

ÉTUDES
PAR PAYS

Études économiques
de l'OCDE

Royaume-Uni

ÉCONOMIE



OCDE 

Juin 2000

© OCDE, 2000

© 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 afférentes 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 de la division des Publications
Direction des relations publiques et de la communication
2, rue André-Pascal
75775 Paris, Cedex 16, France.

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE
1999-2000**

Royaume-Uni



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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 2000

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	9
I. Évolutions et perspectives macroéconomiques	25
La récession qui n'eut pas lieu	25
Amélioration de la situation sur le marché du travail	34
Pressions salariales et inflationnistes	35
Perspectives à court terme	40
II. Politique monétaire : cibler l'inflation	45
Le cadre d'action	45
L'action menée	49
Accroître la crédibilité	55
Perspectives	58
III. Cadre et politique budgétaires	63
Le cadre	63
Grandes tendances budgétaires : assainir les finances publiques	71
Budgets récents	79
IV. Réformes structurelles : stimuler la productivité et l'employabilité	87
Marchés de produits : performances et politiques	87
Marché du travail : performances et politiques	102
Évaluation	131
V. La réforme des dépenses publiques : le secteur de la santé	137
Des « quasi-marchés »	137
Le nouveau NHS	151
Évaluation	159
Notes	165
Glossaire des abréviations	177
Bibliographie	179
<i>Annexes</i>	
I. Pourquoi les automobiles sont-elles si chères au Royaume-Uni ?	187
II. Commerce électronique	191
III. L'Initiative de financement privé	194
IV. Chronologie	197



Encadrés

1. Pourquoi le NAIRU a-t-il baissé au cours des années quatre-vingt-dix ?	38
2. Inflation tendancielle	48
3. En attendant l'euro	59
4. Décentralisation	66
5. Le gouvernement en ligne	68
6. Quel est le degré de rigueur de la politique budgétaire ?	74
7. Estimation de l'effet cumulé des mesures fiscales depuis 1997	81
8. Pré-affectation	86
9. L'effet Wal-Mart	97
10. Aides d'État : l'affaire Rover	98
11. Zones d'emploi	119
12. Fraudes et erreurs dans le système de prestations	125
13. Facturation des actifs dans le NHS	143
14. Soins privés de santé	150
15. Zones d'action sanitaire	155
16. Enveloppes budgétaires et diversification des risques	160
17. Principales conclusions et recommandations de l'OCDE concernant la santé	162

Tableaux

1. Évolution récente et prévisions à court terme	41
2. Évolution des objectifs de la politique monétaire au cours des années quatre-vingt-dix	48
3. Principaux agrégats budgétaires en comptabilité nationale	72
4. Recettes courantes	75
5. Erreurs moyennes absolues dans les prévisions du solde budgétaire	76
6. Finances du secteur public : quelques indicateurs synthétiques	77
7. Budgets et résultats	80
8. Principales modifications fiscales : effets cumulés	82
9. Sources de la croissance du PIB réel par habitant	88
10. Indicateurs de la réglementation et de la concurrence sur les marchés de produits	92
11. Emplois dans le secteur public	105
12. Taux de compensation nets et dépenses au titre des PAMT	111
13. Principales caractéristiques des divers programmes New Deal	113
14. Premiers résultats du New Deal	114
15. Affectation du produit de la <i>windfall tax</i>	118
16. Recommandations pour la réforme structurelle et mesures de suivi	132
17. Listes et délais d'attente	157
18. Médecins	158

Graphiques

1. Croissance du PIB	26
2. Évolution du PIB mesuré au fil du temps	27
3. Taux de change effectif réel de la livre sterling	28
4. Prix des actions et des logements	31
5. Commerce extérieur	33
6. Chômage	34

