mais à l'heure actuelle, les chômeurs, les parents isolés, les malades, les invalides et les «travailleurs pauvres» représentent quelque 70 pour cent des ménages de ce groupe (Goodman et Webb, 1994). De même, le pourcentage de

Graphique 17. **COMPOSITION DU DÉCILE LE PLUS PAUVRE DES MÉNAGES**

En pourcentage



1. Couvre les ménages dont les deux conjoints travaillent à temps plein, les personnes seules travaillant à temps plein, les couples dont l'un des conjoints travaille à temps plein et dont le second n'a pas d'emploi rémunéré, et les travailleurs indépendants.
2. Couvre les inactifs au chômage qui cherchent un emploi et une catégorie résiduelle (parents isolés ne cherchant pas d'emploi, malades de longue durée et invalides de moins de 60 ans et étudiants).

Source : Goodman et Webb (1994).

ménages à faibles revenus avec enfants à charge a sensiblement augmenté : en 1995, ceux-ci représentaient plus de la moitié du décile le plus pauvre, contre moins d'un tiers 30 ans plus tôt. On retrouve ces tendances dans une étude réalisée par l'Union européenne qui fait apparaître qu'environ un tiers des enfants britanniques appartiennent à des familles pauvres, soit plus que dans n'importe quel autre pays de l'UE (Eurostat, 1997). Plus de la moitié de ces familles sont monoparentales. Dans la catégorie des pauvres, on trouve désormais beaucoup de familles au Royaume-Uni, et environ la moitié des personnes appartenant au décile le plus pauvre sont sans travail.

Parallèlement à l'aggravation des inégalités de revenus, la fréquence et la concentration de la pauvreté ont augmenté de manière spectaculaire au Royaume-Uni. L'ampleur de cette progression varie fortement selon que l'on considère la pauvreté mesurée en termes absolus ou mesurée en termes relatifs par rapport à un seuil donné. La définition d'un seuil et des niveaux de pauvreté est arbitraire, et les avis continuent de diverger. En conséquence, les estimations de l'ampleur de la pauvreté varient très largement. Une autre méthode fait appel à des indica-

teurs indirects de la pauvreté. Le tableau 13 indique le nombre de ménages recevant le Supplementary Income Support (garantie supplémentaire de ressources). Si l'on considère que le fait d'être tributaire d'une aide sociale est synonyme de pauvreté, le nombre de ménages vivant dans la pauvreté a doublé au cours des seize années écoulées depuis 1979 pour atteindre 5.5 millions³². En comptabilisant les bénéficiaires de ces aides et les enfants dont ils ont la charge, on arrive à quelque 10 millions de personnes, ce qui équivaut à près d'un cinquième de la population³³. Une caractéristique notable de la composition des bénéficiaires d'une aide sociale et de leur augmentation est la prédominance des non-retraités. Les chômeurs et les personnes sans emploi représentent maintenant quelque 70 pour cent des ménages recevant une garantie de ressources, contre 40 pour cent en 1979.

Il n'existe pas d'explication simple à l'aggravation des inégalités de revenus et de la pauvreté depuis la fin des années 70, une multitude de facteurs paraissant être en cause. Jenkins (1996) et Burniaux *et al.* (1998) ont analysé le rôle de différentes forces à l'œuvre. Ils ont constaté que l'aggravation des inégalités résultait pour une large part de l'élévation des taux de chômage et de non-emploi, de l'apparition de nouvelles formes de travail, telles que le travail indépendant et le travail à temps partiel, et de l'élargissement de la distribution des revenus à l'intérieur des différents groupes socio-économiques. Des résultats analogues ont été obtenus pour l'Australie et les États-Unis, où la distribution des revenus a évolué de manière comparable (Gottschalk et Smeeding, 1997). L'aggravation des inégalités de gains à l'intérieur des différents groupes a également joué un

Tableau 13. **Ménages recevant une garantie de ressources supplémentaire**

En millions

	1979	1991	1996
Plus de 60 ans	1.7	1.6	1.8
Malades/invalides	0.2	0.4	0.8
Parents isolés	0.3	0.9	1.1
Chômeurs	0.6	1.3	1.5
Autres	–	0.3	0.4
Total	2.8	4.5	5.6

Source : UK Department of Social Security, *Social Security Statistics*, différentes années.

rôle déterminant dans les pays où la tendance à l'élargissement de la dispersion globale des revenus est moins accusée. L'évolution démographique et les modifications apportées aux systèmes d'imposition et de transferts paraissent avoir relativement moins contribué à l'évolution des inégalités (Jenkins, 1996).

Les modifications des structures d'activité sont également à prendre en compte. La demande croissante de travailleurs plus qualifiés, indispensables à une économie faisant largement appel à des services de pointe, et l'augmentation limitée de l'offre de cette catégorie de main-d'œuvre ont entraîné une rapide progression des gains au sommet de l'échelle des revenus, par rapport à la médiane. De même, le déclin des industries traditionnelles s'est traduit par une réduction de la demande de travailleurs peu qualifiés et par un ralentissement de l'accroissement de leurs gains relatifs³⁴. Il existe une étroite corrélation entre le niveau d'instruction et les gains relatifs. De fait, l'éventail des salaires au Royaume-Uni en fonction du niveau d'instruction est l'un des plus larges des pays de l'OCDE, avec les États-Unis, l'Irlande, la Finlande et le Portugal (tableau 14). Les personnes ayant fait des études universitaires gagnent en moyenne plus de deux fois plus que celles ayant fait des études secondaires du deuxième cycle incomplètes. De plus, les gains tendent à augmenter plus rapidement avec l'âge pour les personnes qualifiées, tandis que la progression des salaires est à peu près uniforme pour les personnes sans qualification³⁵. Les atouts constitués par l'expérience se sont également renforcés pendant les années 80, moins cependant que ceux procurés par l'éducation. Le résultat de ces tendances a été une chute spectaculaire de la position relative des jeunes diplômés sortis du système scolaire par rapport aux travailleurs ayant davantage d'expérience ou un niveau d'instruction plus élevé.

Ces tendances de la distribution des revenus et de la pauvreté apparaissent étroitement liées au niveau et à la durée du chômage et du non-emploi. La mise en œuvre de politiques du marché du travail de nature à faire reculer les taux de chômage et de non-emploi et à faire en sorte qu'ils soient moins fortement concentrés sur un groupe de population relativement restreint pourrait contribuer à atténuer la fréquence de la pauvreté et à réduire vraisemblablement la dispersion des revenus. Ne laissant apparemment espérer aucune augmentation des dépenses au titre des prestations sociales, la stratégie du gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté table presque exclusivement sur une amélioration de l'employabilité et une réorientation des dépenses sociales de façon à les

Tableau 14. **Gains relatifs par niveau de qualification**¹

Études secondaires du deuxième cycle = 100

	Études secondaires du deuxième cycle incomplètes	Études du troisième cycle non universitaires	Études de niveau universitaire
Royaume-Uni	75	132	179
Allemagne	78	111	163
Australie	89	111	142
Canada	87	110	156
Danemark	83	104	133
États-Unis	68	119	174
Finlande	93	126	187
France	80	128	175
Irlande ²	85	123	183
Italie	77	–	134
Norvège	82	123	149
Nouvelle-Zélande	82	106	165
Pays-Bas	77	124	162
Portugal	68	–	183
République tchèque	66	–	158
Suède	89	109	151
Suisse	67	145	157
Moyenne des pays	79	119	162

1. 1995. Personnes de 25 à 64 ans.

2. Chiffres de 1993.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

cibler sur les personnes qui en ont le plus besoin, en même temps que sur un renforcement des incitations au travail. Dans les sections suivantes de ce chapitre, on examinera l'ampleur, la nature et les causes de l'éloignement du marché du travail, avant d'évaluer les initiatives prises par les pouvoirs publics pour accroître les possibilités d'emploi et réduire les obstacles à une participation active au marché du travail.

Mesures axées sur l'employabilité

Si l'on en juge d'après les caractéristiques actuelles du marché du travail, on ne peut guère compter sur une nouvelle réduction conjoncturelle du chômage pour améliorer la situation. La réalisation de nouveaux progrès sensibles à cet égard dépendra plutôt d'initiatives visant à exploiter le potentiel des personnes

Encadré 3. Le programme Welfare to Work

L'initiative New Deal, ou Welfare to Work, est le premier grand axe de la stratégie du gouvernement concernant l'employabilité. Elle a principalement pour but de réduire le niveau et la durée du chômage des jeunes et du chômage de longue durée, et vise aussi les groupes les plus détachés de la population active. Une somme de 5.2 milliards de livres sur la durée de la législature sera consacrée au financement de ce programme, notamment sous forme de subventions de salaires pour inciter les employeurs à embaucher, et sous forme d'efforts de formation et d'éducation pour améliorer la productivité potentielle. Cette orientation diffère de celle du précédent gouvernement, qui ciblait plus étroitement l'aide sur la recherche d'emploi. Le programme à l'intention des jeunes chômeurs commencera d'être appliqué dans tout le pays à partir d'avril 1998 et se traduira par une augmentation des dépenses au titre des PAMT de l'ordre de 0.1 pour cent de PIB. Dans un premier temps, les jeunes recevront des conseils personnels intensifs, une orientation et une formation de courte durée pour tenter de leur permettre de trouver un emploi. En cas d'échec, quatre mécanismes sont prévus :

- une subvention à l'emploi de 60 livres par semaine, ce qui représente à peu près l'équivalent de 20 pour cent des gains hebdomadaires moyens, versée aux employeurs qui embauchent des personnes de moins de 25 ans au chômage depuis six mois ou plus. La subvention est portée à 75 livres par semaine pour les employeurs qui recrutent une personne de plus de 25 ans au chômage depuis deux ans ou plus. La subvention sera versée pendant six mois ;
- une formation et une éducation à temps plein à l'intention des personnes peu qualifiées¹ ;
- un emploi dans le secteur associatif ;
- un emploi dans une équipe de protection de l'environnement.

Les jeunes chômeurs ne pourront continuer de percevoir les prestations à taux plein que s'ils ont choisi l'une des possibilités offertes. S'ils refusent une place dans une activité prévue par le programme New Deal, ils feront l'objet de sanctions financières. L'une des principales caractéristiques du programme Welfare to Work est que chaque option prévoit l'accès à des activités d'éducation et de formation. De fait, pour chaque option, au moins une journée par semaine sera consacrée à des activités de ce type conduisant à une qualification homologuée. Un crédit égal à 750 livres par personne a été affecté à la couverture des dépenses de formation.

Le projet initial Welfare to Work prévoyait d'offrir 250 000 places à des jeunes (moins de 26 ans). La dimension effective du groupe cible a depuis lors été ramenée à 120 000, mais le New Deal couvrira aussi les 15 000 à 20 000 jeunes qui entrent chaque mois dans les rangs des chômeurs de longue durée. Les groupes particulièrement défavorisés, tels que les anciens délinquants, auront la priorité. Ce programme Welfare to Work élargi couvre aussi des groupes autres que ceux qui bénéficient d'une assurance-chômage, notamment les chômeurs de longue durée âgés, les personnes handicapées et les parents

(voir page suivante)

(suite)

isolés. Le tout dernier budget a également élargi les aides prévues pour ces groupes et débloque pour la première fois des crédits pour financer des programmes d'emploi à l'intention des conjoints de chômeurs indemnisés. Néanmoins, les ressources supplémentaires prévues pour ces nouveaux groupes sont limitées et aucune sanction n'est envisagée pour ceux qui refusent une aide de ce type. Le coût budgétaire des efforts visant à améliorer l'employabilité de ces groupes sera donc sans doute relativement plus élevé dans la mesure où il faudra prévoir des incitations plus attractives.

1. Ce dispositif sera proposé aux personnes dont le niveau d'instruction est inférieur au niveau III de la National Vocational Qualification (NVQ), ou l'équivalent, ce qui correspond à un jeune qui quitte l'école à 16 ans.

qui sont inactives mais qui sont désireuses de travailler, ce qui devrait augmenter le taux d'emploi.

Les mesures ciblées sur les non-actifs et les chômeurs peuvent être schématiquement classées en deux catégories : celles qui relèvent du « bâton » et celles qui relèvent de la « carotte ». Dans le premier groupe figurent les mesures visant à accroître le coût d'opportunité du non-emploi, par exemple sous forme d'une baisse des prestations, tandis que les mesures du second groupe visent à développer l'intérêt, notamment financier, lié au travail. La stratégie retenue par les autorités britanniques combine les deux approches avec le programme Welfare to Work (voir encadré 3), des réformes des systèmes de sécurité sociale et d'imposition, ainsi que des mesures visant l'éducation et la formation. Cette stratégie repose sur l'idée de base que les politiques actuelles en matière de protection sociale et de fiscalité émoussent l'incitation au travail et sont à l'origine de pièges du chômage et de la pauvreté³⁶, notamment parmi les groupes qui se trouvent à la marge du marché du travail – parents isolés, jeunes peu qualifiés, personnes en longue maladie et handicapés. Une fois les principaux groupes ciblés, les politiques passives du marché du travail laissent naturellement la place à des mesures plus actives.

Politiques actives du marché du travail

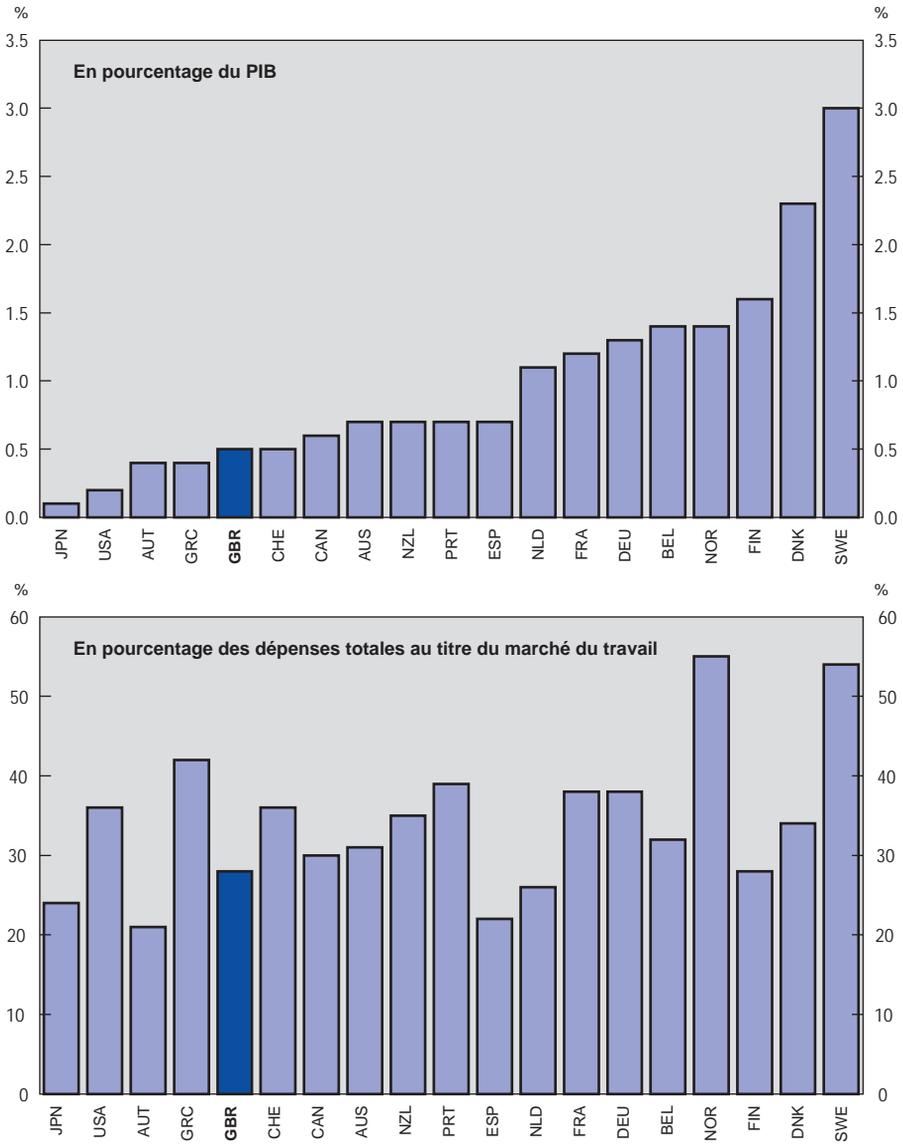
Les politiques actives du marché du travail (PAMT) occupent à nouveau une place relativement plus importante dans le programme d'action du

Royaume-Uni en matière d'emploi. Les premières mesures de ce type prises à la fin des années 70 avaient pour objectif d'aider les jeunes chômeurs et les chômeurs de longue durée. Au milieu des années 80, les dépenses affectées à ces activités s'établissaient en moyenne aux alentours de $\frac{3}{4}$ de point de PIB et représentaient environ un quart des dépenses totales consacrées aux mesures actives et passives du marché du travail. A ces deux égards, l'effort du Royaume-Uni est moindre que celui de la quasi-totalité des autres pays de l'OCDE (graphique 18).

Bien que les dépenses rapportées au PIB soient peu importantes, la couverture des programmes PAMT est relativement large, à peu près $2\frac{1}{2}$ pour cent de la population active étant concernée chaque année. Ceci tient au fait que dans le passé récent, la plupart des dépenses ont visé à améliorer l'information et veiller à ce que les participants soient activement et effectivement à la recherche d'un emploi. Les processus d'évaluation ont également permis d'éviter de poursuivre indéfiniment des programmes inefficients et ont limité les dépenses improductives.

L'efficacité des subventions de salaire du point de vue de l'emploi global dépend en particulier de deux principaux facteurs : les dépenses improductives et les effets de substitution. On parle de dépenses improductives lorsque les personnes qui prennent un emploi bénéficiant d'une subvention l'auraient pris de toute façon, tandis qu'on observe des effets de substitution lorsque des employeurs se séparent de travailleurs qui n'ouvrent pas droit à subvention pour les remplacer par d'autres pour lesquels ils peuvent en bénéficier. Il est manifestement trop tôt pour évaluer l'efficacité du programme Welfare to Work du point de vue des dépenses improductives et des effets de substitution. On peut néanmoins en avoir une première idée en considérant l'expérience d'autres pays de l'OCDE concernant la mise en œuvre de systèmes de subventions de salaire et les programmes antérieurement menés au Royaume-Uni³⁷. Il ressort de la plupart des évaluations que les subventions à l'emploi sont assorties de lourdes dépenses improductives et d'importants effets de déplacement et se traduisent donc par des gains nets limités en termes d'emploi. Ainsi, selon des calculs portant sur des programmes de subventions à l'emploi mis en œuvre en Australie, en Belgique et aux Pays-Bas, le coût conjugué des dépenses improductives et des effets de substitution représenterait jusqu'à 90 pour cent des dépenses engagées. Au Royaume-Uni, les subventions à l'emploi proposées dans le cadre du programme

Graphique 18. DÉPENSES AU TITRE DES POLITIQUES ACTIVES DU MARCHÉ DU TRAVAIL
DANS LES PAYS DE L'OCDE
1995



Source : Secrétariat de l'OCDE.

Jobstart ont été l'un des principaux éléments des PAMT pendant la seconde moitié des années 80. Les évaluations de ce mécanisme, qui prévoyait des subventions à peu près équivalentes à celles du programme Welfare to Work, ont conclu à l'existence de dépenses improductives de plus de 60 pour cent et de certains effets de substitution.

En revanche, le fait d'apprécier une mesure en fonction de son incidence sur l'emploi global peut dissimuler d'autres avantages. Les évaluations de l'effet des programmes de subvention sur les groupes cibles ont généralement été plus positives. Si les dépenses improductives représentent un gaspillage de ressources, les effets de substitution peuvent avoir certaines retombées positives pour l'économie et la collectivité. Les personnes qui se trouvent au chômage voient progressivement au fil des mois leurs qualifications s'éroder et leur motivation s'affaiblir en même temps que les employeurs tendent à les écarter. Dans la mesure où les subventions à l'emploi répartissent plus uniformément le chômage et où les périodes de chômage sont plus courtes, les chances d'employabilité augmentent. Ceci devrait intensifier la concurrence entre les demandeurs d'emploi, freiner la hausse des salaires et contribuer à porter durablement l'emploi à des niveaux plus élevés. Si, en revanche, les employeurs remplacent les travailleurs dont la subvention a expiré en procédant à de nouvelles embauches ouvrant droit à subvention, l'accélération de la rotation de la main-d'œuvre pourrait ne plus avoir d'effets positifs.

Le gouvernement a bon espoir que les dépenses improductives et les effets de substitution du programme Welfare to Work ne dépasseront pas 50 pour cent, grâce à la rigueur de la mise en œuvre du dispositif. Plus précisément, un système de «filtrage» des candidats potentiels permettra de déterminer s'ils peuvent effectivement faire l'objet de subventions à l'emploi. Ceux qui sont les plus employables bénéficieront d'une aide pour trouver un emploi non subventionné et les autres seront conseillés sur la formule la mieux adaptée à leur cas. De plus, la mise en œuvre du programme sera assurée par des partenariats locaux, organisés le plus souvent sous la tutelle du Service de l'emploi mais, dans certaines régions, directement gérés par le secteur privé. Le Service de l'emploi est en relation permanente avec les employeurs locaux et avec les chômeurs de longue durée³⁸. Cette connaissance de la situation locale peut permettre une plus grande flexibilité et une meilleure adéquation entre les besoins des employeurs et les placements éventuels. Les participants au programme recevront en outre une aide

plus intensive et feront l'objet d'un suivi plus poussé que ce n'était antérieurement possible, chacun d'eux relevant d'un agent chargé de le conseiller et de l'aider à évaluer ses besoins de formation et ses aptitudes professionnelles.

Quant à savoir dans quelle mesure ces procédures permettront de limiter les pertes, cela dépend en partie des groupes vers lesquels elles seront essentiellement axées. Les PAMT obtiennent souvent les meilleurs résultats lorsqu'elles visent des groupes gravement défavorisés, qui sortent relativement peu du chômage. Le chômage des jeunes est élevé en termes de taux, mais sa durée est généralement brève, ce qui implique une rotation relativement rapide des chômeurs. Environ 75 pour cent des jeunes ayant connu six mois de chômage trouvent un travail dans les douze mois qui suivent. Les dépenses improductives pourraient donc être élevées. En revanche, en insistant sur les activités de formation et d'éducation, l'expérience pratique, l'aide à la recherche d'emploi, et plus particulièrement les subventions à l'emploi, les groupes cibles devraient plus facilement trouver un emploi rémunéré.

Les initiatives visant à rendre plus efficiente l'adéquation entre les demandeurs d'emploi et les employeurs potentiels gardent toute leur importance. La stratégie des autorités britanniques continue d'ailleurs de mettre fortement l'accent sur les services d'information et de conseil. Bon nombre de programmes existants sont actuellement repensés ou mis en œuvre de manière différente. Ainsi, des Programme Centres ont été créés en avril 1997 pour permettre au Service de l'emploi de répondre de manière plus flexible aux besoins des demandeurs d'emploi. Des entretiens approfondis avec le Service de l'emploi deviennent obligatoires pour certains groupes, ce qui permet de mieux définir les besoins et d'aider à les satisfaire plus efficacement. De nombreux autres programmes d'information, de conseil et de formation sont offerts à différents groupes, l'accès à ces activités étant généralement lié à la durée du chômage. Il existe également des programmes visant à financer partiellement les dépenses de transport des demandeurs d'emploi convoqués pour entretien par un employeur potentiel, et d'autres qui prévoient une aide pour le financement des différentes démarches qu'implique la recherche d'un emploi³⁹. Les initiatives visant à améliorer l'efficacité de la recherche d'emploi sont relativement peu onéreuses à mettre en œuvre et les évaluations dont elles ont fait l'objet prouvent qu'elles peuvent efficacement contribuer à réduire la durée du chômage. Le tableau 15 donne un certain nombre de détails sur leur portée, leur coût et leurs objectifs.

Tableau 15. **Initiatives en faveur de l'emploi et de la formation des chômeurs**

Éligibilité (en fonction de la durée du chômage)	Nom du dispositif	Principales caractéristiques	1997-98	
			Places offertes ¹	Coût (milliers de livres)
13 semaines	Financement des frais de déplacement pour entretien "Jobsearch plus"	Visé à accroître les chances d'un individu de trouver un emploi en couvrant les frais liés à des entretiens en dehors des déplacements journaliers.	38 500	1 594
		Séminaire de trois jours pour étudier les objectifs professionnels et fournir des conseils sur la recherche d'emploi et les candidatures.	79 300	4 692
6 mois	"Employment on trial"	Permet aux demandeurs d'emploi de faire un essai sans crainte d'être sanctionnés s'ils n'y donnent pas suite.	n.a.	n.a.
	Garantie d'entretien	Orienté les demandeurs d'emploi correctement motivés et qualifiés vers des offres d'emploi moyennant la garantie des employeurs de procéder à un entretien.	300 000	24 500
	"Jobclub"	Aide à la recherche d'emploi et aide pratique au dépôt de candidature.	161 501	30 233
	Entretiens "Restart"	Ont lieu tous les 6 mois pendant la période de chômage. Complétées par d'autres interventions (1-2-1, Jobfinder) qui assurent des conseils plus détaillés.	2 038 000	439 000
	"Workskill pilots"	Existent dans quelques régions. Prévoient l'assouplissement des règles d'attribution de l'allocation de recherche d'emploi pour que les bénéficiaires puissent suivre des cours ou une formation en liaison avec l'emploi pendant un an ou plus.	12 000	205 624
12 mois	"Work trials"	Incitation axée sur les employeurs pour permettre aux bénéficiaires d'une allocation de recherche d'emploi d'occuper un emploi vacant à titre d'essai pendant 3 semaines ou plus.	30 000	3 500
	Formation en vue d'un emploi, y compris formation préprofessionnelle	Aide à trouver un emploi, y compris un emploi indépendant par la conjonction de conseils, d'activités de formation, de qualifications agréées et/ou d'une expérience professionnelle structurée. La formation préprofessionnelle vise à assurer les qualifications de base nécessaires à l'employabilité.	180 000	439 000
	"1-2-1" (obligatoire à certains stades du chômage)	Six entretiens réguliers au plus pour fournir une aide intensive en matière de recherche d'emploi et d'orientation.	179 250	11 300
	"Jobplan" (obligatoire)	Programme de 5 jours à temps plein (évaluation individuelle, affirmation de soi, conseils et orientation).	93 825	9 432
	"Jobseekers' grant"	Subvention discrétionnaire pour aider à couvrir les dépenses liées à la reprise d'un emploi. Initiative pilotée par le National Development Programme qui soutient des petits projets expérimentaux avec les bureaux locaux du service de l'emploi. Vise à réduire les obstacles sur le marché du travail.	2 894	264 000

Tableau 15. **Initiatives en faveur de l'emploi et de la formation des chômeurs** (suite)

Éligibilité (en fonction de la durée du chômage)	Nom du dispositif	Principales caractéristiques	1997-98	
			Places offertes ¹	Coût (milliers de livres)
24 mois	“Workwise” (obligatoire)	Programme de 4 semaines à l'intention des jeunes de 18 à 24 ans, combinant évaluation, orientation et formation à la recherche d'emploi et offrant la possibilité de mettre ces connaissances en pratique.	22 040	4 447
	“Jobfinders' grant” “Jobmatch”	Subvention de 200 livres pour faciliter le passage des prestations à un emploi rémunéré. Indemnité pour faciliter le retour à l'emploi au moyen de contrats à temps partiel (visé les 18-24 ans).	20 000	4 000
	“Jobfinder” (obligatoire au bout de 24 mois de chômage, puis tous les ans)	Jusqu'à sept entretiens détaillés pour aider à définir des objectifs professionnels réalistes et remettre directement le chômeur au travail de préférence à toute autre disposition.	4 000	4 800
	“Restart course” (obligatoire)	Programme de 2 semaines qui vise à développer la motivation et la confiance en soi et à répondre aux problèmes graves de recherche d'emploi. Le but est de renforcer/préserver les liens avec le marché du travail.	250 000	19 000
	“Project work pilots” (y compris la subvention “Workstart”) (obligatoire)	Les demandeurs d'emploi sont inscrits à ce programme lorsqu'on a vérifié qu'ils pouvaient en bénéficier et qu'une lettre d'entretien dans le cadre du programme Restart a été présentée. Le service de l'emploi leur apporte une aide intensive à la recherche d'emploi pendant 13 semaines, avec un entretien général et 5 entretiens personnalisés. Ils peuvent également bénéficier de programmes spéciaux : ainsi, s'ils sont encore au chômage au bout de 13 semaines, ils sont inscrits à des stages d'initiation au travail et bénéficient d'une aide à la recherche d'emploi assurés par des prestataires extérieurs pendant encore 13 semaines. “Workstart” vise à inciter les employeurs à recruter des demandeurs d'emploi qu'ils n'embaucheraient normalement pas.	46 834	4 557
			72 080	84 739

1. Nombre potentiel de bénéficiaires.

Source : HM Treasury.

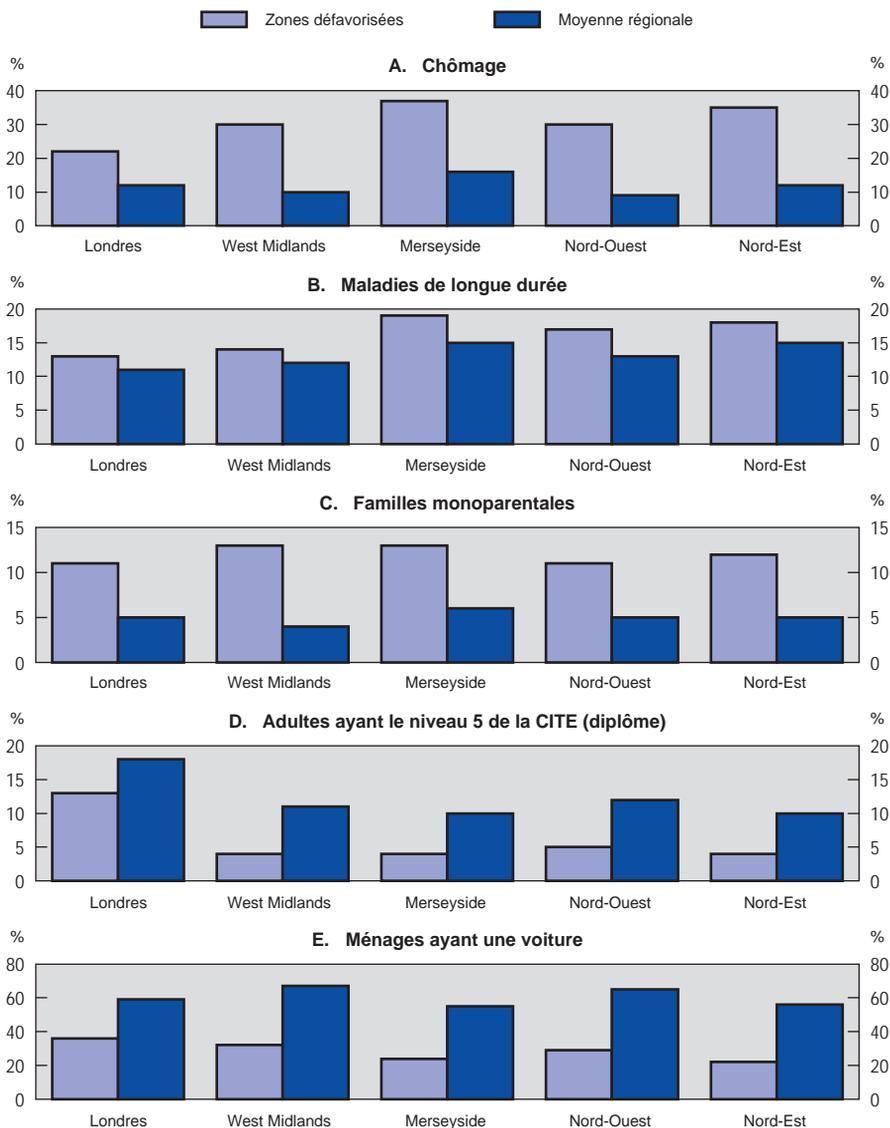
En résumé, l'expérience tend à montrer que les PAMT ne sont pas le remède miracle au problème posé par le chômage de longue durée ou le non-emploi. Elles peuvent cependant, notamment lorsqu'elles sont associées à des activités d'éducation et de formation, améliorer l'employabilité en limitant l'éloignement du marché du travail. Le programme Welfare to Work mettant l'accent sur le chômage des jeunes et les subventions de salaire, il importe que le processus de filtrage et l'option éducation soient soigneusement conçus et appliqués avec souplesse pour limiter les dépenses improductives et les coûts de substitution potentiellement importants. Les chances de succès de ce programme paraissent particulièrement bonnes dans la mesure où il est mis en place à une époque où le marché du travail est dynamique, mais certains doutes subsistent quant à l'efficacité d'un tel mécanisme dans des conditions économiques moins favorables. Il importe aussi de développer d'autres politiques du marché du travail et systèmes de transferts à l'intention des autres groupes qui ont besoin d'une aide.

Groupes défavorisés

Bien que la dispersion régionale du chômage se soit atténuée, certains groupes connaissent des taux très élevés de chômage et de non-emploi. Au Royaume-Uni, 430 districts électoraux sur 8 600 au total sont classés comme très défavorisés⁴⁰. Bien que les zones très défavorisées ne correspondent qu'à 4½ pour cent de la population totale, elles représentent 12 pour cent des chômeurs, et près de trois fois plus de parents isolés que le district moyen. Ces zones, généralement situées à proximité de grandes agglomérations urbaines et où les logements sociaux sont les plus nombreux, se caractérisent le plus souvent par des niveaux d'instruction inférieurs à la moyenne, un habitat médiocre et une faible mobilité (graphique 19). La criminalité et la toxicomanie y sont particulièrement répandues, ce qui entraîne une dégradation de la qualité de vie, et cette mauvaise image réduit les possibilités d'emplois au niveau local. Les agressions et les vols dans les zones les plus défavorisées de la région du Merseyside par exemple sont respectivement plus de cinq fois et plus de dix fois plus fréquents que dans les zones les moins défavorisées (graphique 20).

L'interaction de la non-activité, des modèles négatifs proposés par le marché du travail et de problèmes sociaux plus vastes risque de créer un état permanent de dénuement et de faible employabilité auquel il est difficile d'échapper. De plus, un pourcentage croissant de jeunes grandissent dans ces zones, et font

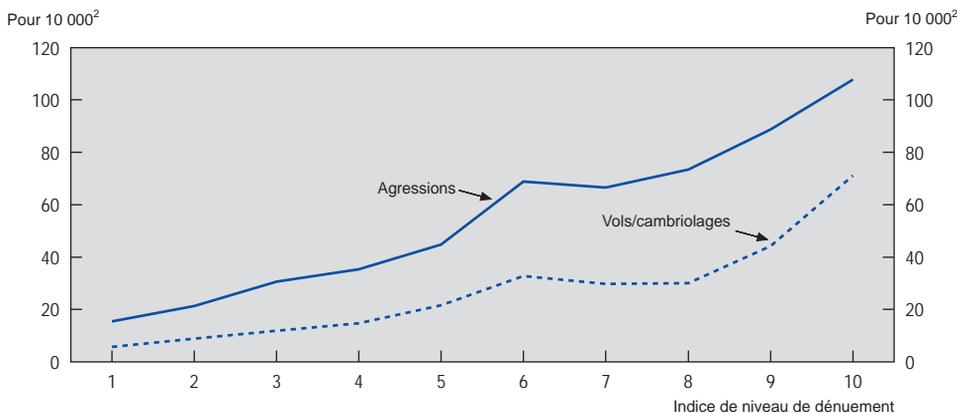
Graphique 19. CARACTÉRISTIQUES DES ZONES DÉFAVORISÉES¹



1. Les zones défavorisées correspondent à la dernière tranche de 5 pour cent des districts électoraux selon l'Indice des conditions locales, indice à variables multiples qui classe toutes les zones du pays sur la base d'une série de critères socio-économiques.

Source : Groupe de l'OCDE sur les affaires urbaines.