7. Inflation	36
8. Amélioration de la relation entre chômage et coûts de main-d'œuvre	37
9. Distribution des prévisions du PIB	40
10. Prévisions de référence concernant la hausse de l'indice RPIX, établies en février 2000 par le MPC	47
11. Indicateurs de l'inflation tendancielle	49
12. Taux d'intérêt	51
13. Évolution des prix à très long terme	53
14. Monnaie et crédit	54
15. Anticipations d'inflation	56
16. Situation budgétaire au regard des critères de Maastricht	73
17. Dette et patrimoine nets du secteur public	78
18. Niveau du PIB réel par habitant	89
19. Niveaux comparés des prix	91
20. Taux d'activité et d'emploi par âge et par sexe	104
21. Évolution des taux d'activité	106
22. Inactivité des jeunes et chômage total de longue durée	107
23. Disparités régionales en matière de chômage	108
24. Ménages sans emploi	109
25. Dépenses publiques au titre des politiques du marché du travail	112
26. Causes de l'inactivité	117
27. Salaire minimum rapporté à des mesures du salaire moyen	127
28. Pas d'effet d'entraînement sur les salaires dans l'immédiat	128
29. Dépenses de santé	138
30. Utilisation des ressources dans le secteur de la santé	139
31. Accès aux soins secondaires et financement : principales caractéristiques	141
32. Durée des séjours en hôpital	145
33. Admissions en hôpital	146
34. Lits d'hôpital disponibles	149
35. Flux financiers	153
<i>Annexe</i>	
A1. Prix des voitures	188

STATISTIQUES DE BASE DU ROYAUME-UNI (1999)

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²) :		Villes principales (milliers d'habitants, 1997) :	
Total	241	Londres (<i>lato sensu</i>)	7 122
Agricole (1997)	187	Birmingham	1 014
		Leeds	727
		Glasgow	612

LA POPULATION

Population (milliers, mi-1998)	59 237	Population active totale (milliers, 1998)	28 944
Densité au km ²	247	Population active civile occupée (en % du total, 1998) :	
Accroissement net, 1997-2001, moyenne annuelle estimée (milliers)	154	Agriculture, sylviculture et pêche	1.7
		Industrie et construction	26.5
		Services	71.8

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut :		Formation brute de capital fixe :	
En milliards de livres	889.9	En % du PIB	18.0
Par habitant (en \$US)	24 218	Par habitant (en \$US)	4 359

L'ÉTAT

Consommation publique (en % du PIB)	18.3	Composition de la Chambre des communes (nombre de sièges) :	
Administrations publiques (en % du PIB) :		Travailleurs	417
Dépenses courantes et dépenses en capital	39.3	Conservateurs	161
Recettes courantes	40.4	Libéraux	46
Dettes publiques nettes	38.7	Unionistes d'Irlande du Nord	10
Dernières élections générales : 1 ^{er} mai 1997		Autres	25
Prochaines élections générales : d'ici 2002		Total	659

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	25.7	Importations de biens et services (en % du PIB)	27.5
Principaux produits exportés (en % du total) :		Principaux produits importés (en % du total) :	
Produits chimiques	13.9	Articles manufacturés	28.9
Articles manufacturés	24.5	Machines et appareils électriques	21.1
Machines et appareils électriques	21.5	Véhicules routiers	12.6
Machines et appareils mécaniques	13.3	Machines et appareils mécaniques et autre matériel de transport	12.3

LA MONNAIE

Unité monétaire : Livre sterling		Avril 2000, moyenne des taux journaliers :	
		Livre par \$US	0.632
		Euro par livre	1.672

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 4 avril 2000.

•

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 15 mai 2000.

•

L'étude précédente du Royaume-Uni a été publiée en juin 1998.

Évaluation et recommandations

L'activité économique avoisinant son potentiel, la politique structurelle vise à stimuler l'offre

Depuis l'automne de 1999, le principal défi macro-économique confrontant le Royaume-Uni est de prévenir le risque de surchauffe, ce qui a entraîné un resserrement progressif de la politique monétaire. Les autorités ont continué de faire avancer un certain nombre de réformes structurelles destinées à améliorer la productivité, plus faible que dans les autres grandes économies de l'OCDE, et les possibilités d'emploi, de manière à stimuler l'offre totale de main-d'œuvre. Ces réformes, en particulier dans le domaine social, visent aussi à sortir les individus de la pauvreté et à atténuer l'exclusion. Parmi ces initiatives, la refonte du système de santé, qui constitue un thème spécial de la présente *Étude*, illustre le nouveau cadre mis en place pour la gestion des dépenses publiques.