Graphique 20. **TAUX DE DÉLINQUANCE DANS LE MERSEYSIDE EN FONCTION DU NIVEAU DE DÉNUEMENT¹**



1. Le dénuement est mesuré par un indice qui combine des données concernant le chômage, la surpopulation, le logement, les équipements collectifs et les personnes vulnérables. L'échelle va de 1 à 10, le niveau 10 étant celui du dénuement maximal.
 2. Pour les agressions, taux calculé pour 10 000 personnes, et pour les vols/cambriolages, pour 10 000 logements.
- Source : Hirschfield *et al.* (1996).

l'expérience de la vie dans un contexte de faible emploi, de dépendance à l'égard des prestations sociales, de délinquance et d'équipements scolaires médiocres. Dans ces conditions, aussi bien les familles que les collectivités locales mènent un combat quotidien pour assurer correctement l'existence des jeunes adultes et veiller à ce qu'ils acquièrent les qualifications qu'exige aujourd'hui le marché du travail. D'où le risque important de voir ces jeunes perpétuer le cycle de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Pour mettre un terme au cercle vicieux de la faiblesse de l'emploi, de la pauvreté et de la délinquance, il ne suffit pas d'adapter les incitations au travail et d'assurer la stabilité des conditions macroéconomiques. Il faut aussi mettre sur pied des programmes spécifiquement conçus en fonction de la situation particulière des individus vivant dans les zones socio-économiquement très défavorisées, et veiller à ce qu'ils soient mis en œuvre de manière intégrée. Un tel cadre d'action est plus difficile à concevoir et plus coûteux à mettre en place qu'un programme national, dans la mesure où il doit tenir compte des caractéristiques des groupes visés. Ainsi, la phase de « filtrage » du programme New Deal limitera

probablement le nombre de personnes bénéficiant de subventions de salaire. Dans les zones défavorisées en revanche, le pourcentage de participants auxquels il faudra assurer un placement actif sera sans doute beaucoup plus important, et il est probable que les places disponibles dans les entreprises privées seront relativement moins nombreuses. Les demandes de formation, d'orientation et de conseils pour la recherche d'emploi y seront vraisemblablement aussi plus fortes.

L'approche retenue par l'actuel gouvernement s'inscrit dans la ligne de la stratégie mise au point par la précédente équipe en place et s'appuie sur les progrès déjà faits. Des programmes tels que City Challenge, Estate Renewal Fund et Housing Action Trusts, visent les zones défavorisées à de multiples égards. Comme le chômage est l'un des catalyseurs du dénuement, ces dispositifs sont fortement axés sur l'amélioration de l'employabilité et complètent les efforts faits pour favoriser la revitalisation de ces zones et leur développement économique. Dans le budget 1998, le gouvernement a annoncé la création du New Deal for Communities pour traiter ces problèmes et développer la formule du partenariat qui est nécessaire dans les zones les plus défavorisées. Il s'agit de compléter ainsi les aides fournies aux jeunes dans le cadre du New Deal, en tenant compte du fait que, dans les collectivités les plus défavorisées, les problèmes posés par la médiocrité des perspectives d'emploi viennent se greffer sur des problèmes économiques et sociaux plus vastes tels que la délinquance, la précarité de l'habitat et une mauvaise gestion des relations de voisinage⁴¹.

L'adaptation au changement : investir en capital humain⁴²

Dans tous les pays de l'OCDE, il existe une relation étroite entre le niveau d'instruction et les liens avec la population active. Les taux de chômage s'inscrivent généralement en baisse et les taux d'emploi en hausse à mesure que s'élève le niveau d'instruction des travailleurs (tableau 16). Au Royaume-Uni, le taux de chômage des personnes ayant un diplôme de niveau universitaire ou tertiaire est actuellement inférieur à 4 pour cent, soit moins du tiers de celui des personnes ayant fait des études secondaires de deuxième cycle incomplètes. Le taux d'emploi des personnes ayant le niveau d'instruction le plus élevé est supérieur d'environ 34 points de pourcentage à celui des individus ayant le niveau d'instruction le plus faible. De plus, les taux d'emploi des personnes qualifiées sont restés plus ou moins constants au cours de la dernière décennie, alors qu'ils ont diminué pour celles qui n'avaient pas de qualifications, notamment les hommes.

Tableau 16. Taux d'emploi et de chômage selon le niveau d'instruction¹

1995

	Taux d'emploi/population					Taux de chômage				
	Études secondaires du deuxième cycle incomplètes	Études secondaires du deuxième cycle	Études du troisième cycle non universitaires	Études de niveau universitaire	Tous les niveaux d'instruction	Études secondaires du deuxième cycle incomplètes	Études secondaires du deuxième cycle	Études du troisième cycle non universitaires	Études de niveau universitaire	Tous les niveaux d'instruction
Royaume-Uni	54	76	82	88	73	12.2	7.4	4.1	3.5	7.4
Allemagne	49	71	83	85	69	13.3	7.9	5.2	4.7	8.1
Australie	61	76	79	86	71	8.5	6.2	5.1	3.3	6.6
Autriche	56	77	85	89	71	5.7	2.9	1.4	2.1	3.5
Belgique	47	72	82	86	63	13.4	7.5	3.5	3.6	8.5
Canada	53	72	78	85	71	13.0	8.6	7.5	4.6	8.3
Corée	71	71	–	80	73	1.0	1.6	–	2.0	1.4
Danemark	61	80	87	89	74	14.6	8.3	5.3	4.3	10.0
Espagne	46	65	73	75	53	20.6	18.5	16.6	13.8	19.0
États-Unis	54	75	83	87	76	10.0	5.0	3.6	2.5	4.7
Finlande	54	71	77	86	67	21.6	16.1	9.7	6.2	15.8
France	52	75	84	81	69	14.0	8.9	5.9	7.0	9.7
Grèce	56	62	75	81	62	6.3	9.0	10.1	7.1	7.4
Irlande	49	67	81	85	60	16.4	7.6	5.0	3.4	10.7
Italie	49	70	–	81	57	9.1	7.9	–	7.3	8.5
Luxembourg	57	76	–	88	64	3.8	2.1	–	0.6	3.0
Norvège	61	80	85	92	79	6.5	4.0	3.4	1.7	3.9
Nouvelle-Zélande	63	82	78	87	74	6.7	3.3	3.6	2.6	4.5
Pays-Bas	52	74	–	83	67	7.9	4.8	–	4.1	5.6
Pologne	50	70	80	85	66	13.9	11.4	6.9	2.8	10.7
Portugal	67	77	86	91	70	6.2	6.4	3.1	3.3	5.8
République tchèque	56	82	–	92	79	7.7	2.1	–	0.7	2.7
Suède	78	84	88	90	83	10.1	8.7	4.8	4.2	7.8
Suisse	67	80	91	89	80	5.8	2.8	1.5	2.6	3.0
Turquie	64	63	–	74	65	4.8	6.9	–	3.3	5.0
Moyenne des pays	57	74	82	85	70	10.1	7.0	5.6	4.0	7.3

1. Pour les 25-64 ans.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

La différence au niveau de l'emploi est encore plus nette pour les jeunes qui ne peuvent facilement compenser les lacunes de leur bagage scolaire par une expérience professionnelle et des qualifications acquises sur le terrain.

Si les taux d'emploi des personnes sans qualifications ont diminué, l'importance relative de ce groupe s'est également réduite. La principale raison en est la rapide augmentation de nouveaux arrivants sur le marché du travail ayant récemment obtenu un diplôme universitaire ou un diplôme d'enseignement supérieur et la disparition des générations âgées à l'autre extrémité. Au cours des dix dernières années, le nombre des jeunes de 16 à 18 ans poursuivant des études ou une formation est passé de moins des trois cinquièmes à plus des trois quarts de la population correspondante. Et environ le tiers des élèves en fin de scolarité s'inscrivent maintenant dans l'enseignement supérieur. Il faudra cependant de nombreuses années avant que le niveau moyen d'instruction du Royaume-Uni rejoigne celui de la plupart des autres pays de l'OCDE.

De plus, un nombre non négligeable de jeunes quittent encore l'école sans avoir acquis les connaissances élémentaires au niveau de la lecture, de l'écriture et du calcul. Or, le degré de maîtrise de ces connaissances de base est déterminant pour le potentiel d'emploi et de gains d'un individu. Les résultats de l'Enquête internationale sur les capacités de lecture et d'écriture des adultes (OCDE, 1997*d*) montrent qu'au Royaume-Uni, en 1994-95, les personnes ayant les niveaux de lecture et d'écriture les plus faibles (niveaux 1 et 2 sur une échelle de 1 à 5) avaient un taux de chômage de 17.5 pour cent, contre moins de 8 pour cent pour les niveaux 3, 4 et 5. De plus, les taux d'activité sont inférieurs d'environ 20 points de pourcentage pour les individus maîtrisant le plus mal l'écriture, la lecture et le calcul.

Bien que le pourcentage de jeunes entrant dans l'enseignement supérieur et celui des élèves de plus de 16 ans poursuivant leurs études aient augmenté, le niveau par étudiant des crédits publics à l'enseignement supérieur est désormais inférieur à la moyenne de l'OCDE, ce qui a suscité des inquiétudes concernant le niveau d'instruction, et la possibilité de financer une augmentation des dépenses de formation et d'éducation. L'une des principales mesures proposées par le gouvernement pour répondre aux besoins d'une population active de plus en plus axée sur l'acquisition de qualifications sans exercer de pressions sur les finances publiques, prévoit l'adoption de droits d'inscription universitaires. La méthode est analogue à celle que l'Australie a été la première à appliquer⁴³. Les étudiants

pourront soit acquitter ces droits dès leur entrée à l'université, soit en reporter le paiement jusqu'à ce qu'ils commencent à travailler et que leurs gains aient atteint un certain seuil. L'expérience australienne a prouvé qu'il était possible de faire participer les étudiants au financement de leurs études sans décourager la participation de jeunes issus de milieux à faibles revenus.

Compte tenu des relations observées entre les gains, l'expérience sur le marché du travail et le niveau d'instruction, une nouvelle expansion des activités de formation et d'éducation pourrait aider à atténuer les coûts de l'ajustement, améliorer l'employabilité, limiter la dispersion des salaires et faire reculer le niveau structurel du chômage. De plus, en élevant la base de qualifications de la population active, on améliorerait la capacité productive à long terme grâce aux effets ainsi exercés sur le stock de capital humain. La manière la plus efficiente de poursuivre ces objectifs est de veiller à ce que les politiques d'enseignement parviennent à faire monter les taux d'inscription scolaire et d'obtention de diplômes. La réalisation des objectifs de redistribution dépend aussi de la composition des groupes suivant un enseignement supérieur et de la prise en compte des besoins particuliers de groupes cibles, tels que les chômeurs de longue durée, les travailleurs âgés et les parents isolés.

On ne peut plus partir du principe qu'il suffit d'investir une fois pour toutes dans l'éducation et la formation, car il n'est plus vrai qu'une qualification soit un acquis à vie. La rapidité de l'évolution et de la diffusion des technologies rend obsolètes certaines qualifications alors que d'autres font l'objet d'une demande croissante. La capacité de s'adapter rapidement aux modifications structurelles de la demande de main-d'œuvre aide l'individu à conserver une forte employabilité et permet à l'économie d'exploiter pleinement les atouts du progrès technologique en termes d'augmentation de la production et d'amélioration des niveaux de vie. C'est la raison pour laquelle le gouvernement s'efforce d'offrir des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie et de faire en sorte qu'elles soient mises à profit.

L'approche des autorités britanniques comporte plusieurs volets et met l'accent sur le rôle de l'éducation et de la formation en tant que processus s'étendant sur toute la durée de la vie. La principale initiative existante – Investors in People Standard (investir dans le capital humain) – vise à encourager les employeurs à développer leurs investissements dans la formation et l'acquisition de qualifications, en définissant un niveau convenu de compétences auquel les

employeurs peuvent se référer pour évaluer les niveaux de qualification de leurs salariés. On devrait ainsi pouvoir mieux évaluer et mesurer la qualité des qualifications, en même temps que l'on pourrait peut-être disposer ainsi d'un instrument permettant d'estimer les besoins. Il n'est cependant pas certain que cette initiative favorisera une augmentation de l'investissement. Le gouvernement a également l'intention de créer une Université pour l'industrie (University for Industry) qui offrira des possibilités de formation tout au long de la vie et servira de centre de documentation sur les autres formules existantes, le but étant d'améliorer l'adaptabilité de la population active.

Ces programmes, parmi d'autres, visent essentiellement à assurer aux individus l'accès à des informations complètes et fiables sur les possibilités d'acquisition de savoir afin de leur permettre de procéder à des choix en toute connaissance de cause et d'assumer la responsabilité de leur propre formation. Mais ce dispositif ne touche pas nécessairement ceux dont les qualifications sont les plus faibles. Les individus dont le niveau d'instruction est déjà élevé ont davantage de chances que les autres de participer à des activités d'éducation des adultes et de formation. En 1993-94, environ les trois quarts des personnes ayant fait des études universitaires avaient participé à des activités de ce type, contre moins d'un quart des personnes s'étant arrêtées à la fin du primaire, ou même avant (tableau 17). L'inégalité de la répartition des chances en faveur des personnes les plus qualifiées est une caractéristique que l'on retrouve dans tous les pays figurant dans le tableau et pourrait être une explication supplémentaire de l'aggravation des inégalités de salaires et d'emploi. Elle souligne l'importance d'améliorer l'instruction de base et de prodiguer peut-être de manière plus active des conseils sur les possibilités d'éducation des adultes à l'intention de ceux dont le niveau d'instruction de départ est faible.

L'éducation et la formation ne peuvent cependant pas à elles seules gonfler durablement l'emploi. Une fraction de la population – certes en diminution – continuera toujours d'arriver sur le marché du travail avec peu de qualifications, et les travailleurs âgés n'ayant suivi qu'une éducation formelle limitée, mais ayant souvent de nombreuses années d'expérience resteront l'une des composantes types de l'offre de main-d'œuvre. Il importe donc de veiller à ce que la demande de travailleurs non qualifiés ne soit pas freinée par des obstacles à la flexibilité et des barrières à l'emploi. L'introduction d'un salaire minimum (voir

Tableau 17. **Participation aux programmes d'éducation des adultes**

1994/95, en pourcentage de la population¹

	Études primaires ou niveau inférieur	Études secondaires du premier cycle	Études secondaires du deuxième cycle	Études du troisième cycle non universitaires	Études universitaires
Royaume-Uni	23.4	34.2	53.2	60.7	73.7
Australie	8.4 ²	28.8	41.9	50.0	60.8
Belgique (Flandres)	4.6 ²	13.3	22.0	37.8	45.6
Canada	15.4	25.6	33.9	51.8	59.5
États-Unis	10.3	21.0	30.7	54.9	64.2
Irlande	8.6	17.6	29.4	44.1	51.0
Nouvelle-Zélande ³	6.8 ²	37.8	52.0	60.4	71.5
Pays-Bas	17.2	29.0	44.5	—	51.4
Pologne	2.7	9.9	20.6	32.5	34.3
Suède	27.0	46.7	52.8	66.6	70.4
Suisse (français)	9.5 ²	15.0 ²	35.7	51.0	51.0
Suisse (allemand)	6.7 ²	22.9 ²	48.0	59.1	63.4

1. Entre 16 et 65 ans. Non compris les étudiants à temps plein de 16 à 25 ans et les personnes qui ont suivi moins de 6 heures de formation.

2. Estimation peu fiable.

3. La catégorie "Études du troisième cycle non universitaires" ne s'applique pas aux Pays-Bas.

Source : OCDE (1997d).

ci-après) dont le niveau trop élevé découragerait l'embauche de certaines des personnes peu qualifiées mais désireuses de travailler constituerait une menace à cet égard.

Réduire les obstacles à l'emploi

Lorsqu'on les interroge directement, les chômeurs déclarent généralement que le manque d'incitation financière au travail est le principal obstacle à l'emploi, mais pas le seul (tableau 18). Sont également considérés comme des obstacles à l'emploi les coûts de transition, les incertitudes liées à l'acceptation d'un nouvel emploi, le manque de motivation personnelle, ou encore le sentiment de disposer de qualifications insuffisantes⁴⁴.

Obstacles transitoires

Le passage de la non-activité à l'emploi, même lorsque l'intérêt financier de l'opération ne fait aucun doute, est parfois un obstacle difficile à surmonter. L'acceptation d'un emploi après une longue période d'inactivité entraîne certaines dépenses immédiates et la perte d'un revenu garanti, quoique faible, sous forme de prestations, en échange de gains futurs incertains. Elle peut aussi

Tableau 18. **Obstacles à l'emploi**

Qu'est-ce qui empêche un chômeur de sortir du régime d'indemnisation ?	Pourcentage des réponses données par des chômeurs
Incitations au travail	
Crainte d'une rémunération trop faible	35
Niveau de l'avantage fiscal consenti au plan local	32
Perte de l'allocation-logement/aide hypothécaire	31
Perte de prestations « acquises »	27
Dépenses supplémentaires (vêtements de travail, déplacements, etc.)	21
Coût de la garde des enfants	18
Remboursement d'anciens prêts/dettes	16
Problèmes liés au passage du chômage à l'emploi	
Crainte que l'emploi soit temporaire	26
Comment vivre jusqu'à la première paie	23
Crainte de ne pouvoir prétendre à nouveau à une indemnisation après une courte période d'activité	23
Trouver quelqu'un pour garder les enfants	14
Fomalités liées aux prestations	11
Devoir attendre le « Family Credit »	5
Devoir attendre d'autres prestations	4
Problèmes personnels	
Inadaptation au travail	19
Emploi inadapté	17
Refus de confier les enfants à quelqu'un d'autre	12
Discrimination de la part de l'employeur	11
Manque de confiance en soi face à l'emploi	9
Devoir disposer d'assez de temps pour s'occuper d'une personne âgée ou handicapée	6
Autre motif (y compris le manque d'emplois disponibles)	5
Aucune des raisons ci-dessus	19

Source : Shaw *et al.* (1996).

impliquer l'abandon de droits à d'autres prestations, telles que l'allocation-logement ou la couverture médicale gratuite. La transition peut aussi modifier le calendrier des flux de revenus et conduire à des problèmes momentanés de trésorerie qui découragent certains d'accepter un emploi et de sortir d'un régime de prestations.

C'est principalement en cherchant à réduire au minimum les contraintes potentielles de trésorerie que les autorités britanniques s'emploient à régler le problème des obstacles transitoires au Royaume-Uni. Elles se sont ainsi engagées à traiter dans les cinq jours toutes les nouvelles demandes de Family Credit⁴⁵. Les

loyers et les impôts locaux des personnes qui étaient jusque-là sans emploi leur seront également payés pendant les quatre premières semaines d'occupation d'un emploi d'une durée d'au moins six mois. De plus, on simplifie les dispositions administratives pour faire en sorte que pendant cette période de quatre semaines, les personnes concernées soient informées des prestations liées à l'exercice d'un emploi auxquelles elles peuvent prétendre. Des primes de retour à l'emploi aident également à faire face aux dépenses immédiates liées à la reprise d'un emploi et encouragent les bénéficiaires à trouver plus rapidement une activité⁴⁶. Des campagnes d'information ont largement contribué à faire mieux connaître les prestations liées à l'exercice d'un emploi et à en développer l'utilisation.

Les employeurs peuvent également douter de l'aptitude des demandeurs d'emploi ayant connu de longues périodes de chômage. Étant donné les dépenses qu'implique l'examen de l'employabilité de nombreux candidats, les employeurs peuvent opérer une sélection en fonction de la situation antérieure au regard de l'emploi, ce qui réduit les chances d'embauche des chômeurs de longue durée. Le programme Work Trials vise à remédier à ces réticences des employeurs et aux risques inhérents à l'embauche d'un chômeur de longue durée en garantissant le salaire de la nouvelle recrue pendant les trois premières semaines et en n'imposant aucune sanction à l'employeur si le candidat retenu ne donne pas satisfaction. De plus, le gouvernement s'est engagé à faire en sorte que les personnes qui prennent un emploi et se le voient ensuite retirer ne perdent pas leurs droits antérieurs à des prestations non liées à l'exercice d'un emploi⁴⁷. Cette garantie, si elle est crédible, devrait aider à réduire le risque d'accepter un emploi de durée incertaine ; bien des choses dépendront cependant de la nature de l'engagement pris, concernant par exemple la durée de la garantie, les restrictions à la possibilité d'en bénéficier, et le pourcentage des droits antérieurs qui sont rétablis. Ces détails importants de l'engagement pris par le gouvernement n'ont pas encore été arrêtés.

Les dépenses non salariales, telles que les cotisations d'assurance sociale, alourdissent le coût du travail pour les employeurs et peuvent donc réduire la demande d'embauche, notamment au bas de l'échelle des rémunérations. Cette contre-incitation ne paraît cependant pas très importante au Royaume-Uni, en raison de la faiblesse relative des dépenses supplémentaires et de la progressivité des cotisations d'assurance sociale. Cela tient aussi au fait qu'en l'absence d'un salaire minimum, le poids des cotisations d'assurance sociale pèse essentielle-

ment sur les salariés. Néanmoins, le barème des cotisations à l'assurance nationale est actuellement l'un des derniers facteurs responsables de l'existence de taux marginaux effectifs d'imposition supérieurs à 100 pour cent. Conformément à la recommandation de Martin Taylor dans son rapport sur les incitations au travail, le barème des cotisations à l'assurance nationale sera plus étroitement aligné sur celui de l'impôt sur le revenu et le « droit d'entrée » sera supprimé aussi bien pour les salariés que pour les employeurs⁴⁸. Les tranches supplémentaires du barème de cotisations des employeurs seront également supprimées de manière à assurer une plus large progressivité. La limite inférieure de gains pour les salariés ne sera pas modifiée, bien que le gouvernement ait l'intention de l'aligner sur l'abattement individuel une fois qu'il aura revu les règles concernant les prestations contributives pour veiller à ce que nul ne perde son droit au bénéfice des prestations. Ces modifications visent à améliorer les incitations au travail et alléger la charge qui pèse sur les travailleurs à bas salaire, et elles devraient aussi atténuer les pièges de la pauvreté.

Renforcer les incitations au travail

- Réforme du système d'imposition et de transferts

Au Royaume-Uni, comme dans la plupart des pays, le système d'assurance chômage a été mis en place il y a une cinquantaine d'années alors que le chômage était faible, de durée limitée, et que les ménages ne comptait habituellement qu'un seul apporteur de revenus. Le système adopté pouvait assurer une garantie satisfaisante de ressources en cas de perte momentanée de rémunérations. Aujourd'hui cependant, le nombre de personnes qui se trouvent sans travail pendant de longues périodes s'est accru, et beaucoup d'emplois sont faiblement rémunérés. Les régimes actuels de prestations ne se sont pas totalement adaptés à cette évolution et pourraient avoir modifié la structure des incitations offertes à certains groupes pour la recherche d'un emploi rémunéré, créant ainsi le piège du chômage, et aboutissant dans d'autres cas à des pièges de la pauvreté, dans la mesure où le retrait des prestations et l'alourdissement de la charge fiscale peuvent décourager des personnes à faibles revenus de faire un effort de travail supplémentaire.

Les indemnités de chômage ne sont cependant plus la principale source d'aide dont bénéficient les travailleurs sans emploi au Royaume-Uni. En 1993, elles ne représentaient que 5 pour cent des dépenses sociales totales. En revan-

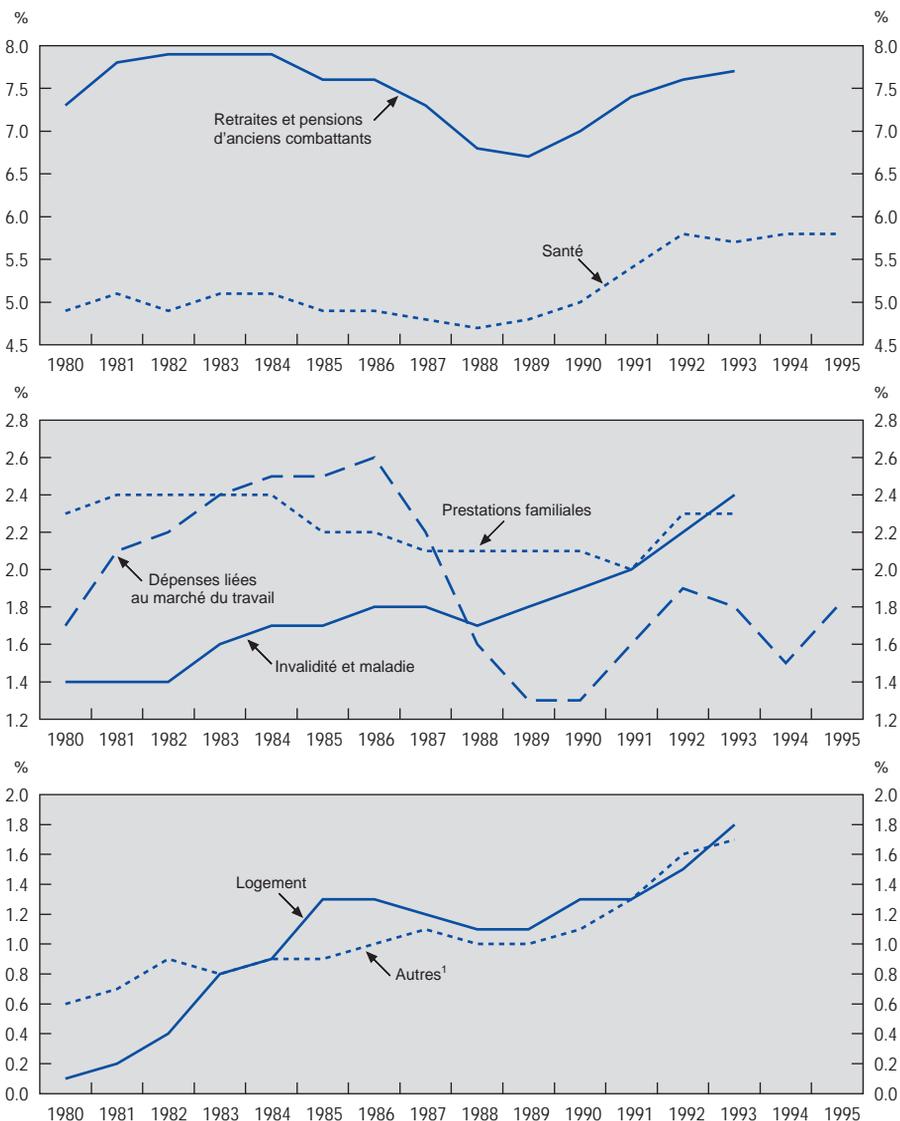
che, les dépenses au titre de prestations non liées au marché du travail, comme les allocations logement et les pensions d'invalidité, ont connu une progression spectaculaire au cours des vingt dernières années (graphique 21). A l'heure actuelle, le nombre de personnes demandant à bénéficier d'une pension d'invalidité de longue durée est à peu près identique à celui des personnes faisant valoir leurs droits à l'assurance chômage, et s'inscrit en outre sur une pente fortement ascendante. En raison de l'augmentation des bénéficiaires de pensions d'invalidité et de la durée moyenne de versement de ces prestations, les dépenses sociales à ce titre rapportées au PIB ont été multipliées par deux depuis le début des années 80 et représentent quelque 8 pour cent du budget social de l'État. Des augmentations sont également intervenues dans d'autres pays de l'OCDE, mais nulle part de manière aussi spectaculaire qu'au Royaume-Uni, bien que dans certains pays, le niveau des dépenses soit nettement plus élevé, notamment aux Pays-Bas, en Finlande et en Norvège.

Du fait de la progression du nombre de personnes tributaires du système de protection sociale pendant de longues périodes, il est devenu plus important de veiller à ce que les prestations versées aux chômeurs n'érousent pas leur incitation à chercher et trouver un emploi. Le gouvernement examine actuellement les objectifs et la portée des politiques existantes de transferts et d'imposition, dans le but de renforcer les incitations au travail et d'aider les individus à s'adapter à l'évolution de la situation économique. Dans le cadre de ce processus, il a créé en mai 1997 un groupe de travail (la commission Taylor) chargé d'examiner notamment les implications de l'évolution du marché du travail pour le système de protection sociale et inversement, et la façon de réorganiser ce système pour améliorer l'employabilité. Le Groupe de travail a publié son rapport en mars et proposé des réformes dans trois principaux domaines : les cotisations à l'assurance nationale, la création d'un crédit d'impôt pour les familles actives, et les conjoints de chômeurs.

- Incitations au travail

Les taux de compensation mesurent la relation entre les revenus du travail et les ressources disponibles en cas de chômage, et donnent par là même une indication approximative de l'incitation au travail. Les calculs de ce genre comportent de nombreuses limitations pratiques et méthodologiques qui compliquent les comparaisons internationales, de sorte qu'il convient d'éviter toute conclusion fondée sur les seuls taux de compensation (Martin, 1996). Les estimations sont

Graphique 21. DÉPENSES SOCIALES PAR FONCTION
En pourcentage du PIB



1. Couvre les dépenses sociales en faveur d'individus non couverts par d'autres programmes spéciaux ou qui reçoivent à ce titre une prestation d'un montant insuffisant par rapport à leurs besoins. Couvre aussi les dépenses concernant les immigrants et les réfugiés.

Source : OCDE, Base de données sur les dépenses sociales.

sensibles aux hypothèses retenues concernant l'âge, la situation de famille, les gains antérieurs, la durée du chômage et l'expérience professionnelle de l'individu. De même, le taux de compensation ne reflète pas la totalité des modifications des conditions d'éligibilité : ainsi, l'allongement de la période d'emploi requise pour pouvoir prétendre à l'assurance chômage, ou le durcissement des contrôles administratifs concernant l'obligation de recherche d'emploi, ne sont pas pris en considération. De plus, les taux de compensation ne tiennent pas compte des dépenses liées à l'exercice d'un emploi. Les dépenses d'habillement, de transport et de garde d'enfants, notamment pour certains groupes tels que les parents isolés, réduisent l'intérêt financier du travail⁴⁹. Malgré ces réserves, les taux de compensation offrent toujours une utile mesure synthétique des incitations au travail⁵⁰.

En 1995, au Royaume-Uni, les taux bruts de compensation des indemnités de chômage, basés sur des considérations familiales supposées, étaient en moyenne de 18 pour cent. Pour les jeunes et les célibataires au chômage, ils étaient inférieurs à 20 pour cent, tandis que les couples mariés et les personnes ayant des enfants à charge recevaient des prestations équivalant à peu près au tiers de leurs gains antérieurs. A l'extrémité de l'échelle, un peu plus d'un demi-million de personnes avaient un taux de compensation de plus de 70 pour cent, contre plus d'un million et demi dix ans plus tôt. Comparativement aux autres pays de l'OCDE, la moyenne britannique est plus faible que celle de n'importe quel autre pays européen et légèrement supérieure aux niveaux relevés au Japon et aux États-Unis. De plus, elle a légèrement reculé au cours des deux dernières décennies, à la différence des tendances à la hausse observées dans la quasi-totalité des autres pays.

Le taux net de compensation est plus révélateur des réactions comportementales des travailleurs. Il est obtenu en déduisant des taux bruts de compensation les charges fiscales et les prestations non liées à l'emploi. Des estimations établies par l'OCDE sur la base de chiffres moyens obtenus à partir de différentes hypothèses concernant la situation de famille, la durée du chômage et les gains moyens attendus font apparaître de forts effets de contre-incitation, notamment dans le cas de certains groupes. Le taux net moyen de compensation, légèrement supérieur à 50 pour cent, est près de trois fois plus élevé que le taux brut moyen. Il est également beaucoup plus proche de la moyenne simple européenne, et nettement supérieur aux taux observés aux États-Unis et au Japon (tableau 19).

Tableau 19. **Taux bruts et nets de compensation de l'indemnité de chômage¹**

1994/95, en pourcentage

	Taux brut ²	Taux net ³
Allemagne	26	54
Australie	27	31
Belgique	42	59
Canada	27	43
Danemark	71	81
Espagne	32	49
États-Unis	12	16
Finlande	43	59
France	38	55
Irlande	26	37
Italie	20	19
Japon	10	45
Norvège	39	62
Nouvelle-Zélande	30	39
Pays-Bas	46	69
Royaume-Uni	18	51
Suède	27	67
Suisse	30	62

1. Les données indiquées sont des moyennes des taux de compensation relevés pour deux niveaux de gains, deux durées de chômage et deux situations de famille.
 2. Droit à prestations moyen avant impôt en pourcentage des gains antérieurs avant impôt.
 3. Droit à prestations moyen déduction faite de l'impôt et sur la base de l'allocation logement en pourcentage des gains nets d'impôt. Le loyer est supposé fixe.
- Source : Base de données de l'OCDE sur les droits à prestations au regard de l'impôt.

Le niveau élevé des taux nets de compensation permet de prolonger la recherche d'un emploi adéquat et atténue l'incitation financière à travailler, ce qui implique un allongement des durées moyennes de chômage et peut-être aussi une intensification des pressions salariales, d'où le risque d'une élévation du taux global de chômage. L'ampleur de ces effets est difficilement quantifiable et dépend aussi d'autres facteurs, notamment les qualifications de la population active et les caractéristiques des différents ménages⁵¹.

Les taux bruts, et même les taux nets, de compensation ne donnent cependant qu'une image partielle des incitations et des contre-incitations à prendre un emploi. Certains individus peuvent vivre grâce à d'autres formes de prestations

non liées à la recherche d'un emploi. Les taux de compensation calculés sur la base des prestations non liées au marché du travail sont généralement plus élevés (tableau 20)⁵². Étant donné qu'au Royaume-Uni, le nombre de personnes d'âge actif recevant actuellement des prestations qui ne sont pas liées à la recherche d'un emploi est supérieur à celui des personnes bénéficiant de transferts d'assurance chômage, il importe de mieux comprendre les caractéristiques de ce groupe et les incitations qui lui sont offertes.

Les principales prestations non liées à l'exercice d'un emploi sont les allocations d'invalidité et d'assurance maladie. Depuis 1980, le nombre de bénéficiaires en âge de travailler a progressé en moyenne de 5 pour cent par an pour s'établir aux environs de 6 pour cent de la population d'âge actif. Cette hausse a été pour l'essentiel le fait d'hommes d'âge actif, ce qui explique en partie la réduction du taux d'activité de ce groupe⁵³. Bon nombre de ces bénéficiaires avaient antérieurement connu de longues périodes de chômage, ce qui pourrait

Tableau 20. Taux de compensation fondés sur l'aide sociale¹

1994/95

	Célibataire	Couple sans enfant	Couple avec 2 enfants	Célibataire avec 2 enfants
Allemagne	51	59	59	50
Australie	38	50	71	69
Belgique	39	46	59	43
Canada	27	47	54	59
Danemark	65	68	95	90
Espagne	27	33	46	44
États-Unis	7	12	49	42
Finlande	61	72	100	70
France	49	57	65	57
Irlande	34	49	70	60
Italie	0	0	11	8
Japon	35	49	72	62
Norvège	46	62	83	64
Nouvelle-Zélande	41	57	64	55
Pays-Bas	62	74	80	72
Suède	62	83	100	70
Suisse	49	61	66	57
Royaume-Uni	52	63	76	65

1. Calculé sur la base du droit à prestations annualisé au cours du 60^e mois de chômage, à supposer que les critères de patrimoine pour l'assistance sociale, etc. soient satisfaits. Les taux de compensation sont ceux qui résultent de la stricte application des textes, s'ils diffèrent des taux relevés dans la pratique.

Source : OCDE (1997e).

expliquer l'apparition de maladies entraînant une incapacité à travailler⁵⁴. Il est cependant très peu probable que l'état de santé de la population britannique d'âge actif se soit régulièrement dégradé autant que le donnerait à penser le nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité. Il est sans doute plus vraisemblable que ces prestations sont, pour certains, un substitut aux transferts liés au chômage. Pour en bénéficier, il n'est pas nécessaire de faire la preuve que l'on est à la recherche d'un emploi, leur durée est indéfinie et leur niveau moyen est plus généreux que celui des indemnités de chômage. Il est probable que si on leur offrait des possibilités et des incitations adéquates, certains de ceux qui vivent de prestations non liées à l'emploi choisiraient d'exercer un travail.

Pour tenter de mettre un terme à la tendance ascendante du nombre de bénéficiaires d'une assurance longue maladie ou d'une allocation d'invalidité, le gouvernement a remplacé en avril 1995 l'allocation d'invalidité (Invalidity Benefit) par une allocation d'incapacité (Incapacity Benefit), assortie d'un contrôle médical plus strict. Lors de la mise en place de cette nouvelle allocation, on espérait que certains des bénéficiaires actuels seraient considérés comme aptes à l'emploi et finiraient par rejoindre la population active. Jusqu'à présent cependant, l'effet de cette mesure a été négligeable et le nombre de bénéficiaires de prestations n'a cessé de s'élever⁵⁵. Bien que le durcissement des conditions d'éligibilité ait pu avoir une incidence sur le nombre de nouvelles demandes d'allocation, il est peu probable que le nombre des bénéficiaires existants se réduise rapidement sans mesures plus draconiennes. Des vérifications plus rigoureuses et plus régulières de l'aptitude au travail, assorties de sanctions pour ceux qui, bien que jugés aptes, ne recherchent pas un emploi, seraient probablement utiles, mais de telles mesures sont politiquement difficiles à mettre en œuvre et coûteuses à administrer.

Une autre composante importante des dépenses sociales, concernant pour l'essentiel les personnes dépourvues d'emploi, est constituée par les allocations logement. Celles-ci, rapportées au PIB, se sont multipliées par dix au cours des quinze dernières années et représentent près de 2 pour cent du PIB, soit l'équivalent de 8 pour cent des dépenses sociales totales. Environ 75 pour cent des bénéficiaires de cette allocation, soit un peu plus de 2 millions de personnes de moins de 60 ans, reçoivent une forme ou une autre de garantie de ressources. Parmi les parents isolés, le pourcentage monte à 85 pour cent. En revanche, seuls 13 pour cent des bénéficiaires d'âge actif n'avaient aucun revenu lié à l'exercice

d'un emploi, bien que l'allocation logement soit offerte (sous condition de ressources) aux travailleurs à bas salaires.

L'allocation logement est conçue de telle manière qu'elle peut constituer une puissante contre-incitation au travail. Si les loyers s'élèvent sur le marché, l'allocation augmente aussi, mais si le revenu s'accroît, le droit à l'allocation logement se réduit. Lorsque cela se conjugue à la suppression de l'exemption des taxes locales et du Family Credit, et compte tenu de la progressivité de l'impôt sur le revenu et du barème de l'assurance nationale, le taux marginal effectif d'imposition peut ainsi monter jusqu'aux alentours de 90 pour cent. Néanmoins, grâce aux réformes apportées à l'allocation logement, le marché locatif est devenu plus actif, et la faible mobilité imputable à la possibilité de disposer d'un logement social et à la situation géographique de ces logements a été réduite. Il est possible que ces modifications aient contribué à renforcer la mobilité de la population active comme en témoigne l'atténuation des différences régionales des taux de chômage, mais il est globalement difficile de dire si l'effet net des mesures concernant le logement a été positif ou négatif du point de vue de la situation du marché du travail.

Plusieurs mesures pourraient être envisagées pour aider à réduire la contre-incitation au travail résultant du système d'allocation logement, sans pour autant freiner la mobilité de la population active. On pourrait ainsi abaisser les taux marginaux effectifs d'imposition au bas de l'échelle des salaires en diminuant le taux de réduction de l'allocation logement, actuellement fixé à 65 pour cent, et/ou en relevant le plafond des gains au-delà duquel l'allocation logement est réduite. De telles modifications seraient cependant coûteuses pour le budget, et les prévisions actuelles de dépenses ne laissent guère de marge de manœuvre. De plus, les taux marginaux effectifs élevés se déplaceraient vers le haut de l'échelle des rémunérations et affecteraient une plus large proportion de la population. Une autre formule serait de restructurer les aides publiques actuelles au logement. Les propriétaires de leur habitation bénéficient encore d'une importante subvention grâce à l'abattement au titre des intérêts hypothécaires. Le budget de juillet 1997 a réduit l'ampleur de cette subvention, en diminuant de 5 pour cent l'abattement qui est ainsi ramené à 10 pour cent, mais le coût annuel pour le budget est encore de l'ordre de 1.5 milliard de livres. Les économies réalisées en supprimant cet avantage pourraient être utilisées pour financer une aide au logement ciblée sans

accroître les dépenses globales, ou pourraient être réorientées vers une garantie générale de ressources.

- Des dépenses sociales ciblées renforcent-elles les incitations au travail ?

Face au rapide alourdissement des dépenses sociales, les autorités ont principalement cherché à mieux cibler leur action (grâce principalement à une plus large utilisation des prestations sous condition de ressources, évaluées sur la base du revenu familial), à réduire les prestations par rapport aux gains, et à déplacer vers le secteur privé une partie de la responsabilité de leur financement⁵⁶. Un meilleur ciblage des prestations vers les personnes qui en ont besoin, parallèlement à un élargissement de l'offre d'emplois et à une amélioration des incitations à y répondre, permettent théoriquement de satisfaire tout à la fois aux objectifs d'équité et d'efficience tout en contenant les dépenses de transfert et, par là même, les impôts nécessaires pour les financer. Une difficulté essentielle tient cependant au fait que le ciblage des prestations peut se traduire, au niveau de la fiscalité, par des taux marginaux effectifs élevés, les augmentations des gains avant impôts étant neutralisées par un alourdissement de la charge fiscale et les prestations étant reprises par l'impôt. Des taux marginaux effectifs élevés au bas de l'échelle des gains découragent tout resserrement des liens avec le marché du travail dans la mesure où le fait de travailler plus dur n'améliore que légèrement les revenus disponibles, crée un piège de la pauvreté et entraîne une dépendance à l'égard des prestations sociales.

Il est difficile d'estimer l'ampleur de ce problème. Les réformes opérées depuis 1988 ont réduit fortement le nombre de cas les plus extrêmes – taux marginaux effectifs d'imposition de plus de 100 pour cent – mais d'après les statistiques officielles, environ 645 000 personnes se verraient appliquer des taux marginaux effectifs de plus de 70 pour cent. De plus, quelque 105 000 personnes sont assujetties à des taux marginaux effectifs supérieurs à 90 pour cent, qui s'appliquent approximativement aux gains se situant entre 46 et 65 pour cent de ceux de l'ouvrier moyen (tableau 21). Néanmoins, près de 90 pour cent de la population salariée est assujettie à des taux marginaux effectifs inférieurs à 40 pour cent, ce qui est relativement favorable comparativement aux autres pays de l'OCDE et compte tenu du nombre élevé de personnes bénéficiant de prestations sous condition de ressources.

Tableau 21. **Taux marginaux effectifs d'imposition¹**

	Milliers			
	1985 ²	1994-95 ^{3, 4}	1995-96 ^{3, 5}	1996-97 ^{3, 6}
100 pour cent +	70	0 (0)	10 (20)	5 (5)
90 pour cent +	130	90 (120)	100 (135)	105 (145)
80 pour cent +	290	355 (370)	420 (435)	360 (405)
70 pour cent +	290	600 (640)	615 (700)	645 (710)
60 pour cent +	450	620 (660)	630 (720)	655 (725)
50 pour cent +	680	625 (665)	630 (725)	660 (725)

1. Les chiffres de 1985 sont calculés pour les foyers fiscaux recevant des prestations liées au revenu et dans lesquels au moins une personne travaille 24 heures par semaine ou plus. Les chiffres ultérieurs sont calculés pour les foyers fiscaux dans lesquels au moins une personne travaille 16 heures ou plus.

2. Sur la base des «Family Expenditure Surveys» de 1982, 1983 et 1984.

3. On a utilisé les statistiques de l'allocation logement et un échantillon statistique du «Family Credit» pour obtenir des chiffres plus précis à partir de 1994-95. Les chiffres non ajustés figurent entre parenthèses pour permettre une comparaison avec 1985.

4. Sur la base des «Family Expenditure Surveys» de 1990, 1991 et 1992.

5. Sur la base des «Family Expenditure Surveys» de 1991, 1992 et 1993.

6. Sur la base des «Family Resources Surveys» de 1994-95.

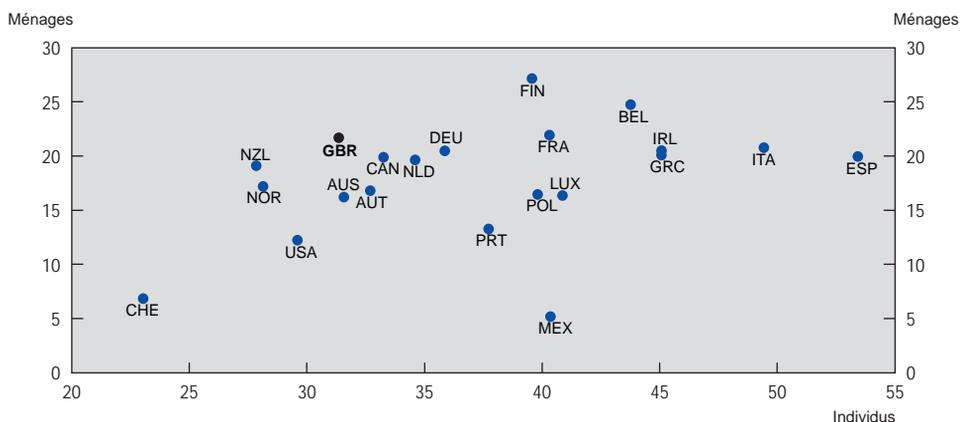
Source : *UK Social Security Department Report, 1997.*

L'incitation au travail d'un membre d'une famille est souvent fonction de la situation des autres membres de la famille sur le marché du travail. C'est particulièrement vrai lorsque les prestations sont soumises à des conditions de ressources et lorsque l'on utilise comme base de calcul le revenu du ménage, comme c'est le cas au Royaume-Uni. La conjonction de l'imposition et du retrait des prestations rend le travail à temps partiel particulièrement peu attrayant pour les ménages où deux adultes se trouvent sans emploi, dans la mesure où la garantie de ressources est réduite de 1 livre pour chaque livre supplémentaire gagnée. Au Royaume-Uni, seules 33 pour cent des femmes mariées à des hommes au chômage ou sans emploi ont une activité rémunérée, contre 74 pour cent des femmes dont le mari a un travail⁵⁷. Ceci peut avoir pour effet de réduire les possibilités d'emploi et les chances de réintégration réussie dans la vie active des travailleurs sans emploi, dans la mesure où le travail à temps partiel est souvent le premier pas vers le retour sur le marché du travail⁵⁸. Le travail à temps partiel correspond souvent aussi à un choix, puisqu'il concerne quelque 6.5 millions de personnes, soit un quart de l'emploi total. En fait, la structure des systèmes d'imposition et de transferts contribue au clivage entre les familles nanties d'un emploi et celles qui en sont dépourvues. Dans le premier groupe, au moins un membre du ménage travaille, et l'autre a une forte incitation à trouver

un emploi, tandis que dans le second groupe, l'incitation au travail est faible pour les deux conjoints. Pour qu'un ménage sorte de la catégorie des ménages dépourvus d'emploi, il faut que les deux membres du couple trouvent une activité presque simultanément⁵⁹. Au Royaume-Uni, le pourcentage des ménages d'âge actif dépourvus d'emploi était de 22 pour cent en 1996, taux plus élevé que dans tous les autres pays de l'OCDE, à l'exception de la Finlande et de la Belgique. L'Allemagne, la France, l'Irlande, l'Italie et l'Espagne ont des taux comparables, mais aussi un taux de non-emploi plus élevé au niveau des individus (graphique 22).

Les parents isolés, qui sont à environ 90 pour cent des femmes, sont particulièrement touchés par des taux marginaux effectifs d'imposition élevés. Plus de 65 pour cent des parents isolés ayant une activité rémunérée sont assujettis à des taux marginaux effectifs de plus de 60 pour cent, contre environ 6 pour cent dans l'ensemble de la population. L'absence de structures d'accueil abordables pour les enfants est un obstacle supplémentaire au travail. C'est là tout spécialement une contrainte pour les familles monoparentales peu qualifiées, pour

Graphique 22. TAUX DE NON-EMPLOI POUR LES INDIVIDUS ET LES MÉNAGES¹
1996²



1. Les ménages d'âge actif sont ceux qui comptent au moins un adulte d'âge actif, à l'exception de l'Australie, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande et des Pays-Bas, où ce terme désigne les ménages dont le chef de famille est d'âge actif.

2. Danemark : 1990 ; Norvège : 1995 ; Pologne : 1995 pour les individus.

Source : OCDE, *Statistiques de la population active*.

lesquelles l'intérêt financier d'un emploi, une fois déduites les dépenses liées à la garde des enfants, est minime, et parfois même négatif. Ainsi, un parent isolé dont les gains représentent l'équivalent des deux tiers du salaire de l'ouvrier moyen verrait, sur la base d'hypothèses raisonnables concernant les coûts de la garde des enfants, sa situation financière se dégrader s'il prenait un emploi.

Pour supprimer ces obstacles à l'emploi auxquels se heurtent les parents isolés, le précédent gouvernement avait introduit une déduction pour garde d'enfants pour calculer le niveau de la prestation au titre du Family Credit. L'utilisation de cette facilité a été beaucoup plus faible qu'on ne l'avait initialement prévu, et elle n'est pas d'un très grand secours pour les familles les plus pauvres dont les ressources ne sont pas nécessairement suffisantes pour pouvoir pleinement en bénéficier; seules les familles gagnant plus de 139 livres par semaine perçoivent l'aide maximale. Le crédit d'impôt pour les familles actives (Working Family Tax Credit – voir ci-après) du nouveau gouvernement comportera un crédit d'impôt au titre de la garde d'enfants qui se traduira par une aide supplémentaire. Une famille ayant un enfant disposera ainsi au maximum d'une aide de 70 livres par semaine et une famille ayant deux ou plusieurs enfants de 105 livres par semaine. Tout parent isolé travaillant 16 heures par semaine ou plus et payant pour la garde des enfants pourra bénéficier de ce dispositif. Néanmoins, de même que dans le cas de toutes les prestations assujetties à un critère de ressources, l'incitation à accroître l'effort de travail au-delà d'un nombre d'heures limité est réduite à partir du moment où les prestations commencent à diminuer. Par voie de conséquence, pour nombre de personnes dans ce cas, la rémunération du travail pourrait rester insuffisante pour échapper à la pauvreté. Néanmoins, le Working Family Tax Credit assurera à une famille dont un membre travaille à temps plein un revenu garanti d'au moins 180 livres par semaine.

Le programme New Deal, les prestations existantes liées à l'exercice d'un emploi et la stratégie National Childcare⁶⁰ actuellement mise en place sont autant de dispositifs qui devraient contribuer à élever les gains liés à l'exercice d'un emploi. Compte tenu de la réduction des prestations pour parents isolés dans le cas des nouveaux bénéficiaires, l'écart entre les revenus du travail et les autres revenus devrait se creuser et encourager un plus grand nombre de parents isolés à rechercher activement un emploi. Le crédit d'impôt pour les familles actives (Working Family Tax Credit) et le crédit d'impôt pour la garde des enfants

améliorent aussi les gains liés à l'exercice d'un emploi. Ces réformes permettent donc d'espérer une progression de l'emploi, l'une des voies les plus sûres pour ne plus être tributaire de l'aide sociale et pouvoir offrir une image positive aux enfants. Il faudra cependant des ressources plus importantes pour relever sensiblement le taux d'emploi des parents isolés, notamment si la participation aux dispositifs en place est uniquement volontaire.

Plusieurs formules peuvent être envisagées pour réduire les effets de contre-incitation qu'exercent des taux marginaux effectifs d'imposition élevés, mais elles impliquent toutes de difficiles arbitrages. Pour atténuer l'incidence de ces taux élevés à des niveaux de revenu relativement faibles, on pourrait envisager de réviser à la hausse le montant qui peut être perçu avant que les prestations soumises à critère de ressources soient réduites ; l'absence de limitation équivaut à un système universel. Une autre méthode consisterait à abaisser le taux de réduction des prestations. Dans l'un et l'autre cas, le coût budgétaire des programmes serait alourdi, et les fortes contre-incitations marginales au travail concerneraient dès lors des tranches supérieures de revenu. Il est en outre peu probable que les plus démunis puissent tirer parti de réformes de ce genre puisqu'ils n'ont pour la plupart pas d'emploi. Le Working Family Tax Credit, dont l'adoption aura une incidence sur le budget, a un seuil de revenu plus élevé que le Family Credit et un taux de réduction plus faible.

L'approche proposée par le gouvernement consiste à ramener à 10 pour cent le taux inférieur de l'impôt sur le revenu – lorsque cela ne met pas en danger les finances publiques – et à moduler les prestations sous conditions de ressources. Une baisse du taux de l'impôt sur le revenu appliquée au barème d'imposition actuel coûterait quelque 11 milliards de livres et serait bénéfique pour tous les contribuables. L'effet d'une telle mesure sur l'incidence, l'ampleur et la distribution des taux marginaux effectifs d'imposition dépendrait des modifications effectivement apportées aux prestations soumises à critère de ressources. Ces modifications restent à définir. Il est cependant peu probable qu'une baisse du taux de l'impôt sur le revenu puisse modifier profondément les choses dans la mesure où les prestations soumises à critère de ressources sont calculées sur la base du revenu net d'impôt et des cotisations à l'assurance nationale. L'essentiel de l'avantage procuré aux travailleurs faiblement rémunérés par un allègement de la charge fiscale serait donc perdu par le biais d'une réduction des prestations. L'Institute for Fiscal Studies (IFS) a calculé que cette modification serait surtout

avantageuse pour les ménages des trois quintiles supérieurs de revenu. Les contribuables appartenant au quintile le plus bas ne recevraient que 3 pour cent de l'avantage financier (The Green Budget, IFS, 1998). Une formule plus précisément ciblée visant à renforcer l'incitation au travail des chômeurs, des groupes de population en âge de travailler mais sans emploi et des travailleurs faiblement rémunérés serait plus facile à mettre en œuvre si elle reposait principalement sur une modification du système de prestations.

- Prestations liées à l'exercice d'un emploi

Les prestations liées à l'exercice d'un emploi sont des transferts ou des crédits d'impôt liés à l'exercice d'un emploi qui viennent compléter les gains des individus ou des familles à faibles revenus. Leur but est de creuser l'écart entre les revenus nets du travail et les prestations hors emploi, afin de renforcer l'incitation à chercher un travail rémunéré. Ces mesures sont souvent ciblées sur des groupes – habituellement des familles – qui bénéficieraient sans cela de taux de compensation élevés. Cette stratégie a été l'un des principaux axes de la politique des autorités ces dernières années et elle se voit accorder une place encore plus importante dans le cadre plus large de la réforme du système de protection sociale⁶¹.

Les prestations liées à l'exercice d'un emploi peuvent atténuer le piège du chômage en augmentant les revenus de ceux qui ont un travail sans réduire les prestations hors emploi, et ce, à un coût budgétaire moindre que des réductions générales de la fiscalité, puisque ces mesures sont ciblées. Il s'agit donc d'un autre moyen d'abaisser le taux de compensation effectif sans procéder à de sévères réductions des prestations, susceptibles d'aggraver la pauvreté. Mais, à l'instar d'autres programmes, ces dispositifs impliquent de difficiles arbitrages entre les coûts budgétaires, les incitations et l'ampleur du ciblage. Afin de contenir les coûts, la prestation doit être retirée à mesure que les gains s'élèvent, ce qui affaiblit l'incitation à accroître le nombre d'heures ouvrées ou à investir dans une formation. La suppression progressive des prestations a également pour effet que des taux marginaux effectifs d'imposition plus élevés touchent des tranches supérieures de revenu, ce qui réduit l'incitation au travail des personnes qui ont déjà un emploi.

Les prestations liées à l'exercice d'un emploi ne sont pas nouvelles au Royaume-Uni. Le premier mécanisme de ce type a été le Family Income Supplement, institué en 1973, et remplacé en 1988 par un dispositif du même type, mais

plus généreux, le Family Credit. Ce dernier ajoute environ 50 livres aux gains hebdomadaires bruts et a progressivement touché un nombre croissant de familles dans la mesure où les conditions minimales de travail requises pour en bénéficier sont moins rigides, où les dépenses au titre de la garde d'enfants sont plus généreusement compensées, et où les plafonds de revenu autorisés avant que les prestations ne commencent à se réduire sont plus élevés⁶². Le dispositif a été étendu en 1995, à titre d'essai, aux couples sans enfants et aux adultes célibataires dans le cadre d'un programme appelé «Earnings Top-up». Les parents isolés sont les principaux bénéficiaires du Family Credit, représentant près de 50 pour cent des personnes qui le perçoivent.

L'incidence des prestations liées à l'exercice d'un emploi sur l'offre de main-d'œuvre dépend du groupe de personnes concernées. Pour les parents isolés, l'offre effective de travail est souvent limitée par les responsabilités parentales et le nombre restreint de places disponibles dans les structures d'accueil. Le risque est donc faible que les crédits budgétaires aient pour effet d'inciter certains à préférer un travail à temps partiel à un travail à temps plein⁶³. De plus, le choix entre le travail à temps partiel et l'inactivité est plus pointu. En revanche, le Family Credit peut réduire l'incitation au travail chez les couples comptant deux apporteurs de revenu et dont les gains se situent juste au-dessus du plafond fixé pour pouvoir bénéficier de cette mesure. Dans ce cas (qui est celui d'environ 250 000 ménages), si un membre du couple perd son emploi, la famille pourra bénéficier du Family Credit, ce qui ne réduira que légèrement le revenu familial.

Les incitations contradictoires au travail inhérentes au Family Credit, comme d'ailleurs à toutes les prestations liées à l'exercice d'un emploi, pourraient même entraîner une baisse de l'offre effective de main-d'œuvre. C'est ce qui se produit lorsque la réduction de l'effort de travail des salariés à temps plein est plus forte que l'augmentation du nombre d'heures ouvrées par des travailleurs à temps partiel, et par des personnes jusque-là sans emploi. Néanmoins, la plupart des travaux économétriques font apparaître que les prestations liées à l'exercice d'un emploi ont un effet positif sur la décision d'accepter un emploi et élèvent le nombre global d'heures ouvrées. De plus, dans la plupart des cas, les heures ouvrées seront plus largement distribuées. C'est là un avantage supplémentaire dans la mesure où le fait de conserver certains liens avec le marché du travail permet en général de retrouver plus facilement un emploi à temps plein.

En ce qui concerne les États-Unis, Scholz (1996) estime que les contre-incitations exercées par les prestations liées à l'exercice d'un emploi sur les travailleurs actuels neutralisent pour à peu près un tiers l'effet positif – particulièrement fort dans le cas des parents isolés – exercé sur le nombre global d'heures ouvrées. Cela ne signifie naturellement pas qu'il en ira de même dans d'autres pays. Il est en effet probable que les chiffres sont fonction des conditions spécifiques du marché du travail et des mécanismes locaux d'imposition et de transferts. En règle générale cependant, on peut supposer que les prestations liées à l'exercice d'un emploi obtiendront de meilleurs résultats si la distribution des gains est large et si les prestations hors emploi sont faibles par rapport aux gains moyens (OCDE 1997e). C'est globalement le cas du Royaume-Uni, ce qui donne à penser qu'un renforcement des incitations au travail par une plus large utilisation des prestations liées à l'exercice d'un emploi pourrait améliorer l'offre effective de travail sans alourdir exagérément les dépenses budgétaires, sous réserve que les prestations hors emploi ne soient pas relevées dans les mêmes proportions, à plus forte raison si elles sont moins généreuses. Néanmoins, la réduction des prestations hors emploi risquerait d'aggraver les difficultés financières de ceux qui restent ou qui deviennent chômeurs.

Les prestations liées à l'exercice d'un emploi peuvent avoir d'autres effets susceptibles de nuire aux objectifs d'employabilité. Dans la mesure où elles ont pour but d'encourager les individus à prendre un travail dont la rémunération est faible mais néanmoins supérieure à la valeur du travail fourni, les écarts au niveau du salaire net se resserrent. Ceci pourrait affaiblir l'incitation à investir dans l'éducation et la formation, en réduisant la rentabilité d'un tel investissement. Un autre effet négatif potentiel qui préoccupe particulièrement le gouvernement est le risque que les prestations liées à l'exercice d'un emploi entraînent une baisse des salaires et alourdissent par là même le coût budgétaire de ces programmes⁶⁴. Les salaires pourraient baisser si les incitations étaient suffisamment puissantes pour entraîner une forte augmentation de l'offre de travail. D'autres estiment que les employeurs profiteraient de l'existence de ces mécanismes pour ramener les salaires en deçà de la valeur du travail fourni. On fait souvent état de ces craintes pour justifier l'association de prestations liées à l'exercice d'un emploi à un salaire minimum, même si l'on ne dispose guère d'éléments prouvant l'existence d'un tel phénomène (voir ci-après).

Dans le cadre de l'examen du système d'imposition et de transferts, on a étudié la possibilité de modifier le mode d'attribution des prestations liées à l'exercice d'un emploi. Dans le budget de mars 1998, le gouvernement a annoncé son intention de remplacer le Family Credit par un crédit d'impôt pour les familles actives (Working Families Tax Credit – WFTC), dans le cadre duquel la gestion des prestations sera assurée par le système fiscal. Le gouvernement espère que cette formule évitera l'humiliation qu'il peut y avoir à demander à bénéficier d'une prestation, et qu'elle instituera un lien direct avec le salaire global, en mettant plus clairement en évidence les avantages du travail par rapport à la protection sociale. Le WFTC se traduira par 1.5 milliard de livres par an de plus que le Family Credit, dans la mesure où il prévoit un seuil de revenu net plus élevé avant la diminution des prestations et où le taux de reprise par l'impôt est plus faible, ce qui réduira sensiblement le nombre de familles assujetties à des taux marginaux effectifs d'imposition de plus de 90 pour cent. Cela devrait permettre d'atténuer les pièges du chômage et de la pauvreté. Le gouvernement a calculé que le nouveau système intéresserait quelque 1.5 million de familles actives, soit environ 400 000 de plus que le Family Credit.

Il est difficile de dire quel serait l'avantage supplémentaire qu'il y aurait, du point de vue de l'incitation au travail, à financer les prestations liées à l'exercice d'un emploi par l'intermédiaire du système fiscal. De fait, les dispositifs sont conçus de manière plus ou moins identique, même si le coût de mise en œuvre du nouveau mécanisme est plus élevé pour les entreprises. De plus, comme pour toutes les dépenses fiscales, les coûts sont moins transparents, leur contrôle budgétaire est habituellement moins strict, et l'évaluation de leur efficacité par rapport à leur coût est plus difficile à faire.

Mise en place d'un salaire minimum

Le gouvernement s'est engagé à instituer un salaire minimum national pour supprimer les cas les plus criants de faible rémunération et assurer des conditions de travail plus décentes et plus équitables. De l'avis du gouvernement, le salaire minimum ne doit pas être considéré isolément. Il s'inscrit dans le cadre d'un éventail de mesures qui visent à améliorer l'employabilité, aider les chômeurs à retrouver un travail et promouvoir une société plus équitable et mieux intégrée. Le gouvernement voit dans le salaire minimum un complément à ses réformes

aux systèmes d'imposition et de transferts. Toutes ces mesures visent un objectif commun : renforcer les incitations au travail. Conformément à la stratégie du gouvernement, la Low Pay Commission, créée en juillet 1997, est un organe indépendant chargé de consulter les syndicats, les employeurs et les autres parties intéressées sur les implications potentielles d'un salaire minimum et faire des recommandations sur le niveau et autres caractéristiques de base que devrait présenter le salaire minimum. La Commission doit en principe faire ses recommandations en mai 1998 et la législation devrait autoriser, pour la première fois au Royaume-Uni⁶⁵, la création d'un salaire minimum légal.

Champ d'application

Le pourcentage des salariés concernés par le salaire minimum dépend du niveau auquel ce dernier sera mis en place et de la structure du marché du travail. Le tableau 22 indique les taux nationaux et régionaux de couverture (aux niveaux d'emploi de 1997) pour différents taux horaires. A moins de 3.50 livres, moins de 10 pour cent des salariés sont concernés, mais entre 3.50 et 4.50 livres, le pourcentage monte rapidement jusqu'aux alentours de 30 pour cent, soit à peu près 7.5 millions de personnes. La disparité régionale des taux de couverture est plus faible, mais encore significative. Mis à part les régions de Londres et du sud-est, les taux de couverture se situent entre 15 et 20 pour cent pour un salaire minimum légal fixé à 4 livres pour l'ensemble des salariés. Le taux est beaucoup plus élevé pour les salariés à temps partiel, allant de 18 pour cent à Londres à 48 pour cent dans le nord-est.

Les groupes les plus concernés par un salaire minimum présentent des caractéristiques particulières concernant l'âge, le sexe, le secteur, l'origine ethnique et la situation au regard de l'emploi. Ainsi, les femmes, les travailleurs à temps partiel et certains groupes ethniques sont représentés de manière disproportionnée (graphique 23). Un salaire minimum horaire de 3.50 livres par exemple s'appliquerait à 15 pour cent de la population active féminine, mais à 8 pour cent seulement de la population active masculine et à 25 pour cent des travailleurs à temps partiel (femmes essentiellement) contre quelque 7 pour cent des salariés à temps plein. De même, les industries de services, notamment le tourisme ainsi que le commerce de gros et de détail, seraient plus affectées par un salaire minimum que les industries manufacturières, notamment les établissements ne comptant qu'un petit nombre de salariés. Néanmoins, certaines

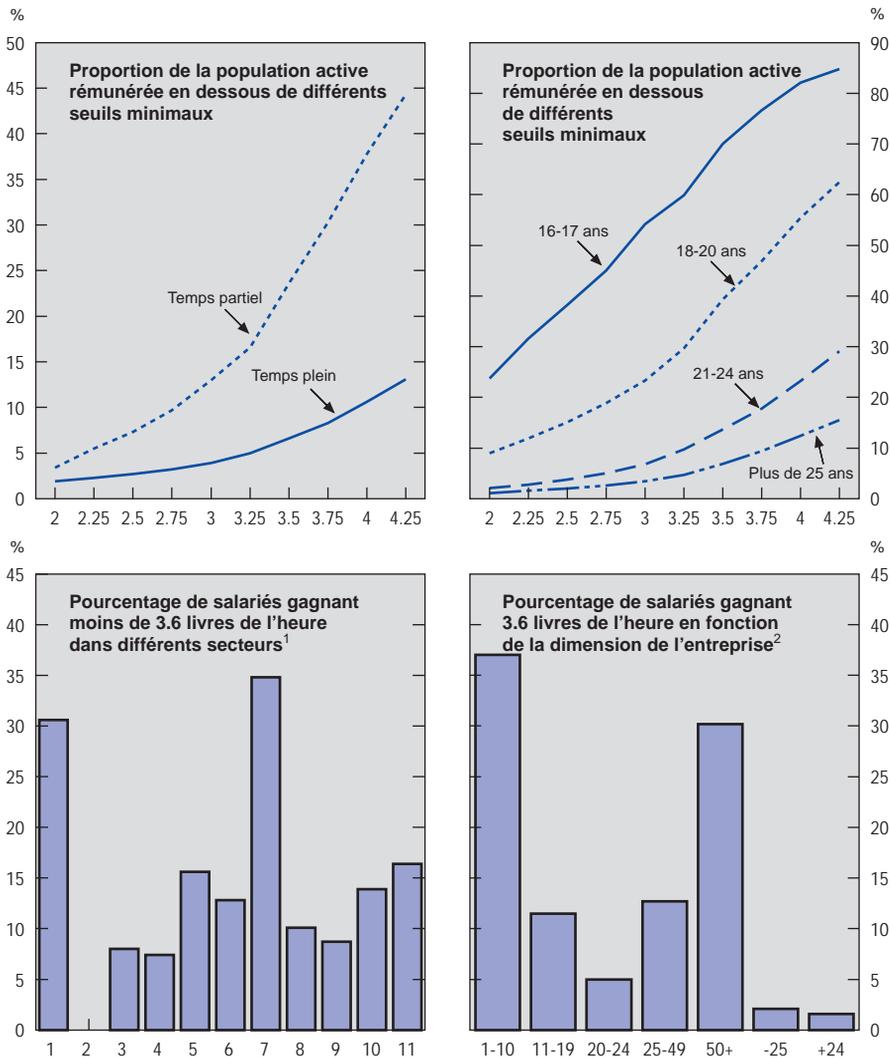
Tableau 22. **Taux nationaux et régionaux de couverture du salaire minimum¹**

	Pourcentage de salariés gagnant moins de			
	£2.50	£3.00	£3.50	£4.00
Nord-Est				
Temps plein	0.8	2.2	6.0	11.2
Temps partiel	4.5	8.9	28.0	48.2
Total	1.6	3.7	10.9	19.5
Nord-Ouest				
Temps plein	0.7	1.7	4.6	9.3
Temps partiel	3.7	6.8	21.7	38.7
Total	1.4	2.8	8.3	15.6
Merseyside				
Temps plein	0.6	2.0	5.1	8.7
Temps partiel	3.2	6.8	20.8	41.1
Total	1.2	3.1	8.7	16.1
Yorkshire and the Humber				
Temps plein	0.6	1.7	5.2	10.8
Temps partiel	3.9	7.8	21.7	41.2
Total	1.4	3.2	9.3	18.2
East Midlands				
Temps plein	0.8	2.0	5.3	11.0
Temps partiel	4.6	8.4	21.6	40.4
Total	1.6	3.4	8.8	17.3
West Midlands				
Temps plein	0.8	1.7	4.2	9.1
Temps partiel	4.0	7.4	23.0	41.4
Total	1.4	2.9	8.1	15.8
Est				
Temps plein	0.9	1.6	3.7	7.9
Temps partiel	5.1	8.6	20.5	35.7
Total	1.8	3.2	7.6	14.3
Londres				
Temps plein	0.5	0.8	1.7	3.3
Temps partiel	3.6	5.4	11.3	18.7
Total	1.0	1.5	3.2	5.8
Sud-Est				
Temps plein	0.7	1.2	3.1	6.6
Temps partiel	4.9	6.9	17.4	31.4
Total	1.6	2.5	6.3	12.2
Sud-Ouest				
Temps plein	0.9	1.8	4.8	10.3
Temps partiel	4.4	8.2	24.0	41.5
Total	1.7	3.2	9.2	17.6
Pays de Galles				
Temps plein	1.1	2.0	5.4	11.3
Temps partiel	5.1	8.1	25.3	43.5
Total	1.9	3.3	9.5	18.0
Écosse				
Temps plein	1.0	1.9	5.0	10.1
Temps partiel	5.5	8.6	22.7	40.4
Total	1.9	3.2	8.6	16.2

1. Ne sont retenus que les salariés dont les gains ne sont pas affectés en cas d'absence. Les gains horaires excluent les heures supplémentaires ; taux pour les adultes en avril 1996.

Source : *Labour Market Trends*, septembre 1997.

Graphique 23. COUVERTURE DU SALAIRE MINIMUM SELON LES CARACTÉRISTIQUES DE LA POPULATION ACTIVE



1. Agriculture, sylviculture et pêcheries ; 2. Approvisionnement en eau et en électricité ; 3. Minéraux, minerais, métaux et produits chimiques ; 4. Produits métallurgiques (ingénierie et automobile) ; 5. Autres industries manufacturières ; 6. Construction ; 7. Distribution, hôtellerie et restauration ; 8. Transports et communications ; 9. Banque, services financiers et aux entreprises ; 10. Autres services ; 11. Total.
2. Dimension définie en fonction du nombre de salariés. - 25 : non précisé, mais inférieur à 25 ; + 24 : non précisé mais supérieur à 24.

Source : Dickens *et al.* (1997) et Office for National Statistics, *Labour Force Survey*, hiver 1996.

industries manufacturières, comme l'industrie textile et l'habillement, comptent aussi une forte proportion de salariés faiblement rémunérés, concentrés dans des régions déterminées et exposés à la concurrence internationale. Le facteur âge joue également un rôle non négligeable. Quelque 70 pour cent des jeunes de 16 à 17 ans, et près de 40 pour cent des personnes de 18 à 20 ans seraient couverts par un salaire minimum fixé à 3.50 livres, contre 7 pour cent environ pour les travailleurs de plus de 25 ans (Dickens *et al.*, 1997). Ces indicateurs généraux de couverture montrent que la situation des jeunes, et de certains groupes de la population active comme les travailleurs à temps partiel, serait particulièrement fragilisée si le salaire minimum était fixé à un niveau élevé.