Une économie moins cyclothymique

La précédente *Étude* de l'OCDE, parue à la mi-1998, soulignait les pressions inflationnistes qui avaient vu le jour au Royaume-Uni. Mais ces tensions s'apaisèrent peu après, pour des raisons à la fois externes et internes, à tel point que vers la fin de l'année nombre d'analystes percevaient un sérieux risque de récession. Sur le plan extérieur, les exportations se sont ralenties sous l'effet du raffermissement de la livre sterling et des crises des marchés émergents en 1997-98. Sur le plan intérieur, l'effet décalé du resserrement des politiques monétaire et budgétaire amorcé en 1997 a agi dans le même sens, même si l'orientation de la politique monétaire a été promptement inversée lorsqu'il apparut nécessaire d'éviter que l'économie ne décélère brutalement. Dans ce contexte, la demande interne a fait preuve d'une robustesse remarquable et le ralentissement s'est avéré exceptionnellement bénin, surtout au regard de l'amplitude historiquement très prononcée du cycle au Royaume-Uni.

La vigueur de la livre a contraint les entreprises à s'ajuster et a permis de contenir les tensions inflationnistes

Au premier semestre de 1998, le taux de change effectif réel de la livre (sur la base des prix relatifs à la consommation) excédait de quelque 10 pour cent sa valeur moyenne à long terme, dépassant aussi son niveau du début des années quatre-vingt-dix. Après une certaine dépréciation au second semestre de 1998, la livre s'est appréciée de nouveau – reflétant essentiellement l'affaiblissement de l'euro – et au début de 2000 elle était encore plus forte. La vigueur inattendue et plutôt surprenante de la livre a affecté certains secteurs et régions davantage que d'autres. Certains secteurs industriels de même que l'agriculture ont été plus directement touchés, de même que les zones géographiques où le secteur des services est relativement peu développé. L'emploi dans les industries manufacturières a été réduit de 3 pour cent en 1999 et l'investissement dans ce secteur est resté anémique, la fermeté de la livre n'étant plus perçue comme une anomalie passagère, et les entreprises s'efforçant de comprimer leurs coûts et de réaliser des gains de productivité pour limiter l'érosion de leurs parts de marché. Dans l'ensemble, toutefois, et grâce au dynamisme de la création d'emplois dans le secteur des services, les effectifs ont continué de croître, même durant la phase de ralentissement de l'activité. Le chômage est tombé à des niveaux sans précédent depuis deux décennies, à moins de 6 pour cent de la population active. Parallèlement, l'inflation sous-jacente est restée faible et stable : au stade de la consommation, les prix augmentent à leur rythme le plus bas depuis les années 60 et l'inflation a même récemment été la plus faible parmi les pays de l'Union européenne (UE). La conjonction d'une croissance robuste, d'un chômage en baisse et d'une inflation faible a conduit à penser que les arbitrages macroéconomiques deviennent plus aisés. Si certaines données empiriques corroborent cette conjecture, il convient de garder à l'esprit que le rythme réduit de l'inflation en 1998-99 a reflété en partie des facteurs temporaires et réversibles, notamment la faiblesse des prix des produits de base et l'appréciation de la monnaie. Les prix de détail des services, en particulier, augmentent actuellement à un taux annuel dépassant 4 pour cent.

***Les performances
macro-
économiques
devraient rester
satisfaisantes
en 2000-01***

Les perspectives macroéconomiques sont favorables, mais non dénuées de risques. La confiance demeure très élevée et la demande de l'Europe continentale et du reste du monde s'est renforcée. Dans un contexte de hausse des taux d'intérêt, le taux d'épargne des ménages, après une forte érosion ces dernières années, devrait se redresser quelque peu, et la consommation est susceptible de se ralentir. Il en va de même de l'investissement des entreprises, après plusieurs années de vive expansion qui virent son ratio au PIB atteindre un niveau inégalé depuis au moins le milieu des années soixante. Cet essoufflement serait largement compensé par une progression de l'investissement public et une diminution régulière de l'effet de freinage dû au solde extérieur. Par conséquent, on prévoit que la croissance du PIB réel excédera nettement son rythme potentiel en 2000, après 2.1 pour cent en 1999. Le gouvernement est maintenant confiant qu'une estimation neutre du taux de croissance tendanciel à moyen terme est de 2½ pour cent, même s'il continue de fonder ses prévisions budgétaires sur une estimation prudente de 2¼ pour cent, pour éviter de reproduire la malencontreuse erreur commise à la fin des années quatre-vingt, lorsqu'une accélération conjoncturelle avait été prise à tort pour une remontée durable du potentiel. Compte tenu d'un écart de production positif, de la hausse des prix mondiaux des produits de base ces derniers mois, et d'un moindre soutien que jusqu'alors de la politique budgétaire, le resserrement de la politique monétaire devra se poursuivre. On prévoit toujours une certaine accélération des prix, mais sous réserve que le taux de croissance des revenus du travail redescende aux alentours de 4½ pour cent, l'inflation devrait demeurer proche de l'objectif retenu par les autorités. Le resserrement monétaire requis pour éviter la surchauffe sera sans doute moins marqué si la livre devait continuer de s'apprécier, ou si la conjoncture devait faiblir aux États-Unis et ailleurs. A l'opposé, la confiance des consommateurs, alimentée par la hausse des prix des logements, pourrait être encore plus forte que prévu.

***Pour le moment,
le ciblage de
l'inflation s'avère
satisfaisant***

L'une des raisons majeures pour lesquelles une spirale des salaires et des prix peut être évitée est que la crédibilité de la politique monétaire s'est considérablement améliorée ces dernières années, comme en témoignent des anticipations inflationnistes de plus en plus modérées. De fait, si le consensus des prévisions de croissance a été révisé à la hausse dans le courant de 1999, le consensus des prévisions d'inflation n'a guère changé, demeurant proche du taux de 2½ pour cent retenu comme objectif pour l'indice des prix de détail hors intérêts hypothécaires. Le cadre de la politique monétaire mis en place à la mi-1997 est encore relativement récent, mais à ce jour il s'est montré efficace, en particulier au regard des régimes précédents. Le Comité de politique monétaire (MPC) de la Banque d'Angleterre, qui fixe les taux d'intérêt, a adopté une attitude résolument préventive, au motif qu'une prompt réaction aux chocs peut éviter ultérieurement des ajustements de taux d'intérêt plus prononcés. La cible d'inflation est symétrique, comme l'attestent le relèvement rapide du taux de base durant la première année d'activité du MPC, l'ajustement à la baisse tout aussi prompt durant la seconde année et la série d'ajustements à la hausse opérés depuis lors. La fréquence des changements de taux d'intérêt à court terme a été plus grande que dans d'autres pays pratiquant le ciblage de l'inflation ou en Europe continentale, mais à l'intérieur d'une fourchette relativement étroite.

***Spécifier par
avance les futurs
ajustements
de taux d'intérêt
pourrait aller
à l'encontre
du but recherché***

Par ailleurs, le cadre de la politique monétaire est remarquablement transparent, qu'il s'agisse des opinions et des votes des membres du MPC ou des modèles utilisés et des prévisions obtenues, y compris les incertitudes connexes. D'aucuns ont préconisé encore plus de transparence, avec notamment des indications plus explicites sur les ajustements futurs des taux d'intérêt, mais ce conseil est probablement peu judicieux dans le contexte du Royaume-Uni. Il néglige à la fois la complexité du processus concret d'élaboration des politiques au sein d'un comité et le fait qu'en exprimant en public trop de conjectures à un stade trop précoce, le MPC risque de se lier les mains inutilement et d'amplifier le « bruit » ambiant au lieu de le réduire.