Effets sur l'emploi

Si l'on en juge d'après les travaux économétriques réalisés, l'incidence d'un salaire minimum sur l'emploi est difficile à évaluer, mais elle est probablement faible dans les pays où le salaire minimum est peu élevé. Il semble cependant que les effets négatifs soient plus importants pour les jeunes travailleurs et les travailleurs non qualifiés. Ce dernier groupe, on l'a vu, représente actuellement un pourcentage disproportionné de la population d'âge actif inemployée. De plus, un salaire minimum peut accroître l'offre effective de travail, avec des effets possibles sur la distribution de l'emploi si de nouveaux arrivants prennent la place de travailleurs salariés ayant des qualifications relativement moindres. Ces effets sont encore plus difficiles à chiffrer. L'encadré 4 présente un tour d'horizon des travaux de recherche économétrique effectués aux États-Unis, en France et au Royaume-Uni concernant les effets d'un salaire minimum légal sur l'emploi.

Un problème capital est donc celui du niveau auquel il conviendrait de fixer le salaire minimum. Cela dépendra bien évidemment de tout un éventail de facteurs affectant la distribution des qualifications et des capacités de gains dans l'ensemble de la population active. On a souvent recommandé de fixer le salaire minimum à un niveau équivalant à la moitié de la rémunération médiane. Mais même sur la base de ce principe, on peut envisager des chiffres très divers, situés entre 3 livres et 4.60 livres de l'heure, et couvrant respectivement de 3 à 30 pour cent des salariés. Le chiffre le plus élevé est fondé sur les gains des travailleurs masculins dans le secteur manufacturier (actuellement 20 pour cent de l'emploi total), sur la base des données de l'enquête *Worforce in Employment*, et compte

Encadré 4. Effets d'un salaire minimum sur l'emploi : résultats d'études économétriques pour les États-Unis, la France et le Royaume-Uni¹

Les effets d'un salaire minimum légal sur le marché du travail ont fait l'objet de très nombreux travaux, portant notamment sur les États-Unis et la France. De tels salaires existent dans ces deux pays, mais à des niveaux sensiblement différents : aux États-Unis, le salaire minimum fédéral horaire représente environ le tiers du salaire horaire moyen dans les industries manufacturières, tandis qu'en France, il est supérieur à 50 pour cent du salaire horaire moyen. Néanmoins, une fois prises en compte les différences de niveau de prix, des impôts directs et des charges de sécurité sociale, l'écart entre les taux nets de salaire minimum horaire est nettement plus faible.

Jusqu'au début des années 80, les travaux économétriques consacrés aux États-Unis aboutissaient plus ou moins à la même conclusion : le salaire minimum légal avait une incidence négative (quoique modérée) sur l'emploi, tandis que ses effets sur l'emploi des jeunes étaient un peu plus importants (on trouvera dans Brown, Gilroy et Cohen, 1982 une large tour d'horizon des travaux relatifs aux États-Unis). Des études réalisées sur la base de séries chronologiques concluent à l'existence d'une élasticité de l'emploi par rapport au salaire minimum comprise entre -0.2 et -0.1 (-0.3 et -0.1 dans le cas de l'emploi des jeunes). Ces études concluaient aussi à un effet limité sur le chômage des jeunes (avec une élasticité de 0.075 ; Brown, 1988).

Au début des années 90, le salaire minimum fédéral a été sensiblement relevé après être resté constant tout au long des années 80, ce qui a permis d'étudier les effets de cette augmentation sur l'emploi (Card, 1992; Card *et al.*, 1994). Les auteurs de ces travaux n'ont pu mettre en lumière aucune incidence significative du relèvement du salaire minimum légal sur l'emploi. Plus récemment, Card et Krueger (1994) ont analysé l'effet de l'augmentation en 1992 du salaire minimum légal du New Jersey (porté à 5.05 dollars) sur l'emploi dans des établissements de restauration rapide, en utilisant comme groupe témoin des établissements analogues en Pennsylvanie, qui appliquaient toujours le salaire minimum fédéral de 4.25 dollars. Ils ont constaté que les restaurants du New Jersey concernés par la hausse du salaire minimum avaient accru leur emploi par rapport à ceux de la Pennsylvanie orientale.

Ces résultats sont controversés et d'autres économistes ont contesté la méthodologie utilisée. Neumark et Wascher (1992 et 1995) ont étudié les effets du salaire minimum légal sur l'emploi et le taux de scolarisation des jeunes de moins de 20 ans sur la base de données de panel, et ont conclu à l'existence d'un léger effet négatif de ce dispositif sur l'emploi des jeunes : un relèvement du salaire minimum légal entraîne de faibles pertes d'emploi pour l'ensemble des moins de 20 ans, d'importants déplacements intervenant à l'intérieur de ce groupe au niveau de la scolarisation et de l'emploi, en ce sens que les jeunes travailleurs les plus qualifiés prennent la place des moins qualifiés qui se trouvent à l'écart tout à la fois du système éducatif et du marché du travail. Ces deux dernières études ont suscité de vives discussions entre leurs auteurs respectifs et d'autres économistes, et les deux méthodes utilisées ont notamment fait l'objet de critiques sur le double plan théorique et économétrique.

Les travaux consacrés au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) en France portent principalement sur les effets exercés sur les jeunes travailleurs. Parmi les travaux les plus récents, Bazen et Martin (1991) constatent un important effet négatif du SMIC sur l'emploi des jeunes, avec une élasticité allant de -0.23 à -0.1 . Skourias

(voir page suivante)

(suite)

(1992) a utilisé des méthodes différentes pour analyser les effets du SMIC sur l'emploi, le chômage et le taux d'activité des jeunes. Ses estimations des effets du SMIC sur l'emploi sont légèrement inférieures à celles de Martin et Bazen, mais néanmoins significatives. Plus récemment, Skourias (1993) a obtenu des élasticités de l'emploi des jeunes par rapport au SMIC comprises entre -0.12 et -0.15 . Sur la base de ces résultats, l'auteur estime que l'élévation du SMIC sur la période 1970-90 a entraîné la perte de 93 000 à 375 000 emplois pour les jeunes travailleurs. Utilisant une méthode analogue, Benhayoun (1993) confirme les résultats obtenus pour l'emploi des jeunes de sexe masculin, mais non pour l'emploi total des jeunes.

Deux études récentes ont estimé le rôle du salaire minimum, ainsi que d'un certain nombre d'autres facteurs politiques et institutionnels, sur le chômage structurel. Jackman et Leroy (1996) ont constaté que les relèvements du SMIC avaient entraîné un renforcement de la pression des salaires et une hausse du taux de chômage d'équilibre. Utilisant un modèle structurel dynamique du chômage, l'OCDE (*Étude économique de la France*, 1997) constate un effet positif important du SMIC (par rapport au salaire moyen) sur le chômage. Sur la base de ces résultats, un relèvement de 10 pour cent du SMIC (par rapport au salaire moyen) entraînerait une augmentation du taux de chômage structurel de l'ordre de 0.9 point de pourcentage. En revanche, selon Dolado *et al.* (1996), rien ne permet véritablement de conclure que le SMIC a une effet préjudiciable sur l'emploi.

Abowd *et al.* (1997) ont fait des travaux portant à la fois sur les États-Unis et sur la France. Ils ont conclu à l'existence d'importants effets négatifs sur l'emploi, en utilisant des données longitudinales pour calculer les entrées et les sorties de l'emploi dans ces deux pays. En France, un relèvement de 1 pour cent du salaire minimum a réduit de 2½ pour cent la probabilité de trouver un emploi pour les jeunes de sexe masculin qui gagnent actuellement le salaire minimum. En ce qui concerne les États-Unis, la chance d'une personne au chômage de trouver un emploi a reculé de 2¼ pour cent.

Les rares travaux économétriques consacrés au Royaume-Uni ont porté sur l'incidence des Wage Councils. Machin et Manning (1994) ont construit une mesure de la «rigueur» du salaire minimum dans le secteur concerné². Ils sont arrivés à la conclusion que rien ne prouvait que les taux de salaire minimum fixés par les Wage Councils avaient eu des effets négatifs sur l'emploi. Utilisant une technique analogue, Dickens *et al.* (1994) ont estimé l'incidence des décisions de l'Agricultural Wages Board sur l'emploi dans le secteur agricole. Ils ont noté qu'un relèvement de 10 pour cent du salaire minimum entraînait une augmentation de l'emploi des travailleurs masculins dans le secteur pouvant aller jusqu'à 2.5 pour cent, même si l'effet n'était pas statistiquement significatif. Un certain nombre d'études ont également porté sur les effets de la suppression des Wage Councils en 1993. Dickens *et al.* (1995) n'ont pas observé que la suppression des Wage Councils ait entraîné une augmentation de l'emploi. Il est difficile de dire dans quelle mesure ces études consacrées au Royaume-Uni permettent de prévoir avec certitude l'incidence d'un salaire minimum national, qui s'appliquerait à un pourcentage beaucoup plus important de la population active. Elles confortent cependant, dans une certaine mesure, l'idée que des effets de type monopsonique pourraient être observés pour les bas salaires.

1. Cet encadré s'inspire largement du document OCDE (1997f).

2. Salaire minimum rapporté au salaire moyen des travailleurs couverts par les Councils.

tenu du paiement des heures supplémentaires et des primes⁶⁶. Le niveau inférieur est calculé sur la base des données de l'enquête sur la population active pour tous les travailleurs et exclut les heures supplémentaires.

Pour juger du niveau adéquat du salaire minimum, on peut aussi procéder à des comparaisons avec d'autres pays de l'OCDE où existe également un dispositif de ce type. Sur cette base, on considère généralement que le taux du salaire minimum de la France est relativement élevé (à 39 francs l'heure) et celui des États-Unis relativement faible (5.15 dollars de l'heure)⁶⁷. Néanmoins, si l'on veut procéder à des comparaisons valables et apprécier l'incidence économique du salaire minimum, le plus important, du point de vue des employeurs, est le coût total de la main-d'œuvre, y compris les impôts et les cotisations de sécurité sociale – autrement dit le salaire brut. Du point de vue du salarié en revanche, le bien-être dépend du pouvoir d'achat que permet le salaire après déduction des cotisations de sécurité sociale et des impôts directs – autrement dit le salaire net.

Le tableau 23 compare les taux bruts et nets du salaire minimum aux États-Unis et en France et plusieurs des taux proposés pour le Royaume-Uni. Convertis dans une monnaie commune⁶⁸ et déduction faite des cotisations de sécurité sociale et des impôts directs, la différence entre le salaire minimum net en France et aux États-Unis est beaucoup plus faible. Ceci tient pour une large part au fait que si le salaire minimum est plus bas aux États-Unis, le niveau des prélèvements de sécurité sociale et les prix y sont également plus faibles. Sur cette base, un salaire minimum net au Royaume-Uni équivalant à celui de la France impliquerait un taux légal horaire de l'ordre de 4 livres. Les prestations familiales sont un autre facteur qui peut sensiblement modifier le salaire net. Le versement et les droits au bénéfice de ces prestations varient selon les pays, de sorte qu'il est très difficile de faire des comparaisons précises. La partie inférieure du tableau 23 donne une estimation approximative du taux net du salaire minimum compte tenu des prestations familiales. La différence entre les taux nets de salaire minimum légal se réduit encore, celui des États-Unis représentant à peu près 90 pour cent du salaire minimum légal français.

Bien que les niveaux nets du salaire minimum soient plus ou moins identiques, les niveaux bruts, qui correspondent plus étroitement au coût du travail et qui influencent donc la demande de main-d'œuvre sont très différents. Le niveau des États-Unis représente à peu près les deux tiers de celui de la France, la différence tenant pour l'essentiel au poids nettement plus élevé des charges de

Tableau 23. Taux bruts et nets de salaire minimum¹

	Taux minimum Monnaie locale	Brut ² \$	Net ³ \$	Net en pourcentage du salaire minimum français	Coin fiscal total ⁴
A. Moyenne nette, charges sociales exclues					
États-Unis	5.15	5.43	4.75	98	13.1
France	39.40	8.18	4.84	100	39.7
Taux supposés au Royaume-Uni					
Cas 1	3.00	5.17	4.14	85	12.7
Cas 2	3.50	6.03	4.82	100	12.7
Cas 3	4.00	6.89	5.51	114	12.7
Cas 4	4.50	7.75	6.20	128	12.7
B. Moyenne nette, charges sociales et impôts directs exclus					
États-Unis	5.15	5.43	3.93	85	29.1
France	39.40	8.18	4.64	100	43.1
Taux supposés au Royaume-Uni					
Cas 1	3.00	5.17	3.47	75	27.6
Cas 2	3.50	6.03	4.05	87	27.6
Cas 3	4.00	6.89	4.62	100	27.6
Cas 4	4.50	7.75	5.20	112	27.6
C. Moyenne nette, charges sociales et impôts directs exclus, plus prestations familiales⁵					
États-Unis	5.15	5.43	4.83	90	11.7
France	39.40	8.40	5.34	100	34.5
Taux supposés au Royaume-Uni					
Cas 1	3.00	5.21	4.01	75	16.3
Cas 2	3.50	6.08	4.68	88	16.3
Cas 3	4.00	6.94	5.35	100	16.3
Cas 4	4.50	7.81	6.02	113	16.3

1. Sur la base de gains représentant l'équivalent de 66 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen.

2. Le salaire brut est converti en dollars US sur la base des taux de change moyens de 1997 (soit FF 5.83 et 0.61 livres pour 1 dollar).

3. Le salaire net est converti en dollars US sur la base des taux moyens des parités de pouvoir d'achat de 1996 (soit FF 6.56 et 0.68 livres pour 1 dollar).

4. Le « coin » est l'écart entre le salaire brut et le salaire net, exprimé en pourcentage du salaire brut en monnaie locale.

5. Famille avec deux enfants.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

sécurité sociale en France. Au Royaume-Uni, un salaire minimum brut comparable à celui de la France serait de l'ordre de 4.75 livres, mais il ne serait que de 3.15 livres si la comparaison était faite avec les États-Unis⁶⁹.

Les comparaisons de ce genre sont nécessairement très approximatives, en raison de l'existence de nombreuses autres différences d'un pays à l'autre susceptibles d'affecter le pouvoir d'achat des revenus des salariés. Ainsi, l'enseignement universitaire en France est essentiellement financé sur les recettes fiscales, alors qu'aux États-Unis, la contribution de l'étudiant ou de sa famille est plus importante. De plus, les comparaisons sont effectuées sur la base d'un ouvrier type dont la rémunération équivaut aux deux tiers de celle de l'ouvrier moyen dans le pays considéré. La représentativité de ces hypothèses classiques n'est probablement pas la même lorsque l'on considère l'ensemble de la population.

Comme on l'a vu à l'encadré 4, les travaux économétriques donnent à penser qu'un salaire minimum élevé aurait un effet négatif et plus accusé sur les possibilités d'emploi des jeunes. Une différenciation du salaire minimum en fonction de l'âge ou de la qualification limiterait cet impact. Le gouvernement a demandé à la Low Pay Commission de faire des recommandations en vue d'une baisse des taux ou de la non-application du salaire minimum aux jeunes de 16 à 25 ans. La plupart des pays de l'OCDE dans lesquels existe un salaire minimum légal ou négocié procèdent à une différenciation en fonction de l'âge, et certains opèrent une différenciation en fonction des qualifications/compétences bien que celles-ci correspondent souvent à l'âge. Cette différenciation tient compte du fait que les jeunes travailleurs peuvent être moins productifs pendant la période au cours de laquelle ils acquièrent leur expérience professionnelle. L'ampleur de la réduction opérée varie fortement selon les pays, le salaire minimum moyen des jeunes représentant généralement l'équivalent de 65 pour cent du taux du salaire minimum des adultes. Il convient cependant de veiller à ce que les taux de salaire minimum applicables aux différents groupes d'âge ne soient pas trop éloignés des écarts de productivité, parce que l'on favoriserait ainsi un déplacement de la charge du chômage qui pourrait conduire à la suppression des emplois des travailleurs âgés. Étant donné la forte dispersion des gains horaires en fonction de l'âge au Royaume-Uni, il serait nécessaire de fixer plusieurs taux de salaire minimum pour limiter cet effet, mais la détermination et l'ajustement de taux minimaux de salaire en fonction de la productivité marginale posent de multiples problèmes dans la pratique.

L'étude de l'OCDE sur l'emploi recommandait de fixer le salaire minimum au niveau régional pour limiter le risque qu'un grand nombre de travailleurs soient dans l'impossibilité, en raison de leur coût, de trouver un emploi dans

certaines régions. C'est en particulier ce qui peut se produire lorsque le pouvoir d'achat d'un niveau donné de salaire minimum diffère sensiblement selon les régions. Dans ce cas, des taux différenciés permettraient de mettre sur pied un barème plus équitable de taux minimaux réels sur l'ensemble du pays. Le gouvernement a cependant écarté la possibilité d'instituer des taux régionaux, et ce, pour un certain nombre de raisons. Il estime que l'idée d'un taux unique fera plus rapidement son chemin dans l'esprit de la population. Les taux régionaux posent en outre un certain nombre de problèmes pratiques sérieux, concernant par exemple la définition des limites régionales ou le cas des salariés qui travaillent dans plusieurs régions. Qui plus est, les bas salaires n'épargnent aucune région.

Le salaire minimum contribue-t-il à la lutte contre la pauvreté ?

On voit parfois dans le salaire minimum un moyen de lutter contre la pauvreté et un instrument permettant de relever jusqu'à un certain minimum les niveaux de vie des travailleurs les plus faiblement rémunérés. Il est cependant probable que l'effet du salaire minimum sur la pauvreté n'est pas très important dans la mesure où la majorité des travailleurs à bas salaire n'appartiennent pas à des familles vivant dans la misère. Quelque 70 pour cent des ménages des derniers décile et quintile de revenu n'ont pas un travail faiblement rémunéré mais sont sans emploi. Ces ménages ne seraient donc pas directement affectés par un salaire minimum. En revanche, le revenu salarial des travailleurs faiblement rémunérés qui conservent leur emploi s'élèverait. A 3 livres l'heure, quelque 3 pour cent des ménages du décile inférieur y trouveraient un avantage, et ce pourcentage passerait aux environs de 8 pour cent si le taux horaire du salaire minimum était de 4.50 livres. L'incidence du salaire minimum sur l'ensemble de la distribution des revenus dépend aussi de l'interaction avec le système d'imposition et de transferts et des effets sur l'emploi. Dans la mesure où bon nombre de travailleurs faiblement rémunérés bénéficient aussi de prestations liées à l'exercice d'un emploi, une partie des avantages résultant de l'augmentation de salaire sera annulée par la réduction des prestations liées à l'exercice d'un emploi⁷⁰. Le salaire minimum pourrait même avoir des effets pervers sur la pauvreté s'il était fixé à un niveau qui réduirait l'emploi.

Globalement parlant, il apparaît donc que, considéré isolément, le salaire minimum n'a guère de chance d'offrir une solution satisfaisante aux préoccupations sociales concernant la pauvreté. Les objectifs redistributifs seraient sans

doute mieux atteints par des initiatives plus directes et plus transparentes, telles que des dépenses sociales et des mesures de politique fiscale. L'action menée dans ces deux domaines peut être mieux ciblée sur les personnes dans le besoin, tout en ayant moins d'effets de distorsion que le salaire minimum et sans nuire à la transparence budgétaire. A cet effet, les réformes des systèmes d'imposition et de prestations liées à l'exercice d'un emploi examinées plus haut contribueraient plus efficacement à la réalisation d'objectifs sociaux. Mais quant à savoir si elles y suffiraient, cela dépend bien évidemment de l'ambition des pouvoirs publics concernant la lutte contre la pauvreté. Cette dernière ne pourra sans doute sensiblement reculer que si l'on augmente le niveau des dépenses et/ou si l'on alourdit les dépenses fiscales. S'il est impossible d'éviter une réforme du système d'imposition et de transferts, on pourrait sans doute la compléter utilement par l'adoption d'un salaire minimum de niveau raisonnable.

Autres considérations

Le salaire minimum peut avoir d'autres effets non désirés si son niveau n'est pas adéquat. Aux États-Unis, certains éléments d'observation donnent à penser qu'une hausse du salaire minimum entraîne une augmentation du taux d'abandon scolaire et réduit l'incitation des travailleurs âgés à reprendre une formation. La concurrence sur les marchés de produits risque d'être également affectée si les nouvelles entreprises des secteurs à bas salaires sont contraintes d'offrir au départ une rémunération inférieure à celle des entreprises existantes, dont la productivité est habituellement plus forte. Une telle situation constituerait un obstacle à l'entrée des nouvelles entreprises. Pour autant que des pressions continuent d'être exercées pour rétablir les écarts de salaire, la performance macroéconomique pourrait également se dégrader. Si les entreprises ne peuvent répercuter sur les prix les coûts plus élevés auxquels elles sont assujetties, la détérioration de leur compétitivité pourrait entraîner une contraction de leurs bénéfices et une baisse de leur production, avec des implications évidentes pour la situation du marché du travail. En revanche, le salaire minimum peut contribuer à réduire la rotation des effectifs, particulièrement forte dans les secteurs à bas salaires. Il peut aussi, dans certains cas, donner un coup de fouet à la productivité en incitant les salariés à se sentir davantage concernés par la performance de l'entreprise.

On a souvent évoqué le problème du salaire minimum à propos des prestations liées à l'exercice d'un emploi. Certains considèrent, notamment le gouver-

nement, qu'un salaire minimum est nécessaire pour éviter que ces prestations ne constituent une subvention pour les employeurs pratiquant de bas salaires. Ce serait le cas si les employeurs offraient à un travailleur bénéficiant de prestations liées à l'exercice d'un emploi un salaire inférieur à ceux des salariés qui n'en bénéficient pas ou si l'existence de ce type de prestations faisait baisser le salaire minimum accepté par ceux qui sont susceptibles d'en bénéficier. Un tel comportement sera plus ou moins fréquent selon le degré de pouvoir monopsonique exercé par l'employeur et selon l'élasticité de l'offre de main-d'œuvre. Si cette dernière est très élastique, l'incidence d'une prestation liée à l'exercice d'un emploi peut s'exercer au niveau des employeurs. Un certain nombre d'études économétriques constatent qu'il est difficile d'estimer avec précision des élasticités globales significatives de l'offre de main-d'œuvre. Elles aboutissent cependant toutes à la conclusion que les estimations des élasticités dans le cas des femmes sont plus importantes que celles qui concernent les hommes. Au Royaume-Uni, les rares travaux économétriques sur l'existence et l'ampleur du pouvoir monopsonique donnent à penser que si un tel comportement existe, il est sans doute limité⁷¹. Un tel pouvoir monopsonique peut exister si les informations concernant les vacances d'emploi sont imparfaites et si la recherche d'emploi et la mobilité de la main-d'œuvre sont coûteuses. Bien que la concurrence soit souvent vive dans les secteurs à bas salaires (commerce de détail, industries de loisirs), la rotation des effectifs y est aussi très forte. Des salaires plus élevés peuvent permettre de recruter et fidéliser plus facilement les travailleurs, réduisant par là-même les coûts associés à une forte rotation de la main-d'œuvre et compensant dans une certaine mesure les coûts supplémentaires induits par le salaire minimum.

Il est plus malaisé d'évaluer l'incidence du salaire minimum sur l'exploitation de la main-d'œuvre. L'une des raisons en est qu'il est difficile de définir ce terme avec précision, et qu'il n'existe donc pas de mesure facilement utilisable. Il est cependant probable que le salaire minimum réduirait le nombre de travailleurs rémunérés à des niveaux nettement inférieurs à la productivité du travail. Mais l'exploitation de la main-d'œuvre ne pourra naturellement pas être totalement éradiquée. L'un des facteurs déterminants à cet égard sera le respect des textes, d'où l'importance de prévoir des mécanismes efficaces pour les faire strictement appliquer⁷².

En bref, le problème du salaire minimum comporte de nombreux aspects que l'on connaît encore mal, notamment l'interaction de ce dispositif avec les prestations liées à l'exercice d'un emploi et soumises à un critère de ressources, et son incidence sur l'emploi total. Bien que la réalité ne permette pas de tirer des conclusions en ce qui concerne les jeunes, elle suggère que la fixation d'un salaire minimum global trop élevé a des effets négatifs sur les perspectives d'emploi des jeunes. On ne peut négliger le risque qu'un salaire minimum légal mal appliqué n'aille à l'encontre des efforts déployés pour traduire l'employabilité en emplois effectifs et qu'il ne contribue pas effectivement à la lutte contre la pauvreté. Ces considérations appellent donc à la prudence. Si un salaire minimum est adopté, il importera d'en déterminer avec soin le taux de départ, pour l'ajuster ensuite à partir du moment où l'on pourra mieux évaluer ses différentes incidences. Étant donné la forte dispersion de revenus en fonction de l'âge, il faudrait peut-être prévoir une différenciation entre les taux des jeunes et des adultes.

Évaluation

Les mesures en faveur de l'employabilité sont au cœur du programme de réformes structurelles du nouveau gouvernement. L'élévation du niveau de l'emploi et de l'intérêt qu'il procure, notamment sur le plan financier, est également au centre des efforts déployés pour corriger la tendance à l'élargissement des inégalités de revenu et à l'aggravation de la pauvreté. À de nombreux égards, la stratégie retenue s'appuie sur les initiatives du précédent gouvernement. Ainsi, l'éducation et la formation, notamment l'amélioration des qualifications des personnes dont le niveau d'instruction est le plus faible, figurent parmi les principales priorités. De nouveaux objectifs ont été également définis, en particulier le développement des PAMT (Welfare to Work) et la réforme des systèmes d'imposition et de transferts pour renforcer l'incitation au travail. La principale originalité de la stratégie actuelle réside dans sa conception plus holistique et dans l'introduction d'un salaire minimum.

Si l'on en juge d'après l'expérience passée, il sera extrêmement difficile d'atteindre les objectifs fixés au moyen d'initiatives de ce type sans alourdir les dépenses budgétaires globales. Tout le problème tient à l'arbitrage fondamental qu'il faudra opérer entre les considérations d'équité et d'efficacité. Les mesures

redistributives – des groupes à revenu élevé vers les groupes à faible revenu – réduisent l'incitation des uns comme des autres à intensifier leur effort de travail ; on ne peut d'aucune manière éviter l'arbitrage entre l'équité et l'efficacité, mais il faut procéder à un rééquilibrage entre ces objectifs concurrents. A cet égard, le programme du gouvernement met l'accent sur l'atténuation du piège du chômage par une augmentation des aides liées à l'exercice d'un emploi (Family Credit par exemple), afin de rendre le travail financièrement plus attrayant que le chômage. Comme ces transferts sont soumis à un critère de ressources, il en résultera une augmentation du nombre de personnes menacées de se voir retirer leurs prestations à mesure que leur revenu augmente, ce qui réduira l'incitation au travail et, dans les cas extrêmes, aggravera le piège de la pauvreté. Les mesures visant à réduire l'incidence du cercle vicieux de la pauvreté, par exemple en abaissant les taux de réduction des prestations, sont non seulement coûteuses mais ont aussi pour effet que des taux effectifs d'imposition élevés touchent des tranches de revenu supérieures. Ainsi, étant donné les dépenses sociales et les contraintes budgétaires générales actuelles, les initiatives axées sur l'employabilité n'ont guère de chance de réduire sensiblement la pauvreté et les inégalités.

En revanche, l'accent mis sur l'amélioration des qualifications et l'aide active aux groupes qui sont à l'écart du marché du travail et dont le potentiel de gains est généralement faible – chômeurs de longue durée, parents isolés et malades de longue durée – pourrait contribuer à élever le niveau d'emploi de ces groupes ainsi que leurs revenus salariaux. L'incitation à mettre pleinement à profit les possibilités existantes serait plus forte si les taux nets de compensation des indemnités de chômage étaient plus faibles ou si la participation aux initiatives proposées était obligatoire. Jusqu'à présent, seuls les jeunes chômeurs doivent choisir l'une des formules du programme New Deal au risque de se voir imposer des sanctions, et il est encore trop tôt pour évaluer l'incidence de la réforme prévue de l'imposition et des transferts sur les taux nets de compensation. L'axe général des mesures envisagées à cet égard devrait cependant contribuer à faire monter le niveau de l'emploi, particulièrement si ces dispositions sont étendues à d'autres groupes défavorisés et sous réserve que le salaire minimum ne soit pas fixé à un niveau trop élevé.

V. Le gouvernement d'entreprise

Par gouvernement d'entreprise, on désigne l'ensemble des questions qui se rapportent à la séparation des pouvoirs entre les propriétaires des sociétés par actions modernes et leurs dirigeants. Cette séparation peut entraîner une divergence entre les intérêts des actionnaires et ceux des dirigeants et, au bout du compte, peser sur l'affectation des ressources et sur les résultats du secteur des entreprises. Il est difficile d'établir un lien entre le gouvernement d'entreprise et la performance de l'économie en général. Cependant, il est probable que certains facteurs, par exemple les dispositifs d'incitation visant les dirigeants ou les mécanismes permettant de restructurer les entreprises en temps voulu, influent sur l'affectation des ressources. Le système de gouvernement d'entreprise du Royaume-Uni est souvent considéré comme apparenté au système «externe» américain de gouvernement d'entreprise, par opposition aux systèmes «internes» japonais et allemand. Les systèmes internes se caractérisent par des relations stables à long terme entre les entreprises et au moins quelques-uns de leurs principaux actionnaires, parmi lesquels se trouvent souvent des banques. Ces relations peuvent être strictement financières ou s'appuyer sur des liens commerciaux antérieurs ou présents. Dans bien des cas, les intérêts des gros actionnaires sont représentés au conseil d'administration, soit directement, soit par le biais d'alliances avec d'autres actionnaires, ce qui se traduit souvent par l'existence de vastes réseaux au niveau des actionnaires et des conseils d'administration. Ceux-ci constituent une structure très resserrée de gouvernement d'entreprise qui met l'accent sur la performance à long terme et réduit les coûts d'agence. Mais cette structure peut aussi contribuer à limiter les droits et l'influence des actionnaires qui ne font pas partie du noyau dur. Dans le système «externe», en revanche, la propriété de l'entreprise tend à être diffuse et le taux de renouvellement des actionnaires important. Ce système semble aussi être plus ouvert et équitable en termes de diffusion de l'information. La responsabilité du conseil vis-à-vis des

actionnaires en tant que groupe est aussi plus clairement reconnue. Ces généralisations constituent des repères, mais elles peuvent aussi être trompeuses et la dichotomie entre modèle interne et modèle externe est de plus en plus dépassée. Les modèles nationaux doivent s'adapter à la mondialisation des marchés d'actions. La valeur de l'entreprise et la protection des actionnaires ont pris de plus en plus d'importance et les systèmes de gouvernement d'entreprise influent aujourd'hui de façon déterminante sur l'attrait relatif d'un pays en tant que destination de l'épargne mondiale. En outre, des normes harmonisées en matière d'information sont de plus en plus utilisées, et les principaux investisseurs institutionnels commencent à adopter une approche cohérente en ce qui concerne l'évaluation des problèmes et des risques liés au gouvernement d'entreprise.

Au Royaume-Uni, le gouvernement d'entreprise se caractérise par les principaux aspects suivants : la primauté des intérêts des actionnaires, l'égalité des actionnaires en termes d'information et de droits de vote, l'importance de l'information et de la transparence financière et la responsabilité des conseils d'administration vis-à-vis des actionnaires. De ce point de vue, il est assez comparable au système des États-Unis, mais il s'en distingue sur un certain nombre de points importants, tels que l'absence quasi totale de poursuites judiciaires intentées par des actionnaires au Royaume-Uni, le large recours à l'autorégulation et le rôle d'encadrement de la bourse en ce qui concerne les règles de gouvernement d'entreprise et d'information, et la prédominance d'un nombre relativement restreint d'investisseurs institutionnels.

La loi sur les sociétés (United Kingdom's Companies Act) traite de nombreuses questions se rapportant au gouvernement d'entreprise, mais en termes très généraux seulement. Cependant, la situation à cet égard a beaucoup évolué au cours des années 90 à la suite de recommandations formulées par les commissions Cadbury et Greenbury, étayées par les obligations d'information prévues par les Stock Exchange Listing Rules (règles d'inscription à la cote de la bourse de Londres). C'est là le sujet du présent chapitre⁷³. En 1992, une commission⁷⁴ présidée par Sir Adrian Cadbury a publié un rapport qui a constitué un cadre structuré pour l'évolution du gouvernement d'entreprise. La commission avait été créée pour examiner les aspects financiers du gouvernement d'entreprise, à la suite d'un certain nombre de scandales importants et de faillites de grandes entreprises. En général, ces problèmes étaient apparus sous l'effet conjugué d'opérations frauduleuses, d'un contrôle financier insuffisant, de rapports finan-

ciers de mauvaise qualité, d'une concentration des pouvoirs du conseil d'administration entre les mains d'une seule personne assumant le double rôle de président et de directeur général, de la faiblesse et du manque d'efficacité des conseils d'administration, et d'importantes pertes sur investissements. La commission Cadbury et les commissions qui lui ont succédé n'avaient pas pour mission de dicter leur conduite aux entreprises, mais de veiller à la communication d'informations suffisantes pour permettre aux investisseurs d'évaluer les performances d'une entreprise et d'y réagir en connaissance de cause.

Un marché d'actions très étoffé...

L'importance du rôle du marché d'actions est mise en évidence par le grand nombre de sociétés cotées en bourse et par la capitalisation boursière en proportion du PIB. Sur ces deux points, le Royaume-Uni s'apparente davantage au Japon et aux États-Unis qu'à la plupart des pays d'Europe continentale, comme la France et l'Allemagne, où le marché boursier est beaucoup plus restreint

Tableau 24. **Sociétés cotées en bourse et capitalisation boursière**

1994

	Sociétés cotées		Capitalisation boursière	Volume des transactions
	Nombre	En pourcentage du PIB	En pourcentage du PIB	En pourcentage de la valeur du marché
Royaume-Uni	2 070		114	38
Suisse	215		109	81
États-Unis ¹	2 353		75	52
Pays-Bas	320		67	66
Australie	1 144		67	34
Canada ²	1 185		59	42
Japon	2 205		50	32
Corée	699		50	174
Belgique	155		36	14
France	459		34	45
Espagne	372		25	44
Allemagne	417		24	128
Italie	219		18	72

1. NYSE, AMEX et NASDAQ.

2. Toronto et Vancouver.

Source : Annual Security Statistics (1995) et Secrétariat de l'OCDE.

(tableau 24). Au Royaume-Uni, l'actionnariat se caractérise par une prédominance d'investisseurs institutionnels nationaux, une forte concentration des actions des entreprises cotées entre les mains d'investisseurs institutionnels, la quasi-absence de participations croisées entre entreprises et un poids de plus en plus faible des actionnaires individuels dans les participations directes. La concentration des actions des entreprises entre les mains des investisseurs institutionnels est sensiblement plus forte qu'ailleurs et influe de façon déterminante sur l'exercice du gouvernement d'entreprise au Royaume-Uni.

... se caractérisant par une augmentation sensible du poids des investissements institutionnels...

Le Royaume-Uni est l'un des pays de l'OCDE où les investisseurs institutionnels (mais pas les banques) jouent un rôle important dans le système financier et détiennent la plus forte proportion de leurs actifs – plus du double de la moyenne de l'OCDE – sous la forme de participations (tableau 25). Cependant, les différences entre les structures financières du Royaume-Uni et celles des autres pays s'estompent et, alors que les investisseurs institutionnels du Royaume-Uni semblent atteindre un plafond en ce qui concerne la part des participations dans leurs actifs, ceux des autres pays de l'OCDE accroissent progressivement cette proportion. Il y a longtemps que les participations sont un placement de choix pour les investisseurs institutionnels, mais cette tendance s'est fortement accentuée depuis 1980 (annexe I, tableau A1), la part totale des participations dans les portefeuilles des compagnies d'assurance, des sociétés d'investissement et des caisses de retraite étant passée de 47 pour cent à 65 pour cent en 1995. Sur les 393 milliards de livres détenus sous la forme de participations par ces investisseurs, les parts de sociétés étrangères, qui représentaient 7.2 pour cent en 1980, ont atteint 17.2 pour cent en 1995. Il existe toutefois des différences importantes dans les stratégies de placement des investisseurs institutionnels, les compagnies d'assurance-dommages s'étant toujours caractérisées par le plus faible niveau d'investissements en actions.

Non seulement les investisseurs institutionnels jouent un rôle globalement plus important dans le capital des sociétés cotées en bourse, mais ce capital est aussi très concentré. Par exemple, les 25 premiers investisseurs institutionnels contrôlent 42 pour cent de la valeur des actions détenues par l'ensemble des

Tableau 25. **Actifs financiers des investisseurs institutionnels**

1995

	Milliards de dollars US	En pourcentage du PIB	Pourcentage détenu sous forme de participations
Royaume-Uni	1 788.7	162.3	69
Allemagne	1 132.2	46.1	12
Australie	264.4	75.9	50
Canada	492.2	87.9	24
Corée	263.1	57.7	13
États-Unis	11 870.9	170.8	36
France	1 158.8	75.3	22
Italie	222.9	20.6	17
Japon	3 953.5	77.4	18
Pays-Bas	626.5	158.4	23
Suède	265.0	114.8	35
Suisse ¹	239.2	150.5	50
Total OCDE	23 387.6	n.a.	28

1. Chiffres de 1994.

Source : OCDE (1997), *Investisseurs institutionnels, Annuaire statistique*.

investisseurs institutionnels, proportion beaucoup plus forte qu'ailleurs. En outre, la proportion d'actions des 25 premières entreprises détenues par les 25 plus gros investisseurs institutionnels est sensiblement plus élevée au Royaume-Uni que dans les autres pays (annexe I, tableau A2). Cela s'explique dans une large mesure par le fait que les restrictions imposées à la composition des portefeuilles sont moins rigoureuses au Royaume-Uni qu'ailleurs. Bien que leur classement exact varie d'une période à l'autre, les dix premiers investisseurs institutionnels représentaient en 1996 environ 25 pour cent de la capitalisation boursière; les 20 premiers en représentaient environ un tiers, et les 50 premiers la moitié⁷⁵. Cette forte concentration a des incidences importantes sur les relations entre ces investisseurs et les sociétés dans lesquelles ils détiennent des participations.

Sur le marché boursier, les principaux investisseurs institutionnels sont régulièrement les plus gros actionnaires des sociétés. Même s'ils ont une stratégie d'investissement sélective, le volume des fonds qu'ils gèrent fait que les mêmes investisseurs institutionnels détiennent des participations importantes dans de nombreuses sociétés. La plupart des grandes sociétés ont donc à peu près le même profil d'actionnaires et, globalement, les participations des investisseurs institutionnels dans ces sociétés ne sont pas très différenciées. Cela confirme

l'impression de stabilité qui caractérise les participations des grands investisseurs institutionnels. Une analyse des dix premiers actionnaires de 20 des plus grandes entreprises du Royaume-Uni cotées en bourse révèle qu'en deux ans, la taille globale de leurs participations n'a pratiquement pas changé. Ce facteur exerce une influence importante sur la structure et la gestion des communications et des relations entre les sociétés et leurs actionnaires. La forte concentration a eu une influence déterminante sur la manière dont le gouvernement d'entreprise s'exerce et a évolué, car un certain nombre de grands investisseurs institutionnels ont créé des équipes qui se consacrent au gouvernement d'entreprise. Ces équipes ont notamment pour tâche de coordonner leur cadre d'action en matière de gouvernement d'entreprise avec les autres investisseurs institutionnels, d'assurer une liaison interne avec les gestionnaires de portefeuilles et de communiquer directement avec les sociétés.

... accompagnée d'un net déclin de l'actionnariat individuel

En 1963, les ménages possédaient directement plus de la moitié de la valeur des actions cotées à la Bourse de Londres (tableau 26). Trente ans plus tard, la proportion était tombée aux alentours de 20 pour cent. Les facteurs qui ont contribué à ce déclin sont les suivants :

- Les gouvernements successifs ont mis en place des dispositions fiscales plus favorables aux investissements collectifs qu'aux placements directs. Bien que la fiscalité ait évolué sur certains points, le secteur des services financiers a réussi à canaliser, grâce à des avantages fiscaux, l'épargne des particuliers dans des programmes d'investissement comme certains fonds d'assurance, les plans d'épargne individuels (Personal Equity Plans) et les pensions individuelles transférables.
- On estime que, depuis le début des années 80, le nombre d'actionnaires individuels est passé d'environ 3 millions à 15 millions, principalement sous l'effet du vaste programme de privatisations, et, plus récemment, de la démutualisation de plusieurs grandes sociétés de prêt au logement (établissement de crédit appartenant à des mutuelles). La plupart des personnes qui investissent directement en bourse détiennent des actions d'un petit nombre de sociétés (trois ou moins). De plus, l'actionnariat des sociétés privatisées s'est rapproché de la moyenne du marché, une forte

Tableau 26. **Analyse du registre de la bourse**

En pourcentage

	1963	1969	1975	1981	1989	1994
Fonds de pension	6.4	9.0	16.8	26.7	30.6	27.8
Compagnies d'assurance	10.0	12.2	15.9	20.5	18.6	21.9
Fonds communs de placement à capital ouvert	1.3	2.9	4.1	3.6	5.9	6.8
Fonds communs de placement à capital fermé	11.3	10.1	10.5	6.8	1.6	2.0
Autres institutions financières					1.1	1.3
Ensemble des investisseurs institutionnels britanniques	29.0	34.2	47.3	57.6	57.8	59.8
Investisseurs étrangers	7.0	6.6	5.6	3.6	12.8	16.3
Ensemble des investisseurs institutionnels	36.0	40.8	52.9	61.2	70.6	76.1
Personnes physiques	54.0	47.4	37.5	28.2	20.6	20.3
Autres	10.0	11.8	9.6	10.6	8.8	3.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source : Office for National Statistics.

proportion des actions acquises par des particuliers au moment du transfert au secteur privé étant par la suite rachetée par des investisseurs institutionnels sur le marché secondaire.

- On a assisté à un développement notable des fonds de placement, qui permettent une diversification beaucoup plus grande, un accès à des gestionnaires professionnels et des coûts d'exécution plus faibles que l'actionnariat direct.
- Les programmes de retraite privés se sont développés rapidement, principalement dans le contexte des entreprises, et les plans de retraite individuels sont aussi largement utilisés, aujourd'hui, par les travailleurs indépendants.
- Les besoins de fonds propres des sociétés ont par ailleurs augmenté rapidement. Celles-ci ont émis des actions à l'intention des investisseurs institutionnels sur le marché primaire, ce qui a contribué à accroître le volume des placements collectifs en actions gérées par les investisseurs institutionnels.

Le contrôle des entreprises

En vertu du droit des sociétés, les principaux droits des actionnaires sont les suivants : recevoir un rapport et des comptes annuels, participer aux assemblées

d'actionnaires ou y désigner un représentant, voter sur les résolutions, soumettre des résolutions et convoquer des assemblées d'actionnaires dans certaines circonstances, recevoir des dividendes et disposer librement de leurs actions. Utilisant plusieurs indicateurs pour procéder à une comparaison sur 49 pays, La Porta *et al.* (1996) concluent que la protection des actionnaires au Royaume-Uni est l'une des plus rigoureuses au monde. Par ailleurs, les délits d'initié, indicateur qui n'est pas pris en compte dans cette étude, sont sévèrement punis, même si au Royaume-Uni, le nombre de poursuites qui aboutissent, même dans les cas où il y a vraisemblablement eu délit d'initié, reste relativement faible.

Assemblées générales annuelles

Conformément au droit des sociétés, toutes les sociétés doivent tenir une assemblée générale annuelle (AG). Cependant, la plupart des résolutions sur lesquelles les actionnaires votent à la majorité simple ne sont pas contraignantes pour le conseil d'administration. Les résolutions contraignantes exigent généralement une majorité qualifiée de 75 pour cent. La plupart des sociétés constatent que les AG ne servent guère à responsabiliser les conseils d'administration vis-à-vis des actionnaires, car les investisseurs institutionnels ou leurs représentants y assistent rarement, les relations avec les gros actionnaires ayant principalement lieu en tête-à-tête, lors de réunions privées (voir plus loin). De fait, les participants sont principalement de petits investisseurs individuels qui ne sont donc pas du tout représentatifs des actionnaires en tant que groupe⁷⁶. Les débats lors des assemblées d'actionnaires tendent donc à porter sur des questions présentant un intérêt ponctuel, telles que la rémunération des administrateurs ou des considérations environnementales plutôt que sur la stratégie d'ensemble et les performances de la société et il est peu probable que cela change, étant donné l'absence régulière des gros actionnaires. Bien que la proportion du capital social représentée aux assemblées d'actionnaires soit peu importante, beaucoup de sociétés s'efforcent de fournir un maximum d'informations lors des AG.

Le rôle des AG et autres assemblées d'actionnaires dans le gouvernement d'entreprise et la communication avec les investisseurs sont étudiés depuis longtemps au Royaume-Uni et ont fait l'objet, en 1995, d'un rapport du Groupe Myners intitulé «Developing a Winning Partnership». Ce rapport contenait une série de recommandations (voir annexe I) dont les auteurs espéraient qu'elles aboutiraient à une amélioration de la qualité, de la cohérence et de la transpa-

rence des relations entre les sociétés et leurs actionnaires. Ces recommandations ont généralement été bien accueillies et ont servi à l'élaboration de codes de conduite pour les investisseurs et les actionnaires, mais elles n'ont pas valeur de règlement et n'ont pas permis de résoudre le problème qui tient au fait que les AG sont rarement l'occasion de faire assumer aux conseils d'administration leurs responsabilités vis-à-vis des actionnaires. Dans son rapport, le Groupe Myners notait que «la quasi-totalité des participants à nos consultations considèrent que les AG, telles qu'elles sont organisées, représentent un gaspillage de temps et d'argent». Ce point de vue confirme les résultats des recherches concernant les sources d'information jugées utiles par les investisseurs institutionnels et les analystes, où les AG et autres assemblées d'actionnaires brillent par leur absence.

Adoption de résolutions par les actionnaires

Les rapports et comptes annuels doivent être publiés au moins 21 jours avant l'AG annuelle, et les actionnaires sont généralement invités par le conseil d'administration à les adopter. En principe, les actionnaires sont aussi appelés à voter sur les points suivants : le paiement du dividende proposé par le conseil d'administration, l'élection ou la réélection de membres du conseil d'administration, la désignation ou la redésignation des vérificateurs des comptes, la modification des statuts de la société, la modification du capital social autorisé ou l'autorisation de racheter des actions et les dispositifs d'intéressement et autres mesures d'incitation à l'égard du conseil d'administration. L'analyse de 4 750 résolutions soumises à des actionnaires en 1996 est présentée au tableau 27.

Les droits de vote appartiennent généralement aux propriétaires légaux des actions de la société, et dans le cas des fonds, ils sont normalement détenus par l'organisme responsable de leur gestion quotidienne. Ce dispositif est destiné à simplifier les responsabilités de gestion des fonds et les droits attachés aux titres juridiques et à la propriété effective des actions. Dans certains cas, les gestionnaires de fonds peuvent être tenus de demander l'accord des bénéficiaires ou mandataires du fonds, par exemple lorsqu'ils se proposent de voter contre les recommandations du conseil d'administration d'une société.

Les investisseurs institutionnels utilisent leurs politiques et codes de gouvernement d'entreprise pour guider leur vote, mais ils votent par procuration étant donné qu'ils ne participent pas directement aux assemblées d'actionnaires. Les votes par procuration sont adressés aux responsables administratifs de la société,

**Tableau 27. Analyse des résolutions présentées
aux assemblées d'actionnaires**

1996

Nature de la résolution	En pourcentage
Nomination d'administrateurs	30.71
Vérificateurs aux comptes	10.76
Adoption de rapports et de comptes	10.52
Non application de droits de préemption	10.00
Dividendes ordinaires	8.74
Émissions d'actions	7.83
Options et mesures d'incitation à long terme	4.53
Rachat d'actions	3.98
Plans d'épargne indexés sur le coût de la vie	1.92
Articles de statut	1.35
Mécanismes de répartition des bénéficiaires	0.69
Acquisitions	0.25
Statut	0.19
Cession	0.04
Non classé	8.46
Total (4 750)	100.00

Source : Manifest Voting Agency (1997).

et c'est généralement le président de l'assemblée qui est chargé de voter suivant certaines instructions. Bien que ces votes soient en principe dépouillés avant les assemblées d'actionnaires, presque toutes les résolutions des actionnaires sont adoptées à main levée par les actionnaires et leurs représentants présents à l'assemblée. Le vote à main levée s'appuie sur le principe d'une voix par actionnaire, et non d'un droit de vote proportionnel au nombre de voix détenues. Dans de nombreuses assemblées d'actionnaires, les votes par procuration des investisseurs institutionnels et autres investisseurs ne sont pas officiellement exprimés et ne font pas l'objet d'un enregistrement officiel, bien qu'ils représentent souvent un nombre d'actions beaucoup plus important que celles qui sont détenues par les actionnaires et leurs représentants présents à l'assemblée. L'une des recommandations faites aux sociétés par le rapport Hampel est de compter tous les votes par procuration et d'annoncer le nombre de voix ainsi exprimées pour chaque résolution après que celle-ci ait fait l'objet d'un vote à main levée.

D'après certaines recherches, bien que la situation se soit améliorée ces dernières années, la moitié seulement des votes des investisseurs institutionnels ont été exprimés en 1997. Cependant, il semble aussi que ce soient les plus gros

actionnaires institutionnels des sociétés qui soit les plus rapides à voter. La commission Hampel a accusé les investisseurs institutionnels de voter sans tenir suffisamment compte de la situation propre de la société et de voter contre des conseils d'administration alors qu'une analyse plus attentive de la situation les amènerait à une décision différente. C'est sans doute là un sujet de préoccupation légitime, mais l'analyse du PIRC concernant les votes qui ont eu lieu en 1997 lors d'assemblées d'actionnaires révèle qu'aucune résolution proposée par les conseils d'administration n'a été rejetée et qu'en moyenne, les voix contre ne représentaient que 1.0 pour cent de l'ensemble des voix, contre 0.68 pour cent en 1996.

Moyens de contrôle officieux

Il est rare que les actionnaires institutionnels soient directement représentés au conseil d'administration des sociétés et ils ne demandent généralement pas à l'être. Par ailleurs, la plupart d'entre eux ne se concertent pas les uns avec les autres ou avec la société pour la nomination des administrateurs externes, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas de fonctions dans la société. En revanche, il peut y avoir une plus grande concertation sur des questions de succession interne, en particulier en ce qui concerne les membres qui ont des mandats importants. Bien que les investisseurs institutionnels fassent connaître leur opinion, ils ne cherchent pas en général à influencer directement sur les nominations, étant donné que celles-ci sont considérées comme la responsabilité du comité de nomination et du conseil proprement dit. Ils n'ont donc pas en principe directement accès aux conseils d'administration des sociétés, au processus décisionnel de ces conseils ni aux informations communiquées aux conseils d'administration des sociétés dont ils sont actionnaires. L'influence des investisseurs institutionnels sur la nomination des administrateurs externes est beaucoup plus faible que dans de nombreux autres pays de l'Union européenne (tableau 28).

Bien qu'ils ne soient pas représentés au conseil d'administration et qu'ils ne participent pas aux assemblées d'actionnaires, les investisseurs institutionnels peuvent participer à des entretiens en tête-à-tête à tout moment, mais ceux-ci sont le plus souvent organisés durant les périodes qui suivent immédiatement l'annonce des résultats financiers préliminaires des sociétés. Le nombre de réunions dépend de la taille de la société et de l'opportunité d'examiner certaines questions concernant, par exemple, les performances de la société, sa stratégie,

Tableau 28. **Influence sur la nomination des administrateurs externes**

Nombre de réponses¹

	Directeur général/ Président	Comité de nomination	Assemblée générale	Investisseurs institutionnels
Allemagne ²	42	38	50	58
Europe du Nord ²	60	37	73	57
Royaume-Uni	73	52	65	4
Europe méridionale	43	9	34	11
France et Belgique ²	56	33	78	44

1. Résultats d'une enquête fondés sur 408 réponses à un questionnaire envoyé par courrier aux 5 000 premières sociétés européennes.

2. Conseils de surveillance uniquement.

Source : Korn/Ferry (1997), *European Boards of Directors Study*.

les successions à prévoir ou la structure de son conseil⁷⁷. Par conséquent, les réunions tendent à se concentrer sur des questions à long terme ayant une incidence sur les performances de la société. Cependant, des questions touchant au gouvernement d'entreprise ne sont normalement soulevées que si l'investisseur institutionnel fait état de préoccupations particulières. Dans ce cas, il est probable qu'ils exposeront d'abord leurs préoccupations en réunion privée avant d'essayer de coordonner leurs points de vue et, si cela se révèle ensuite nécessaire, de faire publiquement pression sur les conseils d'administration par l'intermédiaire des médias. La préférence que les investisseurs institutionnels ont pour des relations «à huis clos» avec les sociétés est également mise en évidence par le fait qu'ils se refusent à présenter officiellement leurs propositions aux autres actionnaires sous la forme de résolutions. Cela restreint la possibilité, pour les actionnaires, de voter en tant que groupe. Le ministère du Commerce et de l'Industrie a envisagé certaines réformes juridiques qui permettraient aux actionnaires de soumettre leurs propres résolutions, et d'être représentés aux réunions (DTI, 1996).

Les investisseurs ne prennent des mesures radicales, telles qu'une demande de changement de conseil d'administration, que lorsque les entreprises connaissent de très graves difficultés ou enregistrent des résultats extrêmement défavorables. Ces situations sont rares, mais Franks *et al.* (1995) observent une relation étroite entre le renouvellement des conseils d'administration des entreprises qui

obtiennent de mauvais résultats et la concentration du capital social⁷⁸. Des pressions plus marquées sont généralement exercées lorsque les entreprises ont enregistré de mauvais résultats pendant une longue période (trois ans ou plus, en général) et en l'absence de mesures de réforme de la part du conseil d'administration⁷⁹.

Cette indépendance présente principalement l'avantage de permettre une plus grande flexibilité dans les échanges de titres et de ne pas attribuer de responsabilités particulières à un administrateur externe spécialement nommé vis-à-vis de l'ensemble du conseil d'administration. En outre, les coûts d'intervention, en termes de réputation et de coûts internes, peuvent être élevés et le temps de réaction des principaux dirigeants et des gestionnaires de portefeuille est un facteur important dans la décision de l'investisseur institutionnel de vendre les actions qu'il détient dans une société qui enregistre de mauvais résultats, de rester un investisseur passif ou d'engager des ressources internes et de devenir un investisseur «actif». Les coûts d'opportunité internes seront sans doute plus élevés que toute dépense effective qu'une telle action entraînera (par exemple, sous la forme de frais juridiques) et le temps consacré à chaque société, de même que l'étroitesse de la collaboration entre l'investisseur institutionnel et ses concurrents, seront évalués avec soin.

Étant donné que la concurrence est intense dans des secteurs importants du marché, les investisseurs institutionnels n'ont qu'un intérêt limité à collaborer régulièrement entre eux. Face à cette situation, deux organisations représentatives, la National Association of Pension Funds (NAPF) et l'Association of British Insurers (ABI) ont mis sur pied des structures de gouvernement d'entreprise à l'intention de leurs membres. Ces dispositifs ont permis de fixer des normes minimales dans certains domaines, notamment en ce qui concerne les objectifs de performance des plans d'options sur actions et la définition des attributions des administrateurs.

Depuis la publication du code Cadbury, un certain nombre d'investisseurs institutionnels ont énoncé leur propre politique en matière de gouvernement d'entreprise afin d'orienter leur action et de prouver à leurs clients qu'ils ont une approche structurée des questions concernant le gouvernement d'entreprise. La plupart de ces politiques ont été conçues sur le modèle des codes et directives publiés par l'ABI, la NAPF, la commission Cadbury et la commission Greenbury. Les politiques et codes ainsi énoncés par les investisseurs institution-

nels concernent principalement la composition des conseils d'administration, et notamment le nombre d'administrateurs externes, la question de savoir si les fonctions de président et de directeur général doivent être cumulées, les incitations destinées à faire concorder les intérêts financiers des administrateurs internes et des autres salariés avec ceux des actionnaires, la durée des mandats des administrateurs internes et leurs droits en fin de mandat, l'émission de nouvelles actions et l'utilisation des droits de vote. Ces politiques ont une durée et une cohérence interne variables, ainsi qu'un caractère plus ou moins contraignant selon les cas. Elles mettent généralement l'accent sur le besoin de flexibilité et sur l'importance de dispositifs qui permettent de tenir compte de la situation propre de chaque société, mais de nombreux administrateurs pensent apparemment que les investisseurs institutionnels ne sont pas suffisamment flexibles dans la poursuite de ces objectifs. Ce manque de flexibilité a d'ailleurs été noté par la commission Hampel (qui a publié son rapport en janvier 1998).

Structure des conseils d'administration

L'exercice du gouvernement d'entreprise est souvent lié à la structure et à la fonction des conseils d'administration. Au Royaume-Uni comme ailleurs, le débat s'est concentré sur le rôle des administrateurs externes et sur la séparation des fonctions de président et de directeur général. Ces deux points sont importants, car le conseil d'administration doit assurer à la fois un rôle d'orientation et de contrôle. Les conseils d'administration des sociétés du Royaume-Uni se caractérisent par un quasi-équilibre entre les administrateurs internes et externes⁸⁰. La proportion d'administrateurs externes a beaucoup augmenté depuis la publication du code Cadbury en 1992, qui a estimé que ces administrateurs contribuaient très largement à l'efficacité des conseils d'administration. La commission Cadbury était particulièrement préoccupée par la concentration des pouvoirs au sein des conseils d'administration lorsque leur président était également directeur général, mais elle n'avait pas proposé d'interdire le cumul des deux rôles. Plusieurs entreprises qui ont connu la faillite se caractérisaient par un tel cumul. Franks *et al.* (1995) constatent en effet un renouvellement plus rapide des membres des conseils d'administration dans les entreprises qui enregistrent de mauvais résultats lorsque la proportion des administrateurs externes est importante et qu'il existe une séparation entre les fonctions de président et de directeur général.

La proportion des conseils d'administration dans lesquels les rôles de président et de directeur général sont cumulés a diminué depuis 1992, notamment dans les grandes entreprises. Cependant, plus de 20 pour cent des conseils se caractérisent encore par le cumul de ces fonctions, notamment dans les petites entreprises où cela tient sans doute à des raisons historiques et financières particulièrement importantes (tableau 29).

Tableau 29. **Taille et composition des conseils d'administration**

A. Taille des conseils en fonction du chiffre d'affaires			
	Assemblée générale	Administrateurs externes	Pourcentage des administrateurs externes
Dimension de la société (chiffre d'affaires)			
> 2 milliards de livres	11.9	6.3	53
501 millions-2 milliards de livres	9.0	4.5	50
201 millions-500 millions de livres	7.7	3.5	45
101 millions-200 millions de livres	7.5	3.6	48
26 millions-100 millions de livres	6.5	3.2	49
< 25 millions de livres	5.5	2.7	49
Moyenne	7.4	3.6	49
B. Sociétés dont le président est également directeur général			
	Pourcentage		
Classement des sociétés			
1-250	17		
251-500	18		
501-1 250	24		
1 251-1 550	28		
C. Taille moyenne du conseil : comparaison internationale			
	Type de conseil	Dimension moyenne du conseil	
Allemagne	Conseil de gestion	4.6	
	Conseil de surveillance	13.3	
Europe du Nord	Conseil de gestion	6.6	
	Conseil de surveillance	8.9	
Royaume-Uni	Conseil unitaire	10.1	
Europe méridionale	Conseil unitaire	9.0	
France/Belgique	Conseil unitaire/conseil de gestion	12.1	
	Conseil de surveillance	9.0	

Source : ProNed/Egon Zehnder (1997), *Chairmen and non-Executive Directors: Fees, Facts and Attitudes-1996*; Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance (1995) et Korn/Ferry (1997), *European Boards of Directors Study*.

Les administrateurs externes jouent un rôle déterminant du fait du contrôle qu'ils exercent, et la commission Cadbury a fixé à 3 le nombre minimum de ces administrateurs dans un conseil d'administration. La loi n'établit aucune distinction entre les responsabilités juridiques des administrateurs internes et externes, mais il est clair que dans une structure de conseil unitaire⁸¹, il existe des différences entre leurs rôles, et que le président doit en tenir compte et rechercher un équilibre. Le poids des administrateurs externes est manifestement déterminant dans la mesure où leur jugement indépendant peut avoir de l'influence dans des domaines comme la stratégie de la société, ses performances, ses ressources, les nominations importantes et les règles de conduite. La prise en compte de leur avis dépend dans une large mesure de la manière dont ils sont sélectionnés et de leur capacité d'agir en toute indépendance. La commission Cadbury a formulé deux recommandations importantes au sujet de la nomination des administrateurs externes : il doit y avoir un processus de sélection formel et la nomination doit être faite par l'ensemble du conseil d'administration. Ces propositions visaient à réduire les risques de clientélisme, pouvant compromettre l'indépendance et l'efficacité des administrateurs externes et de l'ensemble du conseil d'administration.

Comités de conseil

La commission Cadbury a également cherché à développer le rôle de surveillance exercé par les administrateurs externes en obligeant des sociétés à se doter de comités d'audit composés d'au moins trois administrateurs externes, à l'exclusion de tout administrateur interne. Bien que certaines sociétés, les grandes notamment, aient eu des comités d'audit avant la publication du rapport Cadbury, cette recommandation très importante de la commission a permis d'établir une structure claire et un cadre définissant les responsabilités de ces comités. Cette structure a été rapidement adoptée par les sociétés cotées en bourse et est devenue pratiquement universelle en 1996. L'incapacité apparente des petites entreprises à se plier à cette recommandation est la principale raison pour laquelle une minorité de sociétés ne sont toujours pas en conformité avec les normes fixées par la commission Cadbury.

Presque toutes les sociétés disposent aujourd'hui d'un comité d'audit et la majorité d'entre elles se sont aussi dotées d'un comité de rémunération et d'un

comité stratégique. Ces derniers ont été créés sans que la commission Cadbury ait fixé la moindre règle ou adopté la moindre recommandation à cet égard. La proportion de sociétés qui ont un comité d'audit, un comité de rémunération et un comité de nomination a fortement augmenté depuis 1992. Bien que le nombre de conseils dotés de sous-comités stratégiques spéciaux ait lui aussi augmenté entre 1992 et 1994, aucune progression sensible n'a été observée entre 1994 et 1996 (tableau 30). Par ailleurs, la propension à créer des comités stratégiques ne semble pas être liée à la taille de l'entreprise. En revanche, il semblait y avoir en 1996 un effet de taille en ce qui concerne les comités de rémunération, dont la création avait été proposée par la commission Greenbury en 1995 (voir ci-après). Cet effet est probablement imputable en partie au fait que les petites entreprises ont mis plus de temps à réagir aux propositions de la commission Greenbury et au fait que les principales recommandations de cette commission ont été incorporées aux règles d'admission des titres à la cote. La proportion d'entreprises de toute taille ayant un comité de rémunération va sans doute s'accroître très sensiblement.

Tableau 30. **Activité des comités**

Sociétés faisant état de la participation d'administrateurs externes aux comités de conseil, en pourcentage

	1992	1994	1996	
A. Comités				
Audit	55	89	95	
Rémunération	77	89	90	
Nomination	n.a.	36	46	
Stratégie	60	71	72	
	Audit	Rémunération	Nomination	Stratégie
B. Taille de la société (chiffres d'affaires)				
> 2 milliards de livres	96	96	87	74
501 millions-2 milliards de livres	98	92	73	80
201 millions-500 millions de livres	98	95	60	72
101 millions-200 millions de livres	100	93	44	69
26 millions-100 millions de livres	95	91	34	72
< 25 millions de livres	87	79	23	69
Moyenne	95	90	46	72

Source : ProNed/Egon Zehnder (1997), *Chairmen and non-Executive Directors: Fees, Facts and Attitudes - 1996*.

Rémunération des administrateurs

L'un des moyens les plus évidents dont disposent les actionnaires pour inciter les dirigeants d'une société à accroître sa rentabilité consiste à établir un lien entre la rémunération de ceux-ci et les performances de l'entreprise. La rémunération des directeurs généraux est élevée au Royaume-Uni, même si elle est beaucoup plus basse qu'aux États-Unis (Abowd et Bognano, 1995)⁸². Bien que la question de la rémunération des conseils d'administration ait été examinée par la commission Cadbury, ce n'était pas son principal sujet d'étude. Elle a recommandé la diffusion d'un minimum d'informations sur la valeur de chaque élément de la rémunération et des avantages offerts au président et à l'administrateur le plus payé, la limitation des contrats de service à une durée maximum de trois ans, la création par les conseils d'administration d'un comité de rémunération composé dans sa totalité ou sa majorité d'administrateurs externes et l'octroi de la présidence de ce comité à un administrateur externe.

Deux ans plus tard, en 1994, la question de la rémunération des membres des conseils d'administration a suscité beaucoup d'intérêt dans les médias et au niveau politique. La réprobation de l'opinion publique devant la rémunération d'administrateurs qu'elle jugeait trop « grassement payés » a été déclenchée par des inquiétudes croissantes manifestées par les clients des entreprises d'utilité publique au sujet de la valeur de plus en plus élevée des options sur actions offertes aux directeurs généraux des sociétés privatisées. Avec l'appui du gouvernement, la CBI a pris l'initiative de la création d'un groupe d'étude spécial chargé d'examiner cette question. La présidence de ce groupe a été confiée à Sir Richard Greenbury. En 1995, la commission a formulé un certain nombre de recommandations concernant principalement des questions relatives à la rémunération des membres des conseils d'administration. Les principaux aspects de ces recommandations sont les suivants : les conseils doivent se doter d'un comité de rémunération composé exclusivement d'administrateurs externes, ce comité doit être directement responsable devant les actionnaires, un rapport complet, accompagnant le rapport et les comptes annuels de la société, doit définir la politique de rémunération et les éléments de rémunération de chaque administrateur (rémunération de base, primes annuelles, incitations à long terme, options sur actions, avantages et revalorisation des droits à pension) et, enfin, l'approbation des actionnaires est nécessaire pour l'octroi d'options, d'actions et d'autres formes d'incitations à long terme.

La commission Greenbury a également estimé que les options sur actions étaient sans doute moins adaptées que d'autres formes d'incitations à long terme, car elles ne faisaient pas supporter aux dirigeants les risques de baisse des cours, et qu'il était préférable de recourir à des dispositifs plus étroitement liés au cours des actions de la société et à leur rendement pour les actionnaires. La commission s'est également intéressée à d'autres questions, comme la durée du mandat des administrateurs, les dispositions relatives à leur cessation d'activité et la diffusion d'informations sur la revalorisation des droits à pension des administrateurs. La commission Greenbury a très sensiblement favorisé la divulgation d'informations sur les procédures de fixation de la rémunération des dirigeants par les conseils d'administration et la communication directe d'informations aux actionnaires dans le rapport et les comptes annuels.

Fusions et acquisitions

Les dirigeants de sociétés sont incités à en améliorer les performances non seulement par des contrats de rémunération liés à l'évolution du cours des actions, mais aussi par la menace de prise de contrôle. Ce risque d'absorption impose une discipline aux sociétés en permettant un transfert du contrôle d'une direction inefficace vers une direction efficace, corrigeant ainsi certains types de défaillances des dirigeants qu'il serait difficile de rectifier autrement. D'un autre côté, la menace d'absorption peut nuire aux relations entre les investisseurs, les dirigeants et les salariés. Dans un marché caractérisé par de fréquentes prises de contrôle, les relations à long terme peuvent être plus difficiles à préserver, privilégiant une optique à court terme. Les investissements à long terme dans la recherche et la formation, par exemple, qui créent des actifs propres aux entreprises et ont une faible valeur de revente, risquent de perdre de leur intérêt. Le changement de dirigeants n'est pas la seule raison qui peut motiver une absorption. Des considérations d'économies d'échelle ou de diversification, par exemple, peuvent aussi entrer en jeu. Par ailleurs, les prises de contrôle se font de plus en plus souvent par voie de rachat d'entreprises par leurs salariés, de rachat d'entreprises par les salariés d'autres entreprises et d'essaimage.

Au Royaume-Uni, les OPA y compris les OPA hostiles jouent un rôle beaucoup plus important qu'en Europe continentale. Depuis la fin des années 80, par exemple, on a dénombré environ 200 fusions et acquisitions par an au

Royaume-Uni, contre environ 50 en Allemagne et 100 en France. Cela reflète en partie le niveau et la nature des obstacles aux restructurations d'entreprises, très différents dans les trois pays. Au Royaume-Uni, par exemple, les participations croisées et stables de banques ou d'autres sociétés sont pratiquement absentes. En outre, le City Takeover Code, qui protège très largement les actionnaires minoritaires, est l'un des règlements les plus élaborés régissant le processus de rachat d'entreprise, tandis que la taille et la liquidité du marché jouent également un rôle. Analysant les OPA hostiles qui ont eu lieu au Royaume-Uni, Franks et Mayer (1996) montrent qu'elles s'accompagnent d'un renouvellement important des membres des conseils d'administration et de profondes restructurations, mais qu'elles ne semblent guère être motivées par de mauvais résultats des entreprises. Higgs et Elliot (1993) ont examiné les cours des actions à l'occasion de 726 OPA menées avec succès au Royaume-Uni entre 1974 et 1990. Correction faite de la dimension de l'entreprise, ils ont constaté que le rendement des actions de la société cible dépassait d'environ 17 pour cent la moyenne du marché alors que celui des titres de la société acquéreur lui était inférieur d'environ 4 pour cent, et ce, que l'OPA ait été hostile ou amicale.

Questions d'actualité

Les réformes qui ont eu lieu au Royaume-Uni ont été motivées par les besoins spécifiques du système de contrôle indépendant des entreprises, mettant l'accent sur l'information et la transparence financière et sur la responsabilité des administrateurs. Ce système a été renforcé par les recommandations des commissions Cadbury et Greenbury et a été étayé par les obligations d'information prévues par les règles d'admission de titres à la cote. Ce cadre a été créé dans le contexte de la loi sur les sociétés, qui n'aborde la plupart des questions concernant le gouvernement d'entreprise qu'en termes très généraux. A l'heure actuelle, l'un des principaux enjeux est de trouver un juste équilibre entre flexibilité et responsabilité. Les recommandations formulées par la commission Hampel⁸³ (voir annexe I) rejettent l'idée d'un cadre trop rigoureux. Au contraire, la commission souligne les avantages potentiels que présente le fait de permettre aux conseils d'administration d'élaborer leurs propres normes, disciplines et modèles de gouvernement d'entreprise.

La commission Hampel a regroupé les conclusions des trois commissions chargées d'étudier le gouvernement d'entreprise sous forme d'une série de principes et de dispositions couvrant à la fois ses propres travaux et ceux des commissions Cadbury et Greenbury. Globalement, la commission Hampel a largement repris les recommandations des commissions antérieures en suggérant quelques modifications mineures. En mars 1998, la bourse de Londres a publié un code consolidé aux fins de consultation ainsi que les amendements connexes qu'il était proposé d'apporter aux règles d'inscription à la cote. Les règles d'information seront élargies avec la nouvelle obligation de décrire les méthodes utilisées pour appliquer les principes du Code. Le Super Code contient aussi des recommandations à l'intention des investisseurs institutionnels, mais ces recommandations ne seront pas étayées par les règles d'inscription à la cote qui ne s'adressent qu'aux sociétés. Le gouvernement a annoncé un important examen du droit des sociétés. Il sera possible à cette occasion d'envisager de légiférer sur certains aspects du gouvernement d'entreprise qui ne sont pas couverts par le nouveau Code, ou à propos desquels l'expérience a montré la nécessité de disposer d'un certain support juridique. Enfin, une nouvelle directive européenne sur les rachats d'entreprises pourrait influencer sur le gouvernement d'entreprise au Royaume-Uni. Les autorités sont opposées à ce projet de directive, dans la mesure où les méthodes non codifiées actuellement utilisées au Royaume-Uni dans ce domaine pourraient de ce fait être contestées devant les tribunaux.