Le cadre de la politique budgétaire est également devenu davantage basé sur des règles...

Le cadre de la politique budgétaire a été également remanié. Même si elles privilégiaient à juste titre les objectifs à moyen terme, les règles en place jusqu'en 1997 n'assuraient pas une transparence, une stabilité et une obligation de rendre compte suffisantes. Comme le notait la précédente *Étude* de l'OCDE, le Code de stabilité budgétaire proposé par le gouvernement fin 1997 et voté par le Parlement fin 1998 vise à remédier à ces carences. En conformité avec le Code, deux règles budgétaires ont été énoncées, applicables sur la durée du cycle économique : une règle en matière de déficit qui exclut le recours à l'emprunt pour le financement des dépenses courantes (« règle d'or »), et une règle d'endettement (la « règle de l'investissement soutenable ») stipulant que la dette nette du secteur public doit être maintenue à un niveau stable et prudent. Le gouvernement a indiqué qu'il était souhaitable, toutes choses égales par ailleurs, de faire passer la dette nette en-dessous de 40 pour cent du PIB. Autre composante du nouveau cadre de la politique budgétaire, la gestion des dépenses a été revue dans une perspective à plus long terme : environ la moitié des dépenses publiques sont désormais engagées sur un horizon pluri-annuel, tandis que les administrations doivent publier des objectifs de production mesurables et bénéficient d'une plus grande marge de manœuvre concernant le calendrier des dépenses. Les dépenses publiques font dorénavant l'objet d'un réexamen tous les deux ans en s'affranchissant de plus en plus des clivages administratifs. Une autre réforme majeure est le lancement en cours de la comptabilité et de la budgétisation patrimoniales, à l'exemple de la Nouvelle-Zélande et d'autres pays : au lieu de suivre les paiements et les recettes en espèces, le nouveau système enregistre les charges lorsqu'elles sont engagées et les produits lorsqu'ils sont réalisés (comptabilité sur la base des engagements). Cela permet notamment une approche plus rationnelle de l'investissement en capital et de la gestion des actifs. Enfin, le calendrier et la documentation budgétaires ont été réorganisés.

... mais soulève de nouvelles questions

Tandis que ces réformes viennent à point nommé et réduisent dans une certaine mesure les possibilités de « retouches » opportunistes, des questions se posent. Les

fréquents changements de définition de l'objectif de dépense depuis le début des années quatre-vingt-dix et l'absence de série historique couvrant plusieurs cycles économiques pour les deux principales composantes (annuelle et pluri-annuelle) du dernier concept en date compliquent l'analyse budgétaire. Il en est de même de la transition vers une comptabilité sur la base des engagements, dans la mesure où les nouveaux agrégats ne seront que partiellement rétopolés. S'agissant des normes et procédures budgétaires, il convient de garder à l'esprit certaines réserves. Si la « règle d'or » et la règle d'endettement sont d'une manière générale des garde-fous judicieux, elles ne garantissent pas que l'orientation de la politique budgétaire sera toujours optimale. Une focalisation moins exclusive sur les flux monétaires et une plus grande attention aux ressources consommées, aux objectifs et aux résultats devraient contribuer à une meilleure gestion des dépenses publiques. Toutefois, cela exigera une profonde mutation culturelle au sein du secteur public, notamment parmi les responsables de la gestion et de la comptabilité, ce qui prendra du temps. A cet égard, il convient de noter la rareté, dans le secteur public, des compétences en matière de négociation de contrats et de gestion de projets qui sont requises pour remplacer les méthodes traditionnelles de passation des marchés par des partenariats public-privé, en particulier dans le contexte de l'initiative de financement privé. Par ailleurs, la fixation d'objectifs peut s'avérer un art délicat, comme en témoigne l'objectif mal formulé assigné au National Health Service (NHS) pour la réduction des listes d'attente, établi sur la base de comptages d'individus et non d'une mesure des délais d'attente.

La politique budgétaire a été remarquablement prudente...