Le ministère du Commerce et de l'Industrie (DTI, 1996) s'est penché sur la question de la faible influence des actionnaires lors des assemblées générales annuelles. Il s'est aussi intéressé à la question du droit des actionnaires de présenter des résolutions, étant donné que la très grande majorité des résolutions sont présentées par des administrateurs et non par des actionnaires, au droit de poser des questions lors des AG annuelles, qui n'est pas inscrit dans la loi et qui relève exclusivement des usages des entreprises, et au droit de désigner des représentants de sociétés ou des mandataires pour prendre la parole aux AG, afin de faciliter la représentation des investisseurs institutionnels et des actionnaires privés.

Si la plupart des études reconnaissent que le contrôle s'exerce de différentes manières suivant les systèmes de gouvernement d'entreprise, les opinions sont beaucoup plus divergentes en ce qui concerne l'efficacité globale de ces systèmes, et aucun résultat concluant n'est présenté pour ce qui est de l'efficacité

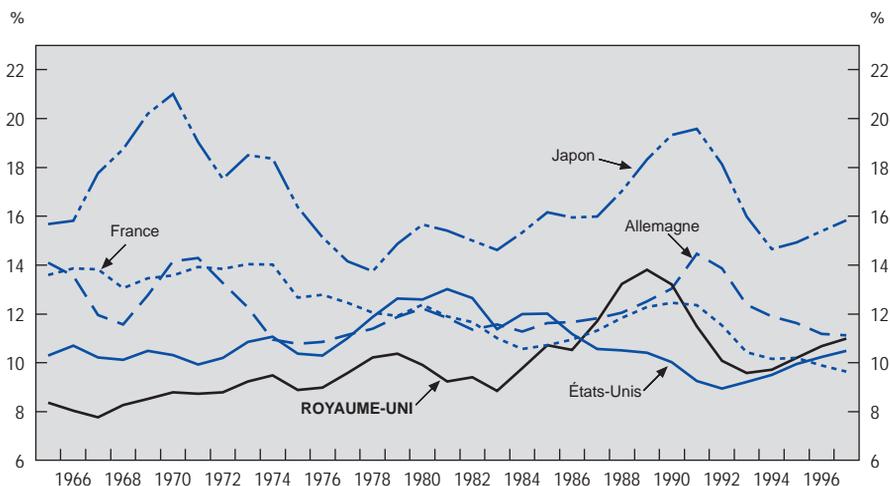
relative des systèmes de contrôle externe. Les évolutions intervenues au Royaume-Uni depuis le début des années 90 ont permis d'améliorer la qualité du gouvernement d'entreprise, la confiance des investisseurs se reflétant dans la taille et la liquidité du marché d'actions. Cependant, la question fondamentale est toujours de savoir s'il ne serait pas souhaitable de combiner les deux approches, en tirant le meilleur parti de chacune d'entre elles. S'il faut faire preuve de prudence lorsqu'on compare les bilans entre pays et si les influences conjoncturelles peuvent jouer un rôle, le système actuel semble avoir été efficace dans la mesure où il a valorisé les avoirs des actionnaires. Si l'on compare les performances intrinsèques des principales entreprises dans l'optique de leurs actionnaires, on constate qu'en moyenne, entre 1993 et 1995, le taux de rendement des entreprises du Royaume-Uni a été le plus élevé, à 18.5 pour cent, les États-Unis se plaçant immédiatement après (18.0 pour cent), tandis que l'Allemagne (10.5 pour cent), la France (8.5 pour cent) et le Japon (4.8 pour cent) venaient loin derrière.

De même, les dividendes atteignent des niveaux très élevés au Royaume-Uni. Ce haut rendement a été considéré comme la preuve d'une gestion excessivement axée sur le court terme, les sources d'investissement internes étant réduites. Par ailleurs, les entreprises cotées en bourse investissent une proportion nettement moins importante de leurs ressources dans des actifs physiques que les entreprises qui ne sont pas cotées en bourse, tandis qu'elles sont beaucoup plus actives dans le domaine des acquisitions. Les entreprises qui ne sont pas cotées en bourse ont donc davantage recours à la croissance interne, tandis que la croissance des entreprises cotées a un caractère plus externe (Mayer et Alexander, 1995). Si les dividendes sont importants, les entreprises du Royaume-Uni lèvent aussi davantage de capitaux à l'extérieur, ce qui devrait faciliter une meilleure affectation des ressources. Dans le budget de juillet 1997, le paiement des crédits d'impôt a été supprimé afin d'éliminer une distorsion qui encourageait les entreprises à verser des dividendes au lieu de réinvestir leurs bénéfices. Le budget de mars 1998 prévoit en outre une réforme de l'impôt sur les plus-values, qui frapperait moins lourdement les gains à long terme que les gains à court terme.

Globalement, l'investissement des entreprises en pourcentage du PIB a régulièrement été parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE jusqu'au milieu des années 80 (graphique 24). Cette caractéristique a sans doute tenu à une

Graphique 24. PERFORMANCE DES INVESTISSEMENTS

Taux d'investissement du secteur des entreprises¹



1. En termes nominaux.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

croissance tendancielle relativement faible, mais elle a freiné à son tour la croissance de la production potentielle. Cependant, l'investissement des entreprises a marqué une légère progression depuis et il se rapproche actuellement des niveaux qu'il atteint aux États-Unis, en Allemagne et en France. Par ailleurs, les dépenses consacrées par le secteur des entreprises à la recherche-développement en pourcentage du PIB étaient inférieures à ce qu'elles étaient aux États-Unis, au Japon, en Allemagne et en France.

Globalement, une croissance à moyen terme plus soutenue s'est engagée à partir du milieu des années 80, ce qui donne à penser que la libéralisation des marchés des biens et du travail depuis le début des années 80 a sans doute joué un rôle plus important que les modifications apportées au système de gouvernement des entreprises depuis le début des années 90. Il est cependant difficile de formuler des conclusions définitives, car il est impossible de faire la part des nombreux facteurs qui influent sur les décisions d'investissement et sur la croissance globale. L'indépendance qui caractérise le système du Royaume-Uni impli-

que un moindre degré d'engagement et de confiance entre entreprises et actionnaires que le modèle de gouvernement d'entreprise axé sur le contrôle. Cela est probablement plus important pour les activités qui font appel aux investissements d'un plus grand nombre d'actionnaires. D'un autre côté, le modèle fondé sur l'indépendance semble donner de meilleurs résultats en termes de capacité d'adaptation aux changements intervenant dans l'environnement concurrentiel, dans la mesure où il permet beaucoup plus facilement de modifier les engagements, les droits acquis et l'influence des groupes de pression. Étant donné que les recherches dans ce domaine en sont encore à un stade embryonnaire, il serait manifestement prématuré de formuler ici des conclusions définitives.

Notes

1. Cette diminution est en partie liée au traitement statistique des recettes de la démutualisation. De même que les autres modifications de la richesse, les gains exceptionnels sont comptabilisés comme des transactions financières et n'affectent pas le revenu disponible. La hausse des dépenses financées par ces gains exceptionnels diminue en conséquence le taux d'épargne.
2. La PFI a été lancée au début des années 90. L'objectif est de faire en sorte que le secteur public ne fournisse plus lui-même les services mais les sous-traitent, avec les gains d'efficacité correspondants.
3. Le chapitre IV est consacré aux initiatives engagées par l'État pour encourager une augmentation et une meilleure rémunération de l'emploi, compte tenu en particulier des groupes actuellement en dehors du marché du travail.
4. Les difficultés de recrutement dans le secteur de la technologie de l'information sont particulièrement importantes, probablement en raison d'une modification de la demande de compétences, les entreprises devant modifier leurs programmes en vue du passage à l'an 2000 et de l'introduction de l'Euro dans la plupart des pays d'Europe continentale.
5. Lorsqu'on mesure la variabilité à court terme par l'écart-type et le coefficient de variation (fondé sur les variations d'une année sur l'autre des chiffres trimestriels), le Royaume-Uni s'est situé soit au premier soit au deuxième rang des pays du G7 pour ce qui est de la variabilité de la croissance du PIB, du taux d'inflation, du besoin de financement en pourcentage du PIB, du taux d'intérêt réel à court terme et du taux de change effectif réel entre 1980 et 1997.
6. King (1997) étudie l'expérience du Royaume-Uni dans le domaine de la fixation d'objectifs d'inflation.
7. D'après certaines données concernant le Royaume-Uni et d'autres pays, une inflation plus faible pourrait se traduire par des gains de production. Pour un résumé des résultats des recherches voir Bakshi *et al.* (1997).
8. Les Indices harmonisés des prix à la consommation calculés par Eurostat ont été régulièrement inférieurs de quelque 0.8 - 1 point de pourcentage au RPIX, alors que dans la plupart des autres pays européens, l'écart entre l'indice national et l'indice harmonisé est beaucoup plus faible.
9. La mesure du taux de change effectif couvre 22 pays de l'OCDE, plus 11 pays non-membres, dont 8 sont des pays asiatiques.
10. Les rapports d'inflation de la Banque d'Angleterre ont mis en évidence cinq facteurs qui pourraient expliquer la vigueur de la livre : les évolutions attendues de la politique monétaire

et de la politique budgétaire au Royaume-Uni et ailleurs ; l'augmentation de la productivité dans le secteur des biens échangeables et dans les industries des services ; l'augmentation de la demande de biens et services produits par le Royaume-Uni, et les modifications des portefeuilles. L'analyse donne à penser que environ seulement un huitième de l'appréciation de la livre depuis août 1996 peut s'expliquer par les variations des écarts de taux d'intérêt. Une grande partie de cette vigueur reste donc inexplicée car rien ne permet de dire que les autres facteurs potentiels ont eu un effet. Toutefois, la diversification des portefeuilles dans la dernière phase de l'Union monétaire pourrait jouer un certain rôle.

11. Le budget présente les chiffres des recettes, des dépenses et des déficits dans l'optique des comptes nationaux pour l'ensemble du secteur public – administrations publiques plus sociétés publiques, alors que l'OCDE ne couvre que le secteur des administrations publiques.
12. On trouvera davantage de précisions sur ce budget dans l'étude antérieure.
13. Si l'on procède à des comparaisons sur de plus longues périodes, moins marquées par l'incidence du cycle économique, on constate que la Belgique, l'Irlande et le Portugal ont obtenu plus rapidement des résultats d'ampleur comparable sur la voie de la réduction de leur déficit.
14. Si le déficit corrigé des fluctuations conjoncturelles a été en 1997 considérablement plus faible que dans nombre d'autres pays de l'OCDE, il a été proche de celui enregistré en Allemagne, en France et en Italie.
15. Les prévisions ne tiennent pas compte des recettes au titre de l'impôt exceptionnel et des dépenses correspondantes.
16. La nouvelle législation remplacera les textes sur les pratiques commerciales restrictives de 1976 et 1977, la loi sur les prix de revente de 1976 et certaines dispositions de la loi sur la concurrence de 1980.
17. L'OFT est néanmoins habilité à examiner les règles relatives aux secteurs exclus. La loi sur les services financiers couvre les aspects de la concurrence ayant trait aux marchés financiers.
18. Voir Thornton (1998) pour un examen des performances des entreprises privatisées au Royaume-Uni.
19. Dans le secteur de l'eau, la formule applicable est $RPI - X + K$, où K est un coefficient positif exprimant la répercussion du coût considérable des investissements en capital nécessaires pour améliorer l'infrastructure, qui était restée déficiente pendant de nombreuses années, pour faire face à l'augmentation de la demande et pour satisfaire aux normes minimales de qualité de l'eau.
20. On ne sait pas dans quelle mesure les premiers acheteurs d'actions dans des entreprises de services publics privatisées détenaient encore des participations lorsque l'impôt sur les bénéfices « exceptionnels » a été annoncé. Les données des registres d'actions montrent que les investisseurs institutionnels détenaient initialement moins d'un tiers des actions, après la privatisation d'un grand nombre d'entreprises, mais que cette proportion dépassait 75 pour cent en 1994. Dans certaines privatisations, les investisseurs institutionnels ne pouvaient acquérir qu'une fraction limitée du capital disponible. De nombreux investisseurs individuels ont revendu leurs actions quelques jours ou quelques semaines après la privatisation (Thornton, 1998).

21. Un premier examen avait été réalisé par le Public Accounts Committee en 1996.
22. Les réformes du système de santé britannique ont été évaluées dans l'*Étude économique de l'OCDE sur le Royaume-Uni* de 1994.
23. Pour une description détaillée des réformes, voir OCDE (1997c).
24. La Banque d'Angleterre, la Building Societies Commission, la Friendly Societies Commission, le Registry of Friendly Societies, HM Treasury, la Personal Investment Authority, l'Investment Management Regulatory Organisation, la Securities and Futures Authority et la FSA elle-même.
25. On trouvera plus de détails sur les distorsions induites par l'impôt sur les sociétés dans Gordon and Tchilinguirian (1998), à paraître.
26. On trouvera dans FMI (1996) une analyse plus détaillée de la relation de régression entre la dispersion des revenus et les politiques du marché du travail. Les résultats de ces travaux, qui ont un caractère provisoire en raison de limitations techniques, donnent à penser que les politiques du marché du travail et la fiscalité expliquent pour une large part les inégalités de revenus dans les pays de l'OCDE. Mais les différences internationales de la distribution des revenus tiennent surtout aux déterminants sous-jacents de la croissance économique.
27. HM Treasury (1997g).
28. Cinq grandes lois (Acts of Parliament) ont été votées, à savoir les Employment Acts de 1980, 1982, 1988 et 1990 et le Trade Union Act de 1984. Ces textes modifient les relations professionnelles, en limitant notamment le droit de grève et les grèves de solidarité, mettent en place des règles de fonctionnement plus démocratiques pour les syndicats et décentralisent la formation des salaires. Les règles relatives à l'embauche et au licenciement ont été libéralisées et les Wage Councils, à l'exception d'un seul, ont été supprimés. Les indemnités de chômage doivent augmenter moins que les rémunérations moyennes, la durée des aides est réduite et les critères d'éligibilité durcis. Pour plus de détails, voir le chapitre de l'*Étude économique de 1996 sur le Royaume-Uni* intitulé *Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*.
29. La fourchette des estimations du taux structurel de chômage est relativement large. Les chiffres de l'OCDE se situent au milieu de la fourchette, avec un taux structurel estimé aux environs de 7 pour cent de la population active (Melliss et Webb, 1997).
30. Actuellement, les prestations en faveur des parents isolés s'élèvent à 10 milliards de livres par an, plus que les sommes consacrées aux chômeurs.
31. La distribution du bien-être serait théoriquement plus pertinente, mais elle n'est pas directement observable. On utilise à défaut des variables supplétives comme les revenus, parfois corrigés pour tenir compte des impôts, des coûts du logement, de la dimension et de la composition de la famille. Pour plus de détails sur les problèmes de données et sur la méthodologie, voir Atkinson, Rainwater et Smeeding (1995).
32. L'étude de l'Union européenne sur la distribution des revenus des ménages et la pauvreté aboutit à une estimation très comparable de la pauvreté des ménages au Royaume-Uni.
33. Selon des estimations de l'IFS, 3 millions de familles supplémentaires ont des revenus inférieurs au niveau ouvrant droit au Supplementary Income Support, mais ne peuvent y prétendre ou s'abstiennent de le faire. Voir Johnson et Webb (1991).

34. OCDE (1996b). Le chapitre 3 analyse dans le détail l'évolution des inégalités de salaires et les facteurs qui en sont responsables.
35. Pour plus de détails, voir OCDE (1997a), chapitre 2.
36. On parle de piège du chômage lorsque l'incitation financière à chercher un travail rémunéré est trop faible comparativement à l'incitation à rester sans emploi. Le piège de la pauvreté apparaît lorsque le retrait des prestations et l'alourdissement de la charge fiscale découragent les titulaires de faibles revenus de faire un effort de travail supplémentaire.
37. Fay (1996) a étudié l'ensemble des éléments disponibles.
38. Les chômeurs de longue durée sont reçus tous les six mois pour entretien par le Service de l'emploi. Cela permet d'aider les candidats à orienter plus efficacement leur recherche d'emploi, d'éviter les demandes de subvention injustifiées et de recueillir des informations permettant au Système d'assurer une meilleure adéquation entre les vacances d'emploi et les candidats.
39. Ainsi, les Job Clubs offrent aux personnes au chômage depuis plus de six mois des conseils, une formation, une aide matérielle (papier à lettres, timbres, téléphone) et l'accès à des ordinateurs.
40. Ce classement est établi sur la base d'un indice associant des données sur le chômage, la surpopulation, le logement, les équipements collectifs et les personnes vulnérables. Les zones très défavorisées sont les 5 pour cent des districts électoraux (chacun comptant environ 5000 personnes) où cet indice est le plus faible. Pour plus de détails, voir UK Department of Environment (1995).
41. L'OCDE (1996c) a examiné plusieurs études de cas sur la façon dont l'adaptation des mesures aux problèmes locaux peut parfois contribuer à améliorer l'efficacité des programmes sociaux.
42. Les liens entre l'investissement en capital humain et l'évolution du marché du travail ont été examinés dans des Études antérieures de l'OCDE. L'Étude de 1995 sur le Royaume-Uni a examiné les politiques d'éducation et de formation, et la dernière Étude a longuement analysé la mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi dans le contexte britannique, Stratégie dont l'une des principales recommandations concernait l'amélioration des qualifications de la population active.
43. Pour plus de détails sur le modèle australien, voir OCDE, *Étude économique de l'Australie, 1997*.
44. Certaines rigidités qui jouent un rôle prépondérant dans beaucoup d'autres pays européens, telles que les restrictions coûteuses à l'embauche et au licenciement, les restrictions concernant la durée du travail ou la formation des salaires, n'existent pratiquement pas au Royaume-Uni. Ces obstacles ont pour la plupart été supprimés au cours des années 80 par plusieurs Employment Acts successifs. La signature de la Charte sociale européenne ne devrait pas entraîner de sérieuses restrictions sur le marché du travail britannique.
45. A l'heure actuelle, dans 60 pour cent des cas, il faut une quinzaine de jours pour traiter ces dossiers.
46. Les personnes qui sont au chômage depuis au moins 2 ans pourront recevoir une allocation en espèces de 200 livres lorsqu'elles prennent un emploi faiblement rémunéré. Des versements

forfaitaires exonérés d'impôt pouvant représenter jusqu'à l'équivalent de 1 000 livres sont prévus pour les personnes qui étaient précédemment au chômage pendant plus de six mois lorsqu'elles commencent à travailler au moins 16 heures par semaine et lorsqu'elles ont bénéficié d'une allocation de recherche d'emploi ou d'une garantie de ressources.

47. Les réductions prévues du niveau de l'allocation de recherche d'emploi, de l'allocation aux parents isolés, de l'allocation logement et de l'allocation destinée à couvrir les impôts locaux pour les personnes qui demandent à en bénéficier mais non pour celles qui en bénéficient déjà pourraient amener certains bénéficiaires à hésiter d'accepter un travail temporaire ou un emploi très incertain.
48. La commission Taylor a été créée en mai 1997 par le ministre des Finances avec pour mission d'étudier les moyens de simplifier et moderniser le système d'imposition et de transferts pour accroître les possibilités d'emploi et les incitations au travail.
49. Un nombre grandissant de nouveaux emplois destinés à des travailleurs peu qualifiés sont situés à la périphérie d'agglomérations urbaines, loin des zones résidentielles traditionnelles de la population active. Il est donc possible que les dépenses liées à l'exercice d'un emploi et celles entraînées par la recherche d'un emploi aient augmenté.
50. Les incitations non financières peuvent aussi jouer un rôle non négligeable, notamment l'amélioration du statut socio-économique, de la confiance en soi et de l'état de santé de l'individu.
51. Voir OCDE (1994a) où l'on trouvera une analyse détaillée des liens entre les taux de compensation et la durée du chômage.
52. Voir Blondal et Pearson (1995) et OCDE (1997f).
53. Ce phénomène a été également observé dans un certain nombre d'autres pays, bien que la progression constatée au Royaume-Uni ait été nettement plus forte que partout ailleurs.
54. Des études psychologiques et sociologiques constatent une relation entre le chômage et la dégradation de l'état de santé psychologique et de la motivation.
55. Cette augmentation pourrait aussi tenir en partie à l'amélioration des techniques de diagnostic, à la plus large reconnaissance de certaines maladies et au fait que les personnes interrogées à l'occasion des enquêtes parlent plus librement, plutôt qu'à une dégradation de l'état de santé.
56. Les principaux exemples sont les pensions de vieillesse, l'assurance des crédits hypothécaires en cas de chômage, et les pensions alimentaires dues par le parent défaillant.
57. De plus, si l'un des conjoints obtient un emploi à la suite d'une période de chômage, les chances de voir l'autre conjoint trouver ou conserver un emploi sont plus fortes.
58. Selon une étude de Gregg et Wadsworth (1996), en 1992, la moitié des emplois occupés par des personnes précédemment au chômage étaient des emplois à temps partiel.
59. Un niveau d'instruction analogue et une limitation relative du domaine de recherche d'emploi sont d'autres facteurs qui conduisent les deux membres d'un ménage à avoir une situation analogue au regard de l'emploi.
60. Cette stratégie vise à développer sensiblement les structures d'accueil abordables pour les enfants, notamment à l'intention des parents isolés.

61. Il existe actuellement dans sept pays de l'OCDE des prestations liées à l'exercice d'un emploi dont la générosité, les modalités (forme de versement des prestations) et la cible (groupes visés) diffèrent. Pour plus de détails, voir OCDE (1996b).
62. L'utilisation du Family Credit ne s'est faite au départ qu'avec une certaine lenteur, environ 50 pour cent des personnes susceptibles d'en bénéficier faisant valoir leurs droits. A l'heure actuelle, le taux d'utilisation du Family Credit est de l'ordre de 80 pour cent.
63. Le montant du Family Credit est plus élevé de 10 livres pour les personnes qui travaillent plus de trente heures par semaine, ce qui atténue aussi l'incitation à réduire le nombre d'heures ouvrées. Ceci concerne environ 350 000 personnes.
64. Des problèmes d'aléa moral pourraient aussi alourdir le coût du Family Credit. Dans la mesure où les demandes de prestations sont évaluées sur la base des gains des six semaines précédentes, mais où le droit à prestations est ouvert pour les six mois suivants même si la situation se modifie, certains peuvent avoir intérêt à falsifier délibérément leurs gains pour bénéficier de ce mécanisme.
65. Dans le passé, certains secteurs d'activité étaient couverts par des Wage Boards, créés en 1909, et transformés en Wages Councils après la deuxième guerre mondiale. Ces conseils déterminaient les conditions du travail, notamment le salaire minimum pour différents niveaux de qualifications et pour différentes branches. Leur nombre a atteint son point le plus haut au début des années 60. Le Wages Act de 1986 a limité aux travailleurs de plus de 21 ans la compétence de ces conseils, et en 1993, ces derniers – qui couvraient encore quelque 10 pour cent de la population active – ont été supprimés à une exception près (l'Agriculture Wages Board qui fixe un salaire horaire minimum proche de 4 livres pour environ 200 000 travailleurs).
66. Les données extraites de Workforce in Employment aboutissent généralement à un niveau de gains plus élevé dans la mesure où elles couvrent un plus large pourcentage de grandes sociétés et où elles excluent le travail indépendant. En revanche, les données fondées sur l'enquête sur la population active (Labour Force Survey) se réfèrent à un échantillon de salariés et couvrent en conséquence un nombre élevé de très petites entreprises qui versent en moyenne des salaires plus faibles.
67. En France, le salaire minimum s'applique à quelque 10 pour cent des salariés du secteur privé. Aux États-Unis, le salaire minimum couvrait en 1997 2.1 millions de salariés, ce qui équivaut à 1.6 pour cent de l'emploi civil total.
68. On a utilisé les parités de pouvoir d'achat pour calculer le taux de salaire net, la base étant le pouvoir d'achat des gains horaires. Les taux bruts de salaire minimum ont été comparés à l'aide des taux de change du marché.
69. Les comparaisons sont fondées sur les cours moyens de 1997.
70. Selon des estimations de Sutherland (1995) concernant les travailleurs ayant des enfants à charge, une forte proportion de l'avantage résultant d'un salaire minimum serait annulée par la réduction des prestations versées au titre du Family Tax Credit, de l'alourdissement de l'impôt sur le revenu et de la hausse des cotisations d'assurance nationale.
71. Machin, Manning et Woodland (1993), ont constaté que dans certains cas, les entreprises rémunéraient leurs salariés à un niveau inférieur à leur produit marginal. Plus récemment, Callender *et al.* (1994) aboutissent à la conclusion d'un pouvoir monopsonique très limité à

propos du programme du Family Credit. Boal et Ransom (1997) ont examiné la signification économétrique du pouvoir monopsonique en estimant les courbes d'offre de main-d'œuvre au niveau d'entreprises individuelles. Les résultats font apparaître l'existence de courbes d'offre à peu près parfaitement élastiques, ce qui implique que les effets sur les salaires sont extrêmement faibles. Dans les villes mono-industrielles, on constate cependant des effets plus substantiels, avec des élasticités de l'ordre de 0.15.

72. Avant la suppression des Wage Councils, sur les 100 000 établissements qui, sur une période de 12 ans, avaient été accusés de sous-payer leurs salariés, 82 seulement avaient été effectivement condamnés, et les sanctions avaient été légères (Fernie et Metcalf, 1996).
73. Mayer (1996) et Berglöf (1997) donnent un aperçu des questions concernant le gouvernement d'entreprise et des réformes dans ce domaine, dans un contexte international.
74. Cette commission avait été créée à l'initiative des autorités boursières, de la Banque d'Angleterre, de la Confederation of British Industry et d'organismes regroupant des investisseurs institutionnels.
75. Les investisseurs institutionnels sont classés en fonction des critères suivants : la proportion estimée du marché boursier du Royaume-Uni qu'ils gèrent ; la proportion de leurs participations de plus de 5 pour cent dans les 300 premières sociétés ; la proportion des participations dans lesquelles l'investisseur institutionnel dépasse de plus de deux fois la part des autres investisseurs ; un indice de concentration du portefeuille (coefficient de Gini) ; enfin, la proportion des 300 premières sociétés dans lesquelles l'investisseur institutionnel fait partie des cinq premiers actionnaires institutionnels. Seuls cinq gestionnaires de fonds (Standard Life, BZW, Legal & General, Hermes et ESN) ont des portefeuilles beaucoup moins concentrés que les autres institutionnels. Il s'agit soit de gestionnaires de fonds indiciels ou d'investisseurs qui ont des stratégies d'investissement comparables à celles des gestionnaires de fonds indiciels.
76. La commission Cadbury notait que «... les actionnaires ont délégué nombre de leurs responsabilités de propriétaires aux administrateurs, qui agissent en leur nom. C'est aux actionnaires qu'il appartient de rappeler à l'ordre les administrateurs s'il apparaît qu'ils ne jouent pas leur rôle, et ils doivent utiliser les pouvoirs qui leur sont conférés à cet égard ». La commission a considéré que le rapport et les comptes des entreprises, de même que les assemblées générales annuelles, étaient des aspects essentiels de la responsabilité des conseils d'administration vis-à-vis des actionnaires, tout en reconnaissant que « la manière dont les actionnaires institutionnels utilisent leur pouvoir pour influencer la gestion des entreprises a une importance fondamentale ».
77. Le plus souvent, ces réunions rassemblent le directeur général et le directeur financier, ainsi que, parfois, le président, en particulier s'il occupe des fonctions de dirigeant. La plupart des investisseurs institutionnels veillent à ce qu'on ne leur communique pas, lors de ces réunions, d'informations susceptibles d'influer sur les cours des actions, ce qui pourrait les empêcher de procéder à des échanges de titres de la société jusqu'à ce que ces informations soient rendues publiques. Certains observateurs estiment que cette attitude limite sensiblement la qualité des débats entre les sociétés et leurs principaux actionnaires et que cela les incite à une prudence excessive dans leurs échanges d'informations.

78. Ces auteurs montrent aussi que les gros actionnaires individuels exercent un contrôle plus actif que les investisseurs institutionnels, tandis que la stabilité des dirigeants est particulièrement grande lorsque les entreprises sont cotées en bourse depuis peu de temps et que les parts détenues par les administrateurs sont importantes.
79. Les sociétés cotées en bourse depuis peu de temps semblent faire plus tôt que les autres l'objet de pressions de la part des investisseurs institutionnels si leurs prévisions ne se réalisent pas.
80. Étant donné que le directeur général est un administrateur qui a des fonctions de direction, il est généralement choisi par le comité de nomination qui n'est composé que d'administrateurs externes (voir plus loin). Si le président occupe à plein temps une fonction de direction, il est choisi de la même manière. Si ce n'est pas le cas, il est choisi par l'ensemble du conseil d'administration. Les actionnaires doivent ratifier les nominations au conseil d'administration lors de l'AG suivante. Aucun autre candidat ne leur est jamais proposé, et leur rôle se limite à entériner des décisions déjà prises par le conseil d'administration ou le comité de nomination.
81. Les conseils d'administration unitaires sont prédominants dans la plupart des pays de l'OCDE, sauf en Allemagne et dans les pays d'Europe du Nord. En Allemagne, il y a une nette distinction entre le rôle de supervision (conseil de surveillance) et le rôle de gestion (conseil de gestion), les salariés étant représentés au conseil de surveillance.
82. Comme dans la plupart des pays européens, une part très importante de la rémunération prend la forme d'avantages accessoires, tandis que les actions jouent un rôle plus important au Royaume-Uni que dans les autres pays d'Europe, mais beaucoup moins important qu'aux États-Unis.
83. Cette commission a examiné 140 communications écrites et a tenu plus de 200 réunions.

Glossaire des abréviations

ABI	Association of British Insurers
AG	Assemblée générale annuelle
CBI	Confederation of British Industry
DTI	Department of Trade and Industry
FMI	Fonds monétaire international
FSA	Financial Services Authority
HA	Health Authorities
IFS	Institute for Fiscal Studies
IPC	Indice des prix à la consommation
ISA	Individual Saving Account
LFS	Labour Force Survey
MPC	Monetary Policy Committee
NAPF	National Association of Pension Funds
NHS	National Health Service
NVQ	National Vocational Qualification
OFT	Office of Fair Trading
PAMT	Politiques actives du marché du travail
PEP	Personal Equity Plans
PFI	Private Finance Initiative
PIRC	Pensions and Investment Research Consultants
RPI	Retail Price Index
RPIX	Retail Price Index excluding mortgage interest payments
SME	Système monétaire européen
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
TESSA	Tax-Exempt Special Savings Account
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
WFTC	Working Families Tax Credit

Bibliographie

- Abowd, J.M. et M.L. Bognano (1995), «International Differences in Executive and Managerial Compensation», in R. Freeman et L. Katz (éd.), *Differences and Changes in Wage Structure*, Chicago.
- Abowd, J.M. *et al.* (1997), «Minimum Wages and Youth Employment in France and the United States», *National Bureau of Economic Research*, Working Paper n° 6111.
- Alesina, A. et L. Summers (1993), «Central Bank Independence and Macroeconomic Performance : Some Comparative Evidence», *Journal of Money, Credit and Banking*, 25(2), mai.
- Atkinson, A., L. Rainwater et T. Smeeding (1995), «Income Distribution in OECD Countries : Evidence from the Luxembourg Income Study», in *OECD Social Policy Studies*, n° 18.
- Bakshi, H., A.G. Haldane et N. Hatch (1997), «Quantifying Some Benefits of Price Stability», *Bulletin trimestriel de la Banque d'Angleterre*, vol. 37, n° 3, août.
- Banque d'Angleterre (1997), *Inflation Report*, novembre.
- Bazen, S. et J.P. Martin (1991), «L'incidence du salaire minimum sur les gains et l'emploi en France», *Revue économique de l'OCDE*, n° 16.
- Benhayoun, G. (1993), «Salaire minimum et emploi des jeunes en France : une relation confirmée mais fragile», *Centre d'économie régionale*.
- Berglöf, E. (1997), «Reforming Corporate Governance : Redirecting the European Agenda», *Economic Policy*.
- Blondal, S. et M. Pearson (1995), «Unemployment and Other Non-Employment Benefits», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 11, n° 1.
- Boal, W. et M. Ransom (1997), «Monopsony in the Labour Market», *Journal of Economic Literature*, mars.
- Brown, C. *et al.* (1982), «The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment», *Journal of Economic Literature*, vol. 20.
- Brown, C. (1988), «Minimum Wage Laws : Are They Overrated?», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 1.
- Burniaux, J.-M. *et al.* (1998), «Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries», *OCDE, Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 189.
- Callender, C. *et al.* (1994), «Employees and Family Credit», *Research Report No. 32*, Department of Social Security, HMSO, Londres.
- Card, D. (1992), «Using Regional Variation in Wages to Measure the Effects of the Federal Minimum Wage», *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 46.

- Card, D. *et al.* (1994), «Comment on David Neumark and William Wascher, Employment Effects of Minimum and Sub-minimum Wages : Panel Data on State Minimum Wage Laws», *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 47.
- Card, D. et A. Krueger (1994), «Minimum Wages and Employment : A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania», *American Economic Review*, vol. 84.
- Confederation of British Industry (1997), «Implementation of a National Minimum Wage», *CBI Evidence to the Low Pay Commissions*, octobre.
- Department of the Environment (1995), *1991 Deprivation Index : A Review of Approaches and a Matrix of Results*, HMSO, Londres.
- Department of Trade and Industry, DTI (1996), *Shareholder Communications at the Annual General Meeting. A Consultative Document*, avril.
- Department of Trade and Industry, DTI (1998), *A Fair Deal for Consumers : Modernising the Framework for Utility Regulation*, mars.
- Dickens, R. *et al.* (1994), «The Effect of Minimum Wages on Employment : Theory and Evidence from Britain», *Discussion Paper No. 183*, Centre for Economic Performance, Londres.
- Dickens, R. *et al.* (1995), «What Happened to Wages and Employment after the Abolition of Minimum Wages in Britain? », mimeo, Centre for Economic Performance, Londres.
- Dickens, R. *et al.* (1997), «Introducing a National Minimum Wage», Centre for Economic Performance *Submission to Low Pay Commission*.
- Dolado, J., F. Kramarz, S. Machin, A. Manning, D. Margolis et C. Teulings (1996), «*The Economic Impact of Minimum Wages in Europe*», Economic Policy, octobre.
- Eijffinger, S. et J. de Haan (1996), «The Political Economy of Central Bank Independence», *Special Papers in International Economics*, 19, Princeton University.
- Eurostat (1997), *Répartition du revenu et pauvreté dans l'europe des douze en 1993*, Statistiques en bref population et conditions sociales n° 6.
- Fay, R. (1996), «Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies : Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries», *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n° 18.
- Fernie, S. et D. Metcalf (1996), «Low Pay and Minimum Wages : the British Evidence», Centre for Economic Performance, Londres.
- Fonds monétaire international (1996), «United Kingdom – Recent Economic Developments», IMF Staff Country Reports n° 96/130.
- Franks, J., C. Mayer et L. Renneboog (1995), «The Role of Large Sharestakes in Poorly Performing Companies », mimeo.
- Franks, J. et C. Mayer (1996), «Hostile Takeovers and the Correction of Managerial Failure», *Journal of Financial Economics*, n° 40.
- Goodman, A. et S. Webb (1994), *For Richer, for Poorer : The Changing Distribution of Income in the United Kingdom, 1961-1991*, IFS Commentary n° 42.