L'orientation de la politique budgétaire a été considérablement durcie en 1997/98, de manière à appuyer la politique monétaire et à limiter l'ampleur du relèvement des taux d'intérêt nécessaire pour éviter la surchauffe. En 1998/99 la politique budgétaire a été de nouveau ressermée, quoique moins fortement, et le Royaume-Uni a pu ainsi atteindre des objectifs qui pour la plupart des pays de la zone euro s'inscrivent encore dans le moyen terme : un budget en équilibre et un ratio d'endettement public viable. Cela a permis un retour à une orientation globalement neutre pour la loi de finances de 1999/2000. Toutefois,

comme les deux budgets précédents, son exécution s'est soldée par des recettes supérieures au montant escompté et des dépenses en deçà des prévisions, du fait d'hypothèses macroéconomiques délibérément prudentes et de modifications imprévues de la structure de l'assiette fiscale, de sorte qu'*ex post*, le resserrement de la politique budgétaire s'est poursuivi en 1999/2000. Rétrospectivement, le cumul des trois derniers budgets a produit une amélioration du solde budgétaire de 5 points de PIB, essentiellement de nature structurelle plutôt que conjoncturelle. Compte tenu également du niveau relativement bas des ratios d'endettement public, les finances publiques ont donc été assainies, que ce soit en comparaison avec le début des années quatre-vingt-dix ou avec ce qui s'observe aujourd'hui dans la plupart des autres pays européens.

... ce qui a ménagé une marge pour augmenter la dépense dans certains domaines prioritaires, mais rend encore plus important d'affecter toute « cagnotte » susceptible d'apparaître en exécution du budget 2000/01 au désendettement plutôt qu'à de nouvelles dépenses

Le gouvernement a considéré que cette remarquable consolidation a dégagé une marge pour augmenter la dépense dans certains domaines prioritaires. Le projet de loi de finances pour 2000/01, dévoilé le 21 mars, prévoit une forte accélération des dépenses de santé, et dans une moindre mesure pour certaines autres priorités (s'écartant ainsi des plans dressés dans le cadre du réexamen d'ensemble des dépenses pour les trois années budgétaires commençant en 1999/2000). Il en résulte une augmentation de 2 points de pourcentage de la part de la dépense publique dans le PIB dans les quatre années à venir, et le solde budgétaire projeté se dégrade de 2¼ points de PIB sur cette période. Grâce aux marges dégagées jusqu'ici, le gouvernement prévoit que les deux règles qu'il s'est imposées continueront d'être aisément satisfaites, mais il convient de garder à l'esprit les importantes erreurs de prévision passées, de même que le fait que sur le moyen terme, et à la différence d'autres pays européens, le Royaume-Uni planifie désormais un déficit plutôt qu'un budget équilibré ou en excédent. Il y a au moins deux façons d'analyser le degré de rigueur de la politique budgétaire associé au budget de mars 2000. D'un côté, par rapport à l'exécution du budget de l'année écoulée telle qu'on a pu l'apprécier, il est possible de considérer que ce budget est expansionniste *ex ante* sur l'horizon qui importe pour la politique monétaire (il pourrait toutefois en être autrement *ex post*). D'un autre côté,

la politique budgétaire est plus stricte pour les deux années à venir que ce qui était envisagé dans le budget de mars 1999, bien qu'elle soit nettement plus relâchée vers la fin de la période de projection. Dans un contexte où la surchauffe constitue clairement un risque et où de vigoureuses pressions endogènes ne seront peut-être plus compensées par la baisse des prix des produits de base et une appréciation supplémentaire du taux de change, il serait important de s'assurer que toute « cagnotte » apparaissant durant l'exécution du budget serve à réduire la dette plutôt que d'être dépensée. Les prochains engagements budgétaires détaillés seront rendus publics à la mi-2000, lorsque seront annoncés les résultats du réexamen des dépenses. Les pressions en faveur d'un financement plus généreux d'un large éventail de programmes sont intenses, alimentées par l'importante rallonge accordée au secteur de la santé et la montée des attentes liées des nombreuses initiatives de réforme, ce qui nécessite d'établir des priorités.