- Gordon, K et H. Tchilinguirian (1998), «Marginal Effective Tax Rates on Physical, Human and R&D Capital», *OCDE, Document de travail du Département des affaires économiques*, à paraître.
- Gottschalk, P. et T. Smeeding (1997), «Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality», *Journal of Economic Literature*, vol. 35.
- Green, A.E. (1997), *Exclusion, Unemployment and Non-Employment*, Regional Studies, vol. 31.5.
- Gregg, P. et J. Wadsworth (1996), *It Takes Two : Concentration of Employment in Families in OECD Countries*, mimeo, London School of Economics.
- Higgins, C. et J. Elliott (1993), «The Return to Takeovers – the UK Evidence», Institute of Finance and Accounting Working Paper, 173-93, London Business School.
- Hirschfield, A. *et al.* (1996), *Crime and the Spatial Concentration of Disadvantage : An Analysis for Merseyside*, Summary of findings for the ESRC Crime and Social Order Programme.
- HM Treasury (1997a), *UK Membership of the Single Currency. An Assessment of the Five Economic Tests*, octobre.
- HM Treasury (1997b), *Fiscal Policy : Lessons from the Last Economic Cycle*, Pre-Budget Report Publications, novembre.
- HM Treasury (1997c), *Securing Britain's Long-term Economic Future*, Pre-Budget Report Publications, novembre.
- HM Treasury (1997d), *A Code for Fiscal Stability*, Pre-Budget Report Publications, novembre.
- HM Treasury (1997e), *The Public Sector Balance Sheet*, Pre-Budget Report Publications, novembre.
- HM Treasury (1997f), *Tax Ready Reckoner and Tax Reliefs*, Pre-Budget Report Publications, décembre.
- HM Treasury (1997g), *United Kingdom Employment Action Plan*.
- HM Treasury (1997h), *Financial Statement and Budget Report, 1996/97 et 1997/98*.
- HM Treasury (1998a), *Financial Statement and Budget Report*, mars 1998.
- HM Treasury (1998b), *Forecasts for the UK Economy*, n° 129, janvier.
- Institute for Fiscal Studies (1998), *The IFS Green Budget : janvier 1998*, IFS Commentary n° 67.
- Jackman, R. et C. Leroy (1996), *Estimating the NAIRU : The case of France*, Mimeo.
- Jarvis, S. et S. Jenkins (1997), «Low Income Dynamics in 1990s Britain», *Fiscal Studies*, vol. 18 n° 2.
- Jenkins, S. (1996), «Recent Trends in UK Income Distribution : What Happened and Why?», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 12.
- Johnson, P. et S. Webb (1991), *UK Poverty Statistics : A Comparative Study*, Institute for Fiscal Studies.
- King, M. (1997), «The Inflation Target Five Years On», *Bulletin trimestriel de la Banque d'Angleterre*, vol. 37, n° 4, novembre.
- La Porta, R., F. Lopez-De-Silanes, A. Shleifer et R. Vishny (1996), «Law and Finance», *NBER Working Paper Series*, No. 5661.

- Machin, S. *et al.* (1993), «Are workers Paid Their Marginal Product? Evidence from Low Wage Labour Markets», Center for Economic Performance, Discussion Paper No. 158.
- Machin, S. et A. Manning (1994), «The Effects of Minimum Wages on Wage Dispersion and Employment : Evidence from the UK Wage Councils», *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 47(2).
- Martin, J. (1996), «Indicateurs de taux de remplacement aux fins de comparaisons internationales», *Revue économique de l'OCDE*, n° 26.
- Mayer, C. (1996), «Gouvernement d'entreprise, concurrence et performance», *Revue économique de l'OCDE*, n° 27.
- Mayer, C. et I. Alexander (1995), «Stock Markets and Corporate Performance : A Comparison of Publicly Listed and Private Companies», mimeo.
- Melliss, C. et A. Webb (1997), «UK NAIRU : Concepts, Measurement and Policy Implications», *OCDE, Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 182.
- Neumark, D. et W. Wascher (1992), «Employment Effects of Minimum and Sub-Minimum Wages : Panel Data in State Minimum Wage Laws», *Industrial and Labour Relations Review*, n° 1.
- Neumark, D. et W. Wascher (1995), «Minimum Wage Effects on Employment and Enrolment : Evidence from Matched CPS Surveys», *National Bureau of Economic Research, Document de travail n° 5092*.
- OCDE (1994a), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi*, Paris.
- OCDE (1994b), *Étude économique du Royaume-Uni 1993/94*, Paris.
- OCDE (1995a), *Étude économique du Royaume-Uni 1994/95*, Paris.
- OCDE (1995b), *Perspectives de l'emploi*, juillet, Paris.
- OCDE (1996a), *Étude économique du Royaume-Uni 1995/96*, Paris.
- OCDE (1996b), *Perspectives de l'emploi*, juillet, Paris.
- OCDE (1996c), *Partenariats locaux et innovation sociale : Irlande*, Paris.
- OCDE (1997a), *Perspectives de l'emploi*, juillet, Paris.
- OCDE (1997b), *Perspectives des communications*, Paris.
- OCDE (1997c), *Tendances des marchés des capitaux*, 68, novembre, Paris.
- OCDE (1997d), *Littérature et société du savoir*, Paris.
- OCDE (1997e), *Valoriser le travail : fiscalité, prestations sociales et chômage*, Paris.
- OCDE (1997f), «OECD Submission to the UK Low Pay Commission», *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 185.
- Office for National Statistics (1997), *Labour Force Survey, Historical Supplement 1997*.
- Pilat, D. (1997), «Concurrence, productivité et efficience», *Revue Économique de l'OCDE*, n° 27.
- Scholz, J. (1996), «In-work Benefits in the United States : The Earned Income Tax Credit», *Economic Journal*, vol. 106.
- Shaw, A. *et al.* (1996), «Moving Off Income Support : Barriers and Bridges», *DSS Research Report*.

- Skourias, N. (1992), «Un réexamen des incidences du SMIC sur l'emploi, la participation et le chômage des jeunes», *Centre d'économie régionale, Groupe de recherches sur l'internationalisation, la formation et l'emploi*, n° 7, septembre.
- Skourias, N. (1993), «Salaire minimum et emploi des jeunes : l'expérience française», *Centre d'économie régionale*.
- Sutherland, H. (1995), «Minimum Wage Benefits», *New Economy*, vol. 2, n° 4, hiver.
- Symeonidis, G. (1997), «Innovation, taille de l'entreprise et structure du marché : hypothèses schumpetériennes et quelques nouveaux thèmes», *Revue économique de l'OCDE*, n° 27.
- Thornton, S. (1998), «United Kingdom : The Success of Privatisation», in OECD, *Reforming Public Enterprises – Case Studies*, à paraître, Paris.

Annexe I

Résumé des principales recommandations de différentes commissions et institutions concernant le gouvernement d'entreprise

1. Code Cadbury

Conseils d'administration

- Le conseil doit se réunir à intervalles réguliers, exercer un contrôle effectif et intégral sur la société et surveiller la gestion interne.
- Le partage des responsabilités à la tête de la société doit être clairement accepté pour assurer l'équilibre des pouvoirs afin que nul ne dispose d'un pouvoir de décision illimité. Lorsque le président est aussi le directeur général, il est essentiel que le conseil comporte un élément parfaitement indépendant, avec un administrateur principal dont la compétence est reconnue.
- Le conseil doit comporter des administrateurs externes dont le nombre et la compétence doivent être tels que leurs opinions pèsent suffisamment sur les décisions du conseil.
- Le conseil doit avoir un domaine de compétence réservé pour être assuré de pouvoir fermement diriger et contrôler la société¹.
- Une procédure agréée doit être prévue pour que les administrateurs puissent, dans l'accomplissement de leurs tâches, prendre le cas échéant un avis professionnel indépendant, aux frais de la société¹.
- Tous les administrateurs doivent avoir accès aux avis et aux services du secrétaire général de la société, qui doit répondre devant le conseil du respect des procédures de délibération comme de celui des règles et réglementations applicables. Toute question relative à la révocation du secrétaire général doit être examinée par l'ensemble du conseil.

Administrateurs externes

- Les administrateurs externes doivent porter un jugement indépendant sur les questions touchant la stratégie de la société, ses performances, ses ressources, ainsi que sur les nominations importantes et les règles de conduite.

- La majorité doit être indépendante de l'équipe dirigeante et doit n'avoir aucune relation commerciale ou autre qui pourrait concrètement interférer avec l'exercice de son jugement indépendant, mis à part les honoraires de ses membres et leur participation au capital-actions. Ces honoraires doivent refléter le temps passé au service de la société.
- Les administrateurs externes doivent être nommés pour une durée déterminée, et la reconduction à leur poste ne doit pas être automatique¹.
- La sélection des administrateurs externes doit être opérée selon un processus formel, et cette sélection, de même que leur nomination, doivent être faites par l'ensemble du conseil d'administration¹.

Administrateurs

- Les contrats des administrateurs ne doivent pas excéder trois ans sans l'accord des actionnaires¹.
- Des informations précises et détaillées doivent être diffusées sur la rémunération globale des administrateurs et sur celles du président et de l'administrateur le plus payé, notamment leurs cotisations au régime de pensions et les options sur actions. Des chiffres distincts doivent être fournis pour les différents éléments de la rémunération, y compris ceux liés aux performances, et des explications doivent être fournies sur la méthode utilisée pour mesurer celles-ci¹.
- La rémunération des administrateurs doit faire l'objet de recommandations d'un comité de rémunération composé, dans sa totalité ou sa majorité, d'administrateurs externes¹.

Établissement de rapports et mécanismes de contrôle

- Il est du devoir du conseil d'administration de présenter une évaluation claire et objective de la situation de la société.
- Le conseil doit veiller à entretenir des relations objectives et professionnelles avec les commissaires aux comptes.
- Le conseil doit nommer un comité d'audit constitué d'au moins trois administrateurs externes et doit lui donner par écrit un mandat précisant clairement ses droits et ses pouvoirs¹.
- Les administrateurs doivent préciser la part qu'ils prennent à la préparation des comptes et les commissaires aux comptes doivent exposer leur rôle concernant l'établissement de ces derniers¹.
- Les administrateurs doivent rendre compte de l'efficacité du système de contrôle interne de la société¹.
- Les administrateurs doivent garantir la continuité de l'activité de la société, en fournissant le cas échéant des hypothèses ou des précisions complémentaires¹.

2. Recommandations du Groupe Myners

L'investisseur institutionnel modèle :

- Est prêt à engager des discussions avec l'équipe dirigeante de la société sur la stratégie et les objectifs de la société, et à procéder notamment à une évaluation sincère des performances de l'équipe dirigeante.
- Expose ses objectifs d'investissement aux dirigeants de la société pour que chacun comprenne bien les attentes de l'autre.
- Participe activement au gouvernement d'entreprise, en votant par exemple lors des assemblées générales annuelles.
- Améliore la formation des gestionnaires de fonds pour développer leur connaissance du terrain.
- Établit un ordre du jour pour les réunions et veille à ce que ses représentants soient dûment préparés à y participer.

L'équipe dirigeante de la société modèle :

- Présente chaque année la stratégie de son entreprise aux investisseurs institutionnels et aux analystes des maisons de titres, notamment en exposant clairement sa vision de la société, les objectifs et les politiques de financement, ainsi que les détails des plans d'investissement en capital et d'investissement des bénéficiaires.
- Améliore les réunions avec les actionnaires en mettant l'accent sur les questions à long terme.
- Reconnaît l'importance du rapport et des comptes annuels comme moyen de communication et la nécessité de respecter les pratiques exemplaires au niveau de la diffusion d'informations.
- Communique régulièrement avec ses actionnaires tout au long de l'année, notamment sous forme de mises à jour trimestrielles.
- Fait en sorte que les assemblées générales annuelles constituent une expérience intéressante et enrichissante pour les participants. Ceci suppose notamment d'encourager les actionnaires à soumettre des questions à l'avance, de faire le tri des questions pour répondre ultérieurement à celles qui présentent un intérêt moindre, et d'organiser des interventions des responsables opérationnels.
- Offre un programme global de formation aux dirigeants chargés des relations avec les investisseurs.
- A une politique clairement définie et raisonnée concernant la rémunération des dirigeants.

Le conseil d'administration modèle d'un fonds de pension :

- Définit des objectifs à long terme qui sont cadrés en termes de risque et de rémunération et qui reflètent les engagements du fonds.

- Définit ces objectifs dans une optique suffisamment lointaine pour encourager les dirigeants à fonder leur jugement sur les différentes sociétés.
- Veille à ce que les différents mandataires aient une expérience suffisante pour définir des objectifs adéquats et contrôler les performances grâce à une bonne connaissance des questions d'investissement.

3. Résumé des recommandations du rapport de la Commission Hampel

Responsabilités du conseil d'administration

- Les administrateurs internes et externes doivent garder les mêmes droits au regard de la loi.
- L'équipe dirigeante a l'obligation de fournir au conseil en temps utile les informations qui lui sont nécessaires, et il incombe plus particulièrement au président de veiller à ce que tous les administrateurs soient correctement informés. C'est là une condition essentielle à l'efficacité du conseil d'administration.

Structure du conseil d'administration

- La majorité des administrateurs externes doivent être indépendants, et les conseils doivent préciser dans le rapport annuel lesquels des administrateurs externes sont considérés comme indépendants. Ceci vaut pour toutes les sociétés, quelle que soit leur taille.
- Au Royaume-Uni, l'opinion est très largement favorable au conseil unitaire, la formule des conseils à deux niveaux y étant pratiquement inconnue.
- Il est suggéré que les conseils d'administration envisagent l'adoption de procédures pour évaluer leur propre performance collective et celle des administrateurs individuels.
- Pour être efficaces, il semble que les administrateurs externes doivent représenter au moins un tiers du conseil d'administration.
- Les personnes ayant acquis une large expérience dans des contextes très divers sont en mesure d'apporter une contribution réelle en tant qu'administrateurs externes.
- La séparation des rôles de président et de directeur général doit être privilégiée, toutes choses égales d'ailleurs, et les sociétés doivent justifier leur décision lorsqu'elles préfèrent confier ces deux missions à une seule et même personne.
- Que le président et le directeur général soient ou non une seule et même personne, le rapport annuel doit désigner un administrateur externe principal auquel on peut éventuellement s'adresser.

Nomination des administrateurs

- Les conseils d'administration ne doivent nommer comme administrateurs internes que des personnes qu'ils jugent aptes à avoir une vue d'ensemble des intérêts globaux de la société.
- Les sociétés doivent constituer un comité de nomination chargé de faire des recommandations au conseil sur toutes les nouvelles nominations.
- Tous les administrateurs doivent se soumettre à une réélection au moins tous les trois ans, et les sociétés doivent apporter les éventuelles modifications nécessaires à leurs statuts dans les plus brefs délais.

Tableau A1. **Investisseurs institutionnels au Royaume-Uni**

Milliards de livres, pourcentage des actifs

	1980		1985		1990		1995	
Compagnies d'assurance-vie								
Total des actifs	53 634		131 358		234 398		486 481	
Titres locaux	16 599	30.9	47 355	36.1	93 369	39.8	225 463	46.3
Titres étrangers	2 058	3.8	12 378	9.3	20 067	8.6	61 294	12.6
Compagnies d'assurance-dommages								
Total des actifs	11 640		22 942		40 361		64 204	
Titres locaux	2 743	23.6	5 896	25.7	9 837	24.4	16 832	26.2
Titres étrangers	658	5.7	2 210	9.6	3 233	8.0	4 554	7.1
Fonds communs de placement à capital variable								
Total des actifs	6 114		21 372		45 639		110 709	
Titres locaux	3 402	55.6	6 234	29.2	26 248	57.5	60 433	54.6
Titres étrangers	1 086	17.8	444	2.1	13 886	30.4	37 526	33.9
Fonds communs de placement à capital fixe								
Total des actifs	8 755		18 125		20 659		45 255	
Titres locaux	4 697	53.6	7 733	42.7	10 300	49.9	19 544	43.2
Titres étrangers	3 054	34.9	7 437	41.0	7 448	36.1	20 132	44.5
Fonds de pension								
Total des actifs	56 787		170 999		306 260		512 286	
Titres locaux	25 726	45.3	84 677	49.5	148 360	48.4	261 183	51.0
Titres étrangers	3 880	6.8	22 998	13.4	48 995	16.0	86 177	16.8
Total des actifs	136 930		364 796		647 317		1 218 935	
Titres locaux	53 167	38.8	151 895	41.6	288 114	44.5	583 455	47.9
Titres étrangers	10 736	7.8	45 367	12.4	93 629	14.5	209 683	17.2
Total des titres	63 903	46.7	197 262	54.1	381 743	59.0	793 138	65.1

Source : OCDE (1997), *Investisseurs institutionnels, Annuaire statistique*.

Tableau A2. **Part des investisseurs institutionnels sur le marché boursier**

Pourcentage, milieu de 1997

A. Part des investisseurs par rapport à d'autres pays						
	États-Unis	Royaume-Uni	France	Allemagne		
Ensemble des institutions en pourcentage du marché	47.4	76.5	39.8	39.0		
25 premières institutions en pourcentage du marché	27.5	31.9	14.4	9.5		
25 premières institutions en pourcentage des institutions	58.0	41.7	24.1	24.4		
B. 20 premiers gestionnaires de fonds						
	Participation moyenne (pondération du marché)	Proportion des participations supérieures à 5 pour cent	Proportion des avoirs dépassant de plus de 2 fois l'institution qui vient aussitôt après	Indice de concentration (coefficient de Gini)	Proportion de sociétés classées parmi les 5 premiers actionnaires	
MAM	4.5	31.3	15.5	0.6	54.5	
Prudential	3.1	23.5	15.0	0.5	59.7	
Schroder	2.9	21.3	18.6	0.7	42.2	
Standard Life	2.3	0.8	3.5	0.5	32.1	
PDFM	2.0	14.3	18.5	0.7	26.0	
BZW	1.9	0.6	3.5	0.3	25.3	
Legal and General	1.8	0.3	3.5	0.3	15.9	
Hermes	1.5	0.3	1.3	0.2	10.8	
Threadneedle	1.3	4.7	16.2	0.7	14.4	
Gartmore	1.3	9.2	23.8	0.7	17.9	
Fleming	1.1	4.8	20.9	0.7	18.2	
M and G	1.1	12.8	30.5	0.8	19.2	
Scottish Widows	1.1	1.5	16.3	0.7	9.8	
Morgan Grenfell	1.0	3.3	18.7	0.6	10.8	
Norwich Union	1.0	2.4	17.1	0.8	8.8	
AMP	1.0	0.9	24.1	0.6	7.1	
CIN	0.9	0.7	22.2	0.7	4.7	
Sun Life IM	0.9	1.4	17.5	0.7	6.4	
ESN	0.9	0.1	4.8	0.4	1.3	
Co-operative Insurance	0.9	0.4	12.3	0.5	2.0	
Total	32.7					

Source : The Conference Board (1997), *Institutional Investment Report*, International Patterns of Institutional Investment (novembre) et analyse basée sur des données de Citywatch (1996).

- Il n'existe pas de règles fixes déterminant la durée du mandat ou l'âge des directeurs externes; ces derniers risquent cependant de devenir moins efficaces et moins objectifs avec le temps et l'âge, et les conseils doivent faire preuve de vigilance à cet égard.

Comités de rémunération

- Les conseils doivent créer un comité de rémunération, constitué d'administrateurs externes indépendants, pour définir la politique de la société en matière de rémunérations et mettre au point les différents éléments constituant la rémunération globale des administrateurs internes.
- Les décisions relatives aux différents éléments constituant la rémunération globale des administrateurs internes doivent être confiées au comité de rémunération ; les conditions générales et le montant de la rémunération des administrateurs doivent être décidés par le conseil à partir de l'avis du comité de rémunération. Le conseil doit lui-même fixer les différents éléments de rémunération des administrateurs externes.

Politique en matière de rémunérations

- La plus grande prudence est de mise lorsqu'il s'agit d'utiliser des comparaisons entre sociétés ou des enquêtes sur les rémunérations pour fixer le niveau de la rémunération des administrateurs.
- Il ne paraît pas souhaitable de préciser plus avant les dispositions du code Greenbury concernant les éléments de rémunérations liés aux performances. Les comités de rémunération sont en revanche invités à faire preuve de bon sens pour mettre au point des barèmes adaptés à la situation particulière de la société. Le montant de la rémunération totale fixée sur la base de ces barèmes ne doit pas être excessif.
- Il n'est pas fait objection à la pratique consistant à rémunérer un administrateur externe sous forme d'actions de la société, mais l'application systématique de cette méthode ne paraît pas souhaitable.

Contrats et fin de contrat

- Les conseils d'administration doivent avoir pour objectif de ramener la durée des contrats des administrateurs à un an ou moins, bien qu'il soit clair que ce résultat ne puisse pas être obtenu dans l'immédiat.
- Il y aurait intérêt à convenir dès le départ avec chaque administrateur des indemnités auxquelles il aurait droit en cas de départ anticipé.

Diffusion d'informations

- L'obligation faite aux administrateurs d'inclure dans le rapport annuel une déclaration générale sur la politique de rémunération devrait être maintenue. Il serait bon que ces déclarations soient mieux documentées.

- La diffusion d’informations sur les différents éléments de rémunération des administrateurs doit être poursuivie, mais la procédure est désormais trop complexe. Il faut se féliciter de certaines simplifications récemment apportées aux dispositions du «Companies Act», en espérant que les autorités compétentes examineront la possibilité de poursuivre sur cette voie.
- L’obligation de fournir des informations détaillées sur les différents éléments de rémunération des administrateurs doit continuer de s’appliquer aux administrateurs de sociétés britanniques en poste à l’étranger.
- L’obligation de diffuser des informations sur les conséquences au niveau des pensions des augmentations de rémunération prévues par les Stock Exchange Listing Rules paraît opportune. Il serait bon que les sociétés précisent que les valeurs de transfert ne peuvent être valablement intégrées à la rémunération annuelle.
- L’accord des actionnaires doit être effectivement demandé pour de nouveaux plans d’incitation à long terme, mais il ne paraît pas souhaitable de contraindre les sociétés à demander leur accord pour le rapport sur les rémunérations.

Actionnaires institutionnels

- Il est recommandé aux mandataires de fonds de pension d’encourager l’équipe dirigeante à gérer les investissements dans une perspective à long terme.
- Les sociétés et les actionnaires institutionnels sont encouragés à adopter aussi largement que possible les recommandations formulées dans le rapport «Developing a Winning Partnership».

Directives et politiques en matière de vote

- Il est recommandé aux institutions de fournir sur demande à leurs clients des informations sur le pourcentage de résolutions ayant fait l’objet d’un vote et sur les votes par procuration qui ont été exprimés.
- Les investisseurs institutionnels sont tenus, à l’égard de leurs clients, d’utiliser leurs votes à bon escient, et il est fortement recommandé aux investisseurs institutionnels de toute nature de voter chaque fois que possible pour toutes les actions qu’ils contrôlent. Il ne semble pas en revanche souhaitable de rendre le vote obligatoire.
- Il est suggéré que l’ABI et la NAPF examinent le problème posé par l’existence de directives différentes et incompatibles concernant le vote des actionnaires.

Procédures de vote

- Il faut espérer que le ministère du Commerce et de l’Industrie (DTI) sera bientôt en mesure de mettre en œuvre ses propositions concernant la loi relative aux résolutions d’actionnaires, aux procurations et aux représentants de sociétés.

- Les actionnaires devraient pouvoir voter séparément sur chaque problème fondamentalement distinct, et il faudrait mettre un terme à la pratique consistant à regrouper dans une seule et unique résolution des propositions n’ayant pas de liens entre elles.
- Il est recommandé aux sociétés de compter tous les votes par procuration exprimés et d’en annoncer officiellement le nombre pour chaque résolution après qu’il ait été procédé à un vote à main levée.
- Le président devrait le cas échéant fournir une réponse écrite à une question d’importance à laquelle il n’est pas possible de répondre sur le champ.

Comités d’audit

- Chaque société devrait se doter d’un comité d’audit comptant au moins trois administrateurs externes, dont deux au moins indépendants. Il ne paraît pas souhaitable d’assouplir cette règle pour l’ensemble des petites sociétés, mais les actionnaires devraient faire preuve de flexibilité pour examiner au cas par cas les situations posant problème.

Contrôles internes

- Les administrateurs doivent faire respecter et examiner les contrôles ayant trait à toutes les opérations pertinentes, et pas seulement aux opérations financières.
- Les sociétés dans lesquelles il n’existe pas déjà une fonction distincte d’audit interne devraient régulièrement reconsidérer la question.

Rapports des commissaires aux comptes

- Il n’est recommandé ni d’exiger davantage des commissaires aux comptes concernant les rapports sur les questions touchant le gouvernement d’entreprise, ni de supprimer aucune de leurs obligations existantes.
- Les commissaires aux comptes devraient également faire rapport sur le contrôle interne en tête-à-tête avec les administrateurs, ce qui permet un dialogue effectif et la mise au point de pratiques exemplaires, de préférence à des directives obligatoires.

Relations avec les commissaires aux comptes

- Il est suggéré que les organes concernés envisagent d’abaisser le plafond de 10 pour cent concernant le pourcentage des honoraires versés par un seul et unique client à un cabinet d’audit dans le montant total de ses honoraires.

- Il est suggéré que le comité d’audit surveille la relation financière d’ensemble entre la société et ses commissaires aux comptes, pour trouver un équilibre entre le souci d’objectivité et l’efficacité.
- Les commissaires aux comptes n’osent pas aller au-delà de leurs fonctions actuelles en raison de la législation concernant la responsabilité. Il faudrait que ces préoccupations soient prises en compte par les personnes responsables des normes professionnelles et lors de la prise de décisions concernant des modifications de la loi.

Note

1. Les commissaires aux comptes sont tenus de vérifier que les déclarations de la société respectent ces obligations.

Annexe II

Chronologie économique

1996

Juin

La Banque d'Angleterre réduit le taux de base de 0.25 point pour le ramener à 5.75 pour cent.

Octobre

La Banque d'Angleterre relève le taux de base de 0.25 point pour le porter à 6 pour cent.

Novembre

Présentation au Parlement du budget pour 1997/98 :

- Il est prévu que le besoin d'emprunt du secteur public s'établira à 26.4 milliards de livres en 1996/97, 19.2 milliards de livres en 1997/98 et 12 milliards de livres en 1998/99.
- Les dépenses publiques seront strictement limitées : la croissance réelle des dépenses des administrations publiques, compte non tenu du produit des privatisations, sera de $\frac{1}{2}$ pour cent par an. Les dépenses relatives à des domaines prioritaires, notamment l'éducation, le service national de santé et la lutte contre la délinquance, seront en revanche accrues.
- La fiscalité sera légèrement réduite par rapport à ce qu'elle aurait été dans le cas de politiques inchangées. Le taux de base de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les petites entreprises est ramené à 23 pour cent. Les droits d'accise sur le tabac et l'essence sont relevés de 5 pour cent en termes réels.

Mai

Le parti travailliste gagne les élections générales.

Le gouvernement donne à la Banque d'Angleterre (Monetary Policy Committee – Comité de la politique monétaire) la responsabilité opérationnelle de la fixation des taux d'intérêt à court terme pour atteindre l'objectif d'inflation, officiellement fixé à 2½ pour cent. Cet objectif sera confirmé lors de chaque déclaration budgétaire. Parallèlement, la responsabilité de la gestion de la dette et de la trésorerie du secteur public est transférée de la Banque d'Angleterre au Trésor. Un peu plus tard en mai, la Banque d'Angleterre relève le taux de base de 0.25 point pour le porter à 6.25 pour cent.

Le ministre des Finances charge le National Audit Office d'examiner les hypothèses sur lesquelles reposent les prévisions du gouvernement concernant les finances publiques.

Un groupe de travail présidé par Martin Taylor est chargé d'examiner la possibilité de simplifier et moderniser le système d'imposition et de transferts pour renforcer les incitations au travail et permettre la réalisation des objectifs sociaux du gouvernement.

Juin

La Banque d'Angleterre relève le taux de base de 0.25 point pour le porter à 6.5 pour cent.

L'examen fait par le National Audit Office des hypothèses sous-tendant les prévisions relatives aux finances publiques confirme l'analyse du Trésor mais conclut à un taux de croissance potentiel plus prudent de 2¼ pour cent et ne prévoit pas de modification du chômage au cours de la période couverte par les prévisions. Ces nouvelles hypothèses ont pour effet d'accroître le besoin de financement du secteur public prévu de ¼ de milliard de livres pour 1996/97 et de 3¼ milliards de livres pour 1998/99.

Juillet

Présentation au Parlement du premier budget travailliste depuis 18 ans :

- Le déficit budgétaire devrait représenter l'équivalent de 1.6 pour cent du PIB en 1997/98 et 0.5 pour cent en 1998/99.
- Les stricts objectifs de dépenses nominales fixés par le précédent gouvernement seront respectés jusqu'en 1998/99, sauf en ce qui concerne les dépenses relatives au programme Welfare to Work qui seront financées par un impôt exceptionnel prélevé sur les sociétés de services publics dont on estime qu'elles ont réalisé des bénéfices «en excédent». Des ressources supplémentaires seront affectées aux établissements scolaires et aux parents isolés, et une partie de la provision pour imprévu sera débloquée pour financer des dépenses de santé et d'éducation.

- Les mesures fiscales s’élèvent à 6 milliards de livres (soit près de 1 pour cent du PIB), l’impôt sur les bénéfiques exceptionnels représentant près de la moitié de l’alourdissement de la fiscalité. Le taux de base de l’impôt sur le revenu des sociétés est ramené de 33 à 31 pour cent et celui des petites entreprises de 23 à 21 pour cent. Suppression du paiement de crédits d’impôt aux régimes de pensions et aux sociétés britanniques. Le taux de la TVA sur l’essence britannique est ramené de 8 à 5 pour cent. L’abattement d’impôt au titre des intérêts hypothécaires est lui aussi réduit.

Décision de lancer un exercice d’Examen général des dépenses pour réorganiser les programmes de dépenses conformément aux priorités du gouvernement.

La Banque d’Angleterre relève le taux de base de 0.25 point pour le porter à 6.75 pour cent.

Août

La Banque d’Angleterre relève le taux de base de 0.25 point pour le porter à 7 pour cent.

Octobre

Dans une déclaration à la Chambre des Communes, le ministre des Finances exclut l’adhésion du Royaume-Uni à l’Union monétaire européenne pour la durée de la présente législature mais estime que sa participation ultérieure à une Union monétaire couronnée de succès serait bénéfique.

Le Financial Services Authority devient responsable de la surveillance bancaire, mission jusque là confiée à la Banque d’Angleterre, ainsi que des sociétés de prêts au logement, des mutuelles et des compagnies d’assurance une fois que la loi d’habilitation aura été votée.

Novembre

La Banque d’Angleterre relève le taux de base de 0.25 point pour le porter à 7.25 pour cent.

Le ministre des Finances annonce des propositions visant à renforcer le cadre de politique budgétaire au moyen d’un Code de stabilité financière. Ce Code vise à rendre la politique budgétaire plus transparente et plus prévisible. Des informations plus nombreuses sur les finances publiques seront publiées et des comptes seront éventuellement établis sur la base du fait générateur. La nouvelle stratégie sera fondée sur le respect de deux règles : la «règle d’or», et le maintien de la dette publique par rapport au PIB à un «niveau stable et prudent».

Publication par le ministère des Finances d’un rapport préalable au budget pour étayer la discussion d’un large éventail de sujets.

1998

Février

M. George, gouverneur de la Banque d'Angleterre, est reconduit à ce poste pour cinq ans.

Mars

Le budget prévoit de ramener le déficit de 0.7 pour cent du PIB en 1997/98 à 0.1 pour cent en 1998/99. Les principales mesures nouvelles sont les suivantes :

- extension des dispositions du New Deal aux groupes les plus défavorisés ;
- lancement d'une réforme du système d'imposition et de transferts, avec notamment une modification des cotisations à l'assurance nationale, l'adoption du Working Families Tax Credit (crédit d'impôt pour les familles actives) en remplacement du Family Credit et d'un crédit pour la garde des enfants ;
- une réduction du taux de l'impôt sur les sociétés, la suppression de l'Advance Corporation Tax et une réforme de l'imposition des plus-values.

ANNEXE STATISTIQUE ET INDICATEURS STRUCTURELS

Tableau A. Quelques statistiques rétrospectives

	Moyenne 1988-1997	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
A. Pourcentages de variation											
Consommation privée ¹	2.4	7.5	3.2	0.6	-2.2	-0.1	2.5	2.8	1.7	3.6	4.6
Formation brute de capital fixe ¹	1.8	13.9	6.0	-3.5	-9.5	-1.5	0.6	4.3	1.5	1.5	4.8
Secteur public ¹	-0.8	-11.0	24.0	12.0	-6.3	13.6	3.0	1.3	-7.2	-23.2	-14.2
Secteur privé ¹	2.5	18.4	3.5	-6.0	-10.1	-4.5	0.1	5.1	3.6	6.8	7.7
Construction résidentielle ¹	1.0	20.5	-5.0	-16.7	-12.4	2.9	6.0	3.6	2.1	1.1	7.4
Autres ¹	2.9	17.8	6.2	-3.1	-9.5	-6.2	-1.4	5.5	3.9	8.3	7.8
PIB ¹	2.0	5.0	2.2	0.4	-2.0	-0.5	2.1	4.3	2.7	2.2	3.3
Indice de prix implicite du PIB	4.4	6.0	7.1	6.4	6.5	4.6	3.2	1.6	2.5	3.1	2.6
Production industrielle	1.6	7.3	4.0	-0.1	-5.0	-0.1	1.4	4.7	1.7	0.3	1.5
Emploi	0.7	4.0	2.7	0.4	-3.0	-2.1	-0.4	1.0	1.2	1.1	1.7
Rémunération des salariés (prix courants)	6.4	11.4	11.1	10.8	5.2	3.2	2.6	3.8	4.4	5.1	6.5
Productivité (PIB réel/emploi)	1.3	1.0	-0.5	0.0	1.1	1.6	2.5	3.3	1.5	1.1	1.5
Coûts unitaires de main-d'œuvre (rémunération/PIB)	4.4	6.1	8.7	10.3	7.3	3.7	0.5	-0.5	1.7	2.9	3.1
B. Rapports en pourcentage											
Formation brute de capital fixe en pourcentage du PIB aux prix constants	18.3	19.6	20.3	19.5	18.0	17.9	17.6	17.6	17.4	17.3	17.5
Formation de stocks en pourcentage du PIB aux prix constants	0.2	0.9	0.5	-0.3	-0.9	-0.3	0.1	0.5	0.7	0.4	0.4
Balance extérieure en pourcentage du PIB aux prix constants	-1.9	-3.0	-3.8	-2.7	-1.5	-2.3	-2.2	-1.3	-0.4	-0.8	-1.2
Rémunération des salariés en pourcentage du PIB aux prix courants	55.4	54.4	55.2	57.2	57.7	57.2	55.7	54.6	54.1	54.0	54.3
Impôts directs en pourcentage du revenu des ménages	11.8	12.1	12.1	12.7	12.3	11.9	11.1	11.4	11.7	11.3	11.2
Taux de chômage	8.1	7.8	6.1	5.9	8.2	10.2	10.3	9.4	8.6	8.0	6.9
Balance courante en pourcentage du PIB aux prix courants	-1.6	-3.5	-4.3	-3.5	-1.4	-1.7	-1.6	-0.3	-0.5	-0.3	0.6

1. Aux prix constants.

Source : Office for National Statistics.

Tableau B. **Origine et utilisation des ressources**

Millions de livres

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Consommation privée	299 381	327 351	347 540	365 499	383 475	406 544	427 383	446 158	473 820	506 093
Consommation publique	93 641	101 796	112 934	124 105	131 875	137 756	144 068	149 208	155 364	157 883
Formation brute de capital fixe	91 467	105 495	107 596	97 739	93 653	94 292	100 243	108 733	114 092	120 121
Demande intérieure finale	484 490	534 642	568 070	587 344	609 003	638 592	671 694	704 099	743 276	784 097
Formation de stocks	4 333	2 651	-1 809	-4 933	-1 961	330	3 703	4 710	2 982	3 268
Demande intérieure totale	488 823	537 294	566 262	582 411	607 042	638 921	675 397	708 809	746 258	787 365
Exportations	107 270	121 446	133 166	134 277	142 491	160 455	176 569	199 648	217 087	223 471
Importations	124 765	142 801	148 259	140 999	150 629	168 406	182 924	204 320	222 794	227 182
Balance extérieure	-17 495	-21 355	-15 094	-6 722	-8 138	-7 951	-6 356	-4 672	-5 707	-3 710
PIB aux prix du marché	471 328	515 939	551 168	575 689	598 903	630 970	669 042	704 137	742 053	786 279

Source : Office for National Statistics.

Tableau C. **Compte d'affectation des ménages**

Milliards de livres

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Rémunération des salariés	256.5	284.9	315.5	332.0	342.6	351.5	365.0	381.2	400.8	426.8
Propriété et revenu	91.8	102.6	111.4	115.7	125.6	132.9	141.2	158.7	169.6	182.6
Transferts courants reçus	52.2	54.0	58.9	69.3	80.1	88.5	92.6	96.2	99.6	102.2
Recettes courantes	400.5	441.5	485.8	516.9	548.2	573.0	598.9	636.1	670.0	711.7
Impôts directs	48.3	53.6	61.5	63.4	65.2	63.6	68.3	74.3	75.7	79.5
Cotisations sociales	30.7	33.3	34.5	36.2	37.0	39.3	42.1	44.4	46.6	49.3
Transferts totaux payés	33.0	36.4	45.7	47.1	47.5	50.1	53.4	56.4	59.3	62.9
Revenu disponible	319.2	351.6	378.6	406.4	435.5	459.2	477.2	505.4	535.0	569.4
Consommation privée	299.4	327.4	347.5	365.5	383.5	406.5	427.4	446.2	473.8	506.1
Taux d'épargne ¹	6.2	6.9	8.2	10.1	12.0	11.5	10.4	11.7	11.4	11.1
Revenu réel	356.8	370.9	378.6	378.1	385.8	393.3	399.6	412.4	425.8	443.9

1. En pourcentage du revenu disponible des ménages.

Source : Office for National Statistics et Secrétariat de l'OCDE.

Tableau D. **Compte des administrations publiques**

Milliards de livres

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Impôts directs	61.7	70.0	76.9	75.2	73.7	73.2	80.7	90.7	94.8	103.6
Impôts indirects	76.0	80.0	78.3	85.4	87.5	90.3	96.4	103.7	108.3	118.1
Cotisations sociales	30.7	33.3	34.5	36.2	37.0	39.3	42.1	44.4	46.6	49.3
Revenus de l'entreprise et de la propriété	13.7	15.0	15.0	14.5	14.2	14.4	15.1	15.7	16.4	15.8
Autres recettes courantes	0.0	0.6	8.6	8.1	7.9	8.0	8.5	9.2	9.9	10.6
Recettes courantes totales	182.1	198.9	213.2	219.4	220.3	225.3	242.7	263.6	275.9	297.4
Consommation finale	93.6	101.8	112.9	124.1	131.9	137.8	144.1	149.2	155.4	157.9
Prestations sociales	52.2	54.0	58.9	69.3	80.1	88.5	92.6	96.2	99.6	102.2
Subventions	6.0	5.8	6.1	6.0	6.7	7.2	7.5	7.6	9.1	7.5
Paiements d'intérêts	18.3	19.0	18.8	17.0	17.1	18.5	22.3	25.9	27.4	28.4
Autres transferts courants	3.2	4.3	4.6	1.1	4.8	4.9	5.1	7.1	5.0	4.3
Dépenses courantes totales	173.4	184.9	201.3	217.5	240.6	256.9	271.5	286.0	296.4	300.4
Épargne	8.7	14.0	11.9	1.9	-20.3	-31.7	-28.8	-22.4	-20.5	-3.0
Formation brute de capital	6.2	9.4	12.8	12.3	12.5	11.8	12.0	12.4	10.5	7.7
Transferts en capital, net	0.6	0.5	-5.7	-4.4	-4.9	-6.1	-5.3	-4.6	-4.1	-4.0
Capacité ou besoin de financement	3.1	5.0	-6.6	-14.7	-37.7	-49.6	-46.0	-39.4	-35.0	-14.6
Capacité ou besoin de financement en pourcentage du PIB	0.7	1.0	-1.2	-2.6	-6.3	-7.9	-6.9	-5.6	-4.7	-1.9

Source : Office for National Statistics et Secrétariat de l'OCDE.

Tableau E. Salaires, prix et indicateurs monétaires et financiers

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Gains moyens (1990 = 100)	83.5	91.1	100.0	108.0	114.6	118.5	123.2	127.4	132.3	138.2
Prix (1990 = 100)										
Prix à la production de l'industrie manufacturière	89.8	94.1	100.0	105.4	108.7	112.9	115.8	120.6	123.8	125.2
Indice des prix de détail	84.7	91.3	100.0	105.9	109.8	111.5	114.3	118.2	121.1	124.9
RPIX	87.4	92.5	100.0	106.8	111.8	115.1	117.9	121.2	124.8	128.2
RPIY	87.8	93.2	100.0	106.7	111.3	114.5	116.4	119.0	122.1	124.8
Valeurs unitaires										
Exportations	92.4	96.5	100.0	101.4	103.5	116.2	118.6	126.4	128.4	122.2
Importations	93.7	97.7	100.0	101.2	102.1	112.3	116.1	127.7	128.3	120.4
Secteur bancaire (millions de livres)										
M0	16 866	17 824	18 300	18 857	19 392	20 561	21 961	23 198	24 816	26 518
M4	357 057	424 692	476 639	503 414	517 032	542 546	564 828	620 780	680 218	759 123
Taux d'intérêt ¹ (pourcentage)	9.63	9.93	10.58	9.41	8.15	6.22	8.63	7.49	7.50	6.60

1. Fonds d'État, courbe de rendements, rendements sur obligations, coupon zéro, 10 ans.

Source : Office for National Statistics, *Economic Trends*, *Financial Statistics* et *Monthly Digest of Statistics*.

Tableau F. **Balance des paiements**¹

Millions de dollars

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ²
Balance courante	-33 295	-14 036	-17 786	-15 457	-2 533	-5 797	-3 101	7 477
Balance commerciale	-33 407	-18 141	-23 000	-20 209	-17 036	-18 281	-19 814	-18 377
Exportations de marchandises	180 662	182 420	188 410	182 269	206 140	241 614	261 523	277 549
Importations de marchandises	214 068	200 561	211 411	202 478	223 176	259 895	281 337	295 927
Services non facteurs, net	6 552	6 287	8 688	8 282	7 311	10 855	10 877	14 837
Services non facteurs, crédit	55 853	54 465	61 703	58 654	64 197	73 550	78 269	86 180
Services non facteurs, débit	49 301	48 178	53 015	50 372	56 887	62 695	67 392	71 343
Revenus des facteurs, net	2 256	258	5 482	3 896	14 798	12 499	13 210	17 712
Revenus des facteurs, crédit	140 500	135 763	120 310	111 623	119 100	144 135	149 371	160 224
Revenus des facteurs, débit	138 245	135 505	114 828	107 726	104 302	131 636	136 162	142 511
Transferts publics, net	-8 163	-1 910	-8 485	-7 369	-7 772	-11 189	-7 845	-7 212
Transferts privés, net	-533	-529	-470	-57	165	319	471	516
Compte des opérations en capital	0	0	0	0	0	0	0	0
Compte financier	29 391	13 126	8 759	17 760	-5 166	2 650	-726	-9 445
Investissement direct à l'étranger	-18 631	-15 975	-19 044	-26 631	-33 649	-44 080	-34 081	-50 557
Investissement de portefeuille, actif	-30 735	-55 529	-52 135	-133 332	36 763	-64 455	-90 490	-94 215
Autres investissements, actif	-93 322	43 273	-74 516	-75 083	-54 884	-79 363	-209 991	-248 216
Investissement direct en provenance de l'étranger	32 883	15 978	16 120	15 462	9 318	22 610	26 051	36 493
Investissement de portefeuille, passif	23 933	13 872	26 518	42 679	54 993	61 508	67 147	60 755
Autres investissements, passif	115 392	16 239	109 341	195 712	-16 104	106 113	239 843	284 384
Reserves, net	-135	-4 726	2 470	-1 048	-1 600	316	796	1 915
Erreurs et omissions, net	3 913	898	9 034	-2 300	7 698	3 144	3 636	6 127

1. Sur la base des transactions.

2. Basée sur les trois premiers trimestres.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Tableau G. **Avoirs et engagements extérieurs**

Fin de période

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Taux de change effectif (1990 = 100)	105.4	102.3	100.0	100.8	96.9	88.9	89.2	84.8	86.3	100.5
Réserves officielles (millions de dollars)	51 685	38 645	38 464	44 126	41 654	42 926	43 898	46 986	46 300	38 418
<i>dont</i> : Devises convertibles	42 184	30 453	30 553	36 122	34 338	36 210	36 223	38 809	37 994	30 084
Avoirs extérieurs (milliards de livres)	774.6	957.0	911.3	949.3	1 176.8	1 389.7	1 378.8	1 588.0	1 671.3	1 930.8
<i>dont</i> : Investissement à l'étranger										
Direct	103.7	122.4	119.7	125.3	148.4	169.0	172.3	202.8	212.3	236.0
Portefeuille	145.6	215.2	189.6	240.9	303.0	438.8	401.6	472.4	521.9	574.3
Engagements envers l'étranger (milliards de livres)	711.2	896.1	904.4	938.4	1 154.5	1 352.3	1 350.8	1 562.2	1 647.7	1 922.3
<i>dont</i> : Investissements étrangers au Royaume-Uni										
Direct	76.8	99.8	113.2	120.7	122.7	127.9	122.3	131.5	138.7	161.0
Portefeuille	86.6	110.7	109.6	135.0	181.9	257.4	270.0	316.4	354.0	415.3
Encours de l'emprunt public à l'étranger (millions de dollars)	15 751	14 035	14 542	17 191	32 982	29 296	28 337	28 837	28 011	21 382

Source : Office for National Statistics, *Financial Statistics* (1997).

Tableau H. Commerce extérieur par régions

Millions de dollars, moyennes mensuelles

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	Importations, cif									
OCDE	13 637.1	14 202.7	16 027.8	14 824.2	15 501.9	14 446.6	15 990.1	18 085.8	19 683.3	21 015.8
<i>dont :</i>										
Amérique du Nord ¹	1 933.4	2 092.5	2 502.5	2 335.5	2 314.8	2 310.4	2 541.2	3 028.5	3 366.4	3 832.5
OCDE-Europe	10 394.1	10 804.6	12 156.7	11 174.5	11 753.7	10 748.0	11 977.1	13 365.8	14 630.1	15 326.7
<i>dont : Union européenne²</i>	9 200.9	9 587.2	10 712.8	9 845.0	10 447.7	9 433.0	10 643.4	11 806.0	12 938.8	13 595.9
Pays d'Europe centrale et orientale	57.4	58.0	64.1	53.9	53.7	40.9	40.4	48.8	57.4	55.8
Pays en voie de développement	1 978.2	2 108.8	2 461.4	2 482.9	2 692.3	2 818.9	2 995.3	3 501.1	4 135.9	4 475.0
<i>dont : OPEP</i>	250.0	265.2	389.3	366.3	406.4	416.9	350.5	392.6	429.7	467.3
Total ³	15 774.1	16 469.4	18 668.7	17 470.3	18 362.5	17 955.4	19 079.5	21 688.1	23 930.7	25 611.4
	Exportations, fob									
OCDE	9 656.1	10 193.3	12 567.6	12 683.3	12 913.1	12 269.8	13 994.2	16 056.1	17 689.3	18 677.1
<i>dont :</i>										
Amérique du Nord ¹	1 899.9	1 984.4	2 258.0	1 969.9	2 081.4	2 215.7	2 496.7	2 697.0	2 918.0	3 269.6
OCDE-Europe	7 182.0	7 545.2	9 518.7	10 026.4	10 169.7	9 380.2	10 695.4	12 373.4	13 662.2	14 279.8
<i>dont : Union européenne²</i>	6 621.7	6 983.3	8 825.1	9 325.5	9 467.1	8 605.6	9 836.3	11 339.4	12 435.1	12 899.9
Pays d'Europe centrale et orientale	84.2	83.4	103.6	98.1	89.4	83.7	91.4	126.4	112.0	113.0
Pays en voie de développement	2 223.5	2 315.6	2 578.6	2 509.1	2 655.5	2 774.0	3 056.4	3 592.9	3 974.1	4 543.5
<i>dont : OPEP</i>	641.3	693.4	725.2	747.9	776.3	712.0	602.2	706.1	900.7	1 177.1
Total ³	12 077.6	12 714.5	15 375.7	15 405.0	15 801.1	15 767.1	17 210.9	19 848.5	21 850.2	23 410.6

1. Canada, Mexique et les États-Unis.

2. A quinze pays membres.

3. Y compris les non-spécifiés.

Source : OCDE, *Statistiques du commerce extérieur*.

Tableau I. Indicateurs du marché du travail

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
En pourcentage de la population active totale								
A. Évolution								
Taux de chômage standardisé	7.1	8.8	10.1	10.5	9.6	8.8	8.2	7.1
Taux de chômage								
Total	6.9	8.5	10.0	10.6	9.9	8.9	8.5	7.4
Masculin ¹	7.0	9.2	11.7	12.6	11.6	10.2	9.8	8.3
Féminin ¹	6.7	7.4	7.7	8.0	7.7	7.2	6.7	6.2
Jeunes (moins de 25 ans) ¹	10.0	13.5	15.5	17.3	16.1	15.3	14.8	13.6
Part du chômage de longue durée ²	32.1	27.1	35.2	42.5	45.3	43.2	39.4	38.3
Offres d'emploi	6.0	4.1	4.1	4.5	5.5	6.4	7.9	9.8
Pour cent								
B. Caractéristiques structurelles ou institutionnelles								
Taux de participation ^{3,4}								
Global	80.4	79.9	79.0	78.6	78.5	78.2	78.3	78.4
Masculin	88.5	87.8	86.5	85.6	85.3	84.9	84.7	84.5
Féminin	71.6	71.3	70.9	71.0	71.0	70.9	71.3	71.6
Travail à temps partiel ^{3,5}								
Global	21.8	22.3	23.4	23.9	24.3	24.2	24.9	25.0
Masculin	5.8	6.0	7.0	7.3	7.8	8.0	8.6	9.0
Féminin	42.9	43.3	43.9	44.3	44.7	44.3	45.0	44.8
Bénéficiaires de programmes publics d'emploi et de formation (milliers) ⁶	458	418	356	333	315	267	225	197
Emploi indépendant ⁵	14.1	12.8	12.5	12.5	12.8	12.9	12.5	12.5

1. En pourcentage de la population active correspondante.

2. Personnes recherchant un emploi depuis un an ou plus, en pourcentage du chômage total.

3. Les chiffres proviennent de l'enquête sur la population active. Ce sont les chiffres non ajustés de l'enquête du printemps.

4. Population active en pourcentage de la population correspondante âgée entre 16 et 59/64 ans.

5. Pourcentage de l'emploi total.

6. Personnes âgées de 16 ans et plus participant à l'un des programmes publics d'emploi et de formation ainsi que les bénéficiaires de programmes semblables gérés par les *Training and Enterprise Councils* en Angleterre et au pays de Galles ou les *Local Enterprise Companies* en Écosse.

Source : Office for National Statistics, *Labour Force Survey* et *Labour market trends* et OCDE, *Statistiques de la population active*.

Tableau J. **Structure de la production**

En pourcentage

	Part du PIB, prix de 1990				Part de l'emploi (employés)			
	1985	1990	1995	1996	1985	1990	1995	1996
Agriculture, sylviculture et pêche	2.1	1.9	1.7	1.6	1.7	1.4	1.2	1.2
Industries de production	28.9	27.8	27.8	27.4	25.9	22.3	19.3	19.0
Industries extractives	3.6	2.4	3.1	3.1	1.3	0.7	0.3	0.3
Énergie et distribution d'eau	2.2	2.2	2.4	2.5	1.3	1.1	0.8	0.6
Industries manufacturières	23.1	23.2	22.3	21.8	23.3	20.5	18.3	18.1
Construction	6.2	7.2	6.1	6.0	4.9	5.0	3.8	3.7
Industries de services	63.1	63.1	64.2	64.9	67.5	71.3	75.6	76.1
Commerce, restaurants, hôtels; réparations	13.6	14.3	14.1	14.2	20.4	21.4	22.6	22.9
Transports et communications	7.9	8.4	9.3	9.4	6.2	6.1	5.9	5.9
Banques, assurances, affaires immobilières et services offerts aux entreprises	18.4	19.3	19.8	20.5	12.9	15.2	16.5	17.0
Autres services ¹	23.1	21.2	21.0	20.8	28.1	28.7	30.6	30.3

1. Y compris la collecte et le traitement des eaux usées.

Source : Office for National Statistics, *The Blue Book*, édition de 1997.

Tableau K. **Finances publiques**

	1980	1985	1990	1995	1997
	En pourcentage du PIB				
A. Structure des dépenses et des recettes fiscales					
Dépenses totales	43.0	44.0	39.9	43.0	39.7
Consommation courante	21.6	21.1	20.5	21.2	20.1
Transferts aux ménages	10.6	12.7	10.7	13.7	13.0
Subventions	2.5	2.0	1.1	1.1	1.0
Investissement fixe	2.5	2.1	2.3	1.8	1.0
Autres	5.9	6.2	5.3	5.3	4.7
Recettes fiscales	39.6	41.2	38.7	37.4	37.8
Impôts sur le revenu	13.4	14.5	13.9	12.9	13.2
<i>dont :</i>					
Impôts sur le revenu des personnes physiques	11.1	10.6	11.2	10.5	10.1
Impôts sur les bénéfices des sociétés	2.3	3.9	2.8	2.3	3.1
Cotisations de sécurité sociale	10.5	10.9	10.5	9.8	9.6
Impôts sur les biens et services	15.7	15.9	14.2	14.7	15.0
<i>Pour mémoire :</i>					
Solde global	-3.4	-2.8	-1.2	-5.6	-1.9
	En pourcentage				
B. Imposition					
Impôts sur le revenu des personnes physiques					
Taux marginal minimal	30	30	25	20	20
Taux marginal maximal	60	60	40	40	40
Nombre de tranches ¹	6	6	2	3	3
Taux marginal d'imposition sur le revenu (pour un ouvrier moyen célibataire)	30	30	25	25	..
Cotisations de sécurité sociale					
Taux marginal de contribution (pour un ouvrier moyen célibataire)	20.5	19.5	19.4	20.2	..
<i>dont :</i>					
Taux de contribution des employés	6.75	9	9	10	..
Taux de contribution des employeurs	13.75	10.5	10.4	10.2	..
Impôts sur les revenus des sociétés	52	40	34	33	32
TVA, taux standard ²	15.0	15.0	15.0	17.5	17.5

1. Le nombre de tranches était de deux d'avril 1988 jusqu'à mars 1992.

2. Le taux standard de TVA a été relevé à 17.5 pour cent à partir du 1^{er} avril 1991.

Source : Office for National Statistics ; OCDE, *La situation des salariés au regard de l'impôt et des transferts sociaux* ; International Bureau of Fiscal Documentation, European taxation (divers numéros).

STATISTIQUES DE BASE :
COMPARAISONS INTERNATIONALES

STATISTIQUES DE BASE : COMPARAISONS INTERNATIONALES

	Unités	Période de référence ¹	Australie	Autriche	Belgique	Canada	Répub. tchèque	Danemark	Finlande	France	Allemagne	Grèce
Population												
Total	Milliers	1996	18 289	8 060	10 157	29 964	10 316	5 262	5 125	58 380	81 877	10 465
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1996	2	96	333	3	131	122	15	106	229	79
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1996	1.3	0.6	0.3	1.3	0	0.3	0.4	0.5	3	0.5
Emploi												
Emploi civil net (ECN) ²	Milliers	1996	8 344	3 737 (94)	3 675 (95)	13 676	4 918	2 593	2 087	21 951	35 360	3 824 (95)
dont : Agriculture	% de l'ECN	1996	5.1	7.2 (94)	2.5 (95)	4.1	6.3	4	7.1	4.6	3.3	20.4 (95)
Industrie	% de l'ECN	1996	22.5	33.2 (94)	26.7 (95)	22.8	42	27	27.6	25.9	37.5	23.2 (95)
Services	% de l'ECN	1996	72.4	59.6 (94)	71.4 (95)	73.1	51.7	69	65.3	69.5	59.1	56.4 (95)
Produit intérieur brut (PIB)												
Aux prix et taux de change courants	Milliards de \$EU	1996	398.9	228.7	268.2	579.2	56.2	174.9	125.1	1 536.6	2 353.5	91.2 (95)
Par habitant	\$EU	1996	21 812	28 384	26 409	19 330	5 445	33 230	24 420	26 323	28 738	8 722 (95)
Aux prix et PPA courants ³	Milliards de \$EU	1996	372.7	172.4	222	645.1	..	118	96.7	1 198.6	1 736.1	133.5
Par habitant	\$EU	1996	20 376	21 395	21 856	21 529	..	22 418	18 871	20 533	21 200	12 743
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	3.9	1.6	1.2	2.2	2	2.2	1.6	1.2	1.4	1.3 (95)
Formation brute de capital fixe (FBCF)												
% du PIB		1996	20.3	23.8	17.3	17.7	33	16.7	16.1	17.4	20.6	17 (95)
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1996	10.2 (95)	8.8 (95)	7.5 (95)	6.6	..	7.9 (95)	6.4 (95)	7.8	7.6	7.7 (95)
Construction de logements	% du PIB	1996	4.6 (95)	5.9 (95)	4.6 (95)	5.4	..	3.2 (95)	3.5 (95)	4.4	7.3	3.3 (95)
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	5.6	2.1	0.3	2.2	9.4	2	-4.1	-1.5	0.2	0.5 (95)
Taux d'épargne brute⁴												
% du PIB		1996	18	21.9	22.2	17.8	..	17.6	19.6	18.7	20	16 (95)
Ensemble des administrations publiques												
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1996	17	19.8	14.5	18.7	21.5	25.2	21.9	19.4	19.8	20.8 (95)
Emplois courants ⁵	% du PIB	1995	35.6	48.6	52.2	45.8	..	59.6	55.9	50.9	46.6	52.1
Ressources courantes	% du PIB	1995	34.9	47.4	49.9	42.7	..	58.1	52.8	46.9	45.9	45
Apports nets d'aide publique au développement												
% du PNB		1995	0.36	0.33	0.38	0.38	..	0.96	0.32	0.55	0.31	0.13
Indicateurs du niveau de vie												
Consommation privée par habitant aux PPA courantes ³	\$EU	1996	12 596	12 152	13 793	12 959	..	12 027	10 282	12 506	12 244	9 473
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1994	460	433	416	466	282	312	368	430	488	199
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1994	496	466	449	576	209	604	551	547	483 ⁸	478
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1993	489	479	453	618	476	538	504	412	559	202
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1995	2.2 (91)	2.7	3.7 (94)	2.2	2.9	2.9 (94)	2.8	2.9	3.4	3.9 (94)
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre	1995	5.7	5.4	7.6 (94)	6.3 (94)	7.7	5.5	4	5.8 (94)	5.3	8.1
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)												
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1996	1.7	5.2	2.7	2.4	..	3.2	3.8	2.6	4.2	11.8
Prix à la consommation	%	1996	2.4	2.9	2.2	1.4	11.9	1.9	1.5	2	3.1	11.6
Commerce extérieur												
Exportations de marchandises, fob*	Millions de \$EU	1996	60 288	57 870	170 223 ⁷	202 320	21 910	51 030	40 576	288 450	521 263	11 501
En pourcentage du PIB	%	1996	15.1	25.3	63.5	34.9	39	29.2	32.4	18.8	22.1	12.9 (95)
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	7.5	7.1	7.6	9.7	..	6.2	12.1	6.3	5.4	5.8
Importations de marchandises, caf ⁸	Millions de \$EU	1996	61 374	67 376	160 917 ⁷	170 931	27 721	44 987	30 911	271 348	455 741	27 402
En pourcentage du PIB	%	1996	15.4	29.5	60	29.5	49.3	25.7	24.7	17.7	19.4	30.4 (95)
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	9.7	5.9	5.9	7.7	..	5.6	7.3	3.9	3.3	6.6
Réserves officielles totales⁶												
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1996	10 107	15 901	11 789 ⁷	14 202	8 590	9 834	4 810	18 635	57 844	12 171
		1996	2	2.8	0.9	1	..	2.6	1.9	0.8	1.5	5.3

* Aux prix et taux de change courants.

1. Sauf indication contraire.

2. Suivant définition retenue dans *Statistiques de la population active* de l'OCDE.

3. Converti à l'aide des Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) courantes.

4. Épargne brute = Revenu national disponible moins consommation privée et consommation des administrations publiques.

5. Emplois courants = Dépenses courantes en biens et services plus les changements courants et le revenu de la propriété.

6. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Y compris les constructions non résidentielles.

10. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

Sources : Population et emploi : *Statistiques de la population active*, OCDE. PIB, FBCF et administrations publiques : *Comptes nationaux*, vol. 1, OCDE, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, Statistiques. Indicateurs du niveau de vie : publications nationales diverses. Salaires et prix : *Principaux indicateurs économiques*, OCDE. Commerce extérieur : *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*, OCDE.

Réserves officielles totales : *Statistiques financières internationales*, FMI.

STATISTIQUES DE BASE : COMPARAISONS INTERNATIONALES (suite)

	Unités	Période de référence ¹	Hongrie	Islande	Irlande	Italie	Japon	Corée	Luxembourg	Mexique	Pays-Bas	Nouvelle-Zélande
Population												
Total	Milliers	1996	10 193	270	3 621	57 473	125 864	45 545	418	96 582	15 494	3 640
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1996	77	3	52	191	333	458	161	48	380	14
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1996	-0.3	1.1	0.2	0	0.4	1	1.3	2	0.6	1.1
Emploi												
Emploi civil net (ECN) ²	Milliers	1996	3 605	142	1 307	20 036	64 860	20 764	212 (95)	32 385 (95)	6 983	1 688
dont : Agriculture	% de l'ECN	1996	8.4	9.2	10.7	7	5.5	11.6	2.8 (95)	23.5 (95)	3.9	9.5
Industrie	% de l'ECN	1996	33	23.9	27.2	32.1	33.3	32.5	30.7 (90)	21.7 (95)	22.4	24.6
Services	% de l'ECN	1996	58.6	66.2	62.3	60.9	61.2	55.9	66.1 (90)	54.8 (95)	73.8	65.9
Produit intérieur brut (PIB)												
Aux prix et taux de change courants	Milliards de \$EU	1996	43.7 (95)	7.3	70.7	1 214.2	4 595.2	484.8	17	329.4	396	65.9
Par habitant	\$EU	1996	4 273 (95)	27 076	19 525	21 127	36 509	10 644	40 791	3 411	25 511	18 093
Aux prix et PPA courants ³	Milliards de \$EU	1996	..	6.3	68.8	1 148	2 924.5	618.5	13.5	751.1	324.5	63.6
Par habitant	\$EU	1996	..	23 242	18 988	19 974	23 235	13 580	32 416	7 776	20 905	17 473
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	-2.4 (95)	1.5	7.1	1	1.5	7.1	4.8	1.7	2.3	3.7
Formation brute de capital fixe (FBCF)												
% du PIB		1996	19.3 (95)	17.5	17.2	17	29.7	36.8	20.8	18	19.7	20.9
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1996	..	6.7	5.5 (95)	8.8	10.1 (95)	13	..	8.8	9.4	10
Construction de logements	% du PIB	1996	..	3.9	4.9 (95)	4.5	5.3 (95)	7.6	..	4.7	5	5.6
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	-0.9 (95)	-1.4	6	-1.4	1.3	6.9	0.2	-0.7	2.2	9.6
Taux d'épargne brute⁴												
% du PIB		1996	..	15.6	21.7	20.5	31.4	34.2	37.5	22.7	25.7	16
Ensemble des administrations publiques												
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1996	24.9 (95)	20.8	14.1	16.4	9.7	10.6	13.6	9.7 ¹⁰	14	14.4
Emplois courants ⁵	% du PIB	1995	..	35.1	39.2 (94)	49.5	28.5	15.1	..	..	51.8	..
Ressources courantes	% du PIB	1995	..	36	39.3 (94)	44.5	32	25.1	..	..	50	..
Apports nets d'aide publique au développement												
% du PNB		1995	..	..	0.29	0.15	0.28	0.03	0.36	..	0.81	0.23
Indicateurs du niveau de vie												
Consommation privée par habitant aux PPA courantes ³	\$EU	1996	..	14 244	10 020	12 224	13 912	7 354	17 811	5 045	12 477	10 895
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1994	212	434	264	517	342	115	544	91	383	457
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1994	170	557	350	429	480	397	564	93	509	470
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1993	427	335	301	429	618	215	261	150	491	..
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1995	3.4	3.9 (94)	3.4	3.0 (94)	1.7	1.6 (92)	1.8 (94)	1.1	2.2 (93)	1.6
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre	1995	11	6.1	6.3	6.6 (94)	4.3	9	5.3 (94)	17 (94)	5.5	7.2 (94)
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)												
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1996	..	..	3.7	3.5	1.8	..	..	-1.6	2.4	1.5
Prix à la consommation	%	1996	23.2	2.6	2.2	4.5	0.7	5.3	2.4	19.7	2.5	2
Commerce extérieur												
Exportations de marchandises, fob*	Millions de \$EU	1996	15 674	1 891	48 416	250 842	411 067	129 715	..	96 000	203 953	14 316
En pourcentage du PIB	%	1996	35.9	26	68.5	20.7	8.9	26.8	..	29.1	51.5	21.7
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	8.9	4	14.8	8.2	5.5	12.5	..	17.6	8.9	8.2
Importations de marchandises, caf ⁸	Millions de \$EU	1996	18 105	2 032	35 763	206 904	349 149	150 340	..	89 469	184 389	14 682
En pourcentage du PIB	%	1996	41.4	27.9	50.6	17	7.6	31	..	27.2	46.6	22.3
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	9.6	3.4	11.5	2.5	8	13.9	..	12.4	7.8	11.8
Réserves officielles totales⁶												
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1996	6 812	316	5 706	31 954	150 663	23 670	..	13 514	18 615	4 140
		1996	..	1.9	1.9	1.9	5.2	..	..	1.8	1.2	3.4

* Aux prix et taux de change courants.

1. Sauf indication contraire.

2. Suivant définition retenue dans *Statistiques de la population active* de l'OCDE.

3. Converti à l'aide des Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) courantes.

4. Épargne brute = Revenu national disponible moins consommation privée et consommation des administrations publiques.

5. Emplois courants = Dépenses courantes en biens et services plus les changements courants et le revenu de la propriété.

6. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Y compris les constructions non résidentielles.

10. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

Sources : Population et emploi : *Statistiques de la population active*, OCDE. PIB, FBCF et administrations publiques : *Comptes nationaux*, vol. 1, OCDE, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, Statistiques. Indicateurs du niveau de vie : publications nationales diverses. Salaires et prix : *Principaux indicateurs économiques*, OCDE. Commerce extérieur : *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*, OCDE.

Réserves officielles totales : *Statistiques financières internationales*, FMI.

STATISTIQUES DE BASE : COMPARAISONS INTERNATIONALES (suite)

	Unités	Période de référence ¹	Norvège	Pologne	Portugal	Espagne	Suède	Suisse	Turquie	Royaume-Uni	États-Unis
Population											
Total	Milliers	1996	4 370	38 618	9 935	39 270	8 901	7 085	62 695	58 782	265 557
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1996	13	123	108	78	20	172	80	240	28
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1996	0.5	0.3	-0.1	0.2	0.6	0.8	2	0.3	1
Emploi											
Emploi civil net (ECN) ²	Milliers	1996	2 110	14 977	4 475	12 394	3 963	3 803	20 895	26 088	126 708
dont : Agriculture	% de l'ECN	1996	5.2	22.1	12.2	8.7	2.9	4.5	44.9	2	2.8
Industrie	% de l'ECN	1996	23.4 (95)	31.7	31.4	29.7	26.1	27.7	22	27.4	23.8
Services	% de l'ECN	1996	71.5 (95)	46.2	56.4	61.6	71	67.4	33.1	71	73.3
Produit intérieur brut (PIB)											
Aux prix et taux de change courants	Milliards de \$EU	1996	157.8	117.9 (95)	103.6	584.9	251.7	294.3	181.5	1 153.4	7 388.1
Par habitant	\$EU	1996	36 020	3 057 (95)	10 425	14 894	28 283	41 411	2 894	19 621	27 821
Aux prix et PPA courants ³	Milliards de \$EU	1996	106.7	..	130.1	587.2	171.4	180.6	383.3	1 095.5	7 388.1
Par habitant	\$EU	1996	24 364	..	13 100	14 954	19 258	25 402	6 114	18 636	27 821
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	4.1	2.2 (95)	1.5	1.3	1	0.1	4.4	2.2	2.8
Formation brute de capital fixe (FBCF)											
	% du PIB	1996	20.5	17.1 (95)	24.1	20.1	14.8	20.2	25	15.5	17.6
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1996	8.4	..	11.7 (93)	6.1 (95)	7.9	9.3	11.9	7.6	8.3 (95)
Construction de logements	% du PIB	1996	2.6 (94)	..	5.2 (93)	4.3 (95)	1.9	11 ⁹	8.4 (95)	3	4.1 (95)
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	2.8	5.4 (95)	2.2	-1	-2.6	-0.8	6.9	1.3	6.9
Taux d'épargne brute⁴											
	% du PIB	1996	29.9	..	21.6	20.7	16	27.1	22.3	14.6	16.6
Ensemble des administrations publiques											
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1996	20.5	16.9 (95)	18.5	16.3	26.2	14.3	11.6	21.1	15.6
Emplois courants ⁵	% du PIB	1995	45.8	..	42.5 (93)	41.2	63.8	47.7	..	42.3 (94)	34.3
Ressources courantes	% du PIB	1995	50.9	..	39.8 (93)	37.9	57.5	53.8	..	37.2 (94)	32.1
Apports nets d'aide publique au développement											
	% du PNB	1995	0.87	..	0.27	0.24	0.77	0.34	0.07	0.28	0.1
Indicateurs du niveau de vie											
Consommation privée par habitant aux PPA courantes ³	\$EU	1996	11 593	..	8 522	9 339	10 096	15 632	4 130	11 865	18 908
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1994	381	186	357	351	406 (93)	451	47	372	565
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1994	554	131	350	371	683	597	201	489	602
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1993	427	298	190	400	470	400	176	435	816
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1995	2.8	2.3	3	4.1 (93)	3.1	3.1 (94)	1.2	1.6 (94)	2.6 (94)
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre	1995	4	13.6	7.4	6 (94)	4	5	46.8 (94)	6.2 (94)	8 (94)
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)											
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1996	3.2	..	..	5.8	4.8	..	..	4.9	2.7
Prix à la consommation	%	1996	1.9	..	5.6	4.7	2.7	2.2	81.6	2.7	2.9
Commerce extérieur											
Exportations de marchandises, fob*	Millions de \$EU	1996	49 576	24 417	24 614	102 067	84 836	79 581	23 301	259 941	625 075
En pourcentage du PIB	%	1996	31.4	20.7	23.8	17.5	33.7	27	12.8	22.5	8.5
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	7.8	..	8.6	11.2	9	5.3	11.1	7	8.2
Importations de marchandises, caf ⁸	Millions de \$EU	1996	35 575	37 185	35 192	121 838	66 825	78 052	43 094	287 033	795 289
En pourcentage du PIB	%	1996	22.5	31.5	34	20.8	26.5	26.5	23.7	24.9	10.8
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	6.9	..	6.1	5.5	6	3.2	15.1	6.5	10.3
Réserves officielles totales⁶											
	Millions de DTS	1996	18 441	12 409	11 070	40 284	13 288	26 727	11 430	27 745	44 536
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1996	6.2	..	3.8	4	2.4	4.1	3.2	1.2	0.7

* Aux prix et taux de change courants.

1. Sauf indication contraire.

2. Suivant définition retenue dans *Statistiques de la population active* de l'OCDE.

3. Converti à l'aide des Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) courantes.

4. Épargne brute = Revenu national disponible moins consommation privée et consommation des administrations publiques.

5. Emplois courants = Dépenses courantes en biens et services plus les changements courants et le revenu de la propriété.

6. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Y compris les constructions non résidentielles.

10. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

Sources : Population et emploi : *Statistiques de la population active*, OCDE. PIB, FBCF et administrations publiques : *Comptes nationaux*, vol. 1, OCDE, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, Statistiques. Indicateurs du niveau de vie : publications nationales diverses. Salaires et prix : *Principaux indicateurs économiques*, OCDE. Commerce extérieur : *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*, OCDE.

Réserves officielles totales : *Statistiques financières internationales*, FMI.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 98 28 2 P) ISBN 92-64-25994-5 – n° 50212 1998