Diverses initiatives ont été prises pour relever le défi auquel le Royaume-Uni est confronté en matière de productivité

En dépit d'un bilan plutôt enviable en matière de politique macroéconomique ces dernières années, le Royaume-Uni souffre depuis longtemps d'un écart de productivité substantiel par rapport aux autres économies avancées. En effet, dans un certain nombre de domaines, le Royaume-Uni ne s'est pas aligné sur les meilleures pratiques. La concurrence fait défaut dans plusieurs secteurs – l'automobile en offre l'exemple le plus éclatant, mais non le seul – tandis que le dynamisme entrepreneurial est moins remarquable qu'aux États-Unis et que les résultats en matière d'éducation sont mitigés. Conscient de ces carences, le gouvernement a lancé un large éventail d'initiatives, grandes ou petites, pour y porter remède. Beaucoup d'entre elles devraient effectivement contribuer à améliorer la productivité, les possibilités d'emploi et la croissance potentielle, mais il est encore bien trop tôt pour formuler un jugement définitif sur leur efficacité. Nombre de ces actions prennent d'abord la forme de projets pilotes à échelle réduite, démarche souvent plus judicieuse que l'imposition directe d'un nouveau régime à l'échelle nationale, et qui permet d'essayer des variantes, bien qu'il faille garder à l'esprit que des projets pilotes sont influencés par les conditions locales et qu'il n'est pas toujours aisé de les généraliser.

Un droit de la concurrence nouveau et plus efficace se met en place

Comme le notait l'*Étude* de l'OCDE parue en 1996, la politique de la concurrence avait longtemps été inefficace au Royaume-Uni. La loi sur la concurrence de 1998, qui vient tout juste d'entrer en vigueur, remédie largement à ce défaut en alignant sur le droit de l'Union européenne les règles nationales en matière d'interdiction des accords anticoncurrentiels et d'abus de position dominante, et en instaurant une politique de clémence destinée à encourager ceux qui « tirent le signal d'alarme », à l'instar de celle qui est mise en œuvre aux États-Unis. Les ressources de l'Office of Fair Trade (OFT) ont été considérablement augmentées, de même que son pouvoir d'imposer de lourdes amendes, ce qui devrait lui permettre de se montrer beaucoup plus efficace. Cependant, des obstacles à l'entrée ou à l'expansion des entreprises subsistent dans des secteurs tels que la distribution de détail ou l'hôtellerie, sous la forme de réglementations restreignant l'utilisation des terres et des biens immobiliers, aussi convient-il de les réduire. Le secteur bancaire a également été mis en exergue comme l'un de ceux où la concurrence devrait s'exercer davantage de façon à réduire le coût de certains services au détail. De surcroît, bien que le niveau des aides publiques soit globalement faible au Royaume-Uni, il convient de résister à la tentation de contrecarrer sélectivement les effets de la concurrence.

L'application simultanée de la législation de la concurrence par des organismes différents peut s'avérer difficile

L'engagement du Royaume-Uni en faveur d'une intensification de la concurrence sur les marchés de produits transparaît aussi dans son approche de la réglementation. Les principaux organismes réglementaires sectoriels ont pour mission de promouvoir la concurrence et se voient dotés conjointement de pouvoirs pour mettre en œuvre la législation sur la concurrence (à l'exception des fusions). Il est toutefois trop tôt pour déterminer s'ils limiteront la réglementation aux secteurs où la concurrence ne peut pas encore jouer de façon satisfaisante, et comment fonctionnera la mise en œuvre conjointe du droit de la concurrence. Toutefois, la possibilité pour les organismes réglementaires de recourir à des mesures dans le domaine de la concurrence signifie qu'ils sont incités à ne pas avoir la main lourde dans leur activité réglementaire, et des mécanismes ont été mis en place pour assurer la cohérence entre les décisions des organismes réglementaires et l'OFT et

coordonner le traitement des cas. Il convient néanmoins de garder à l'esprit l'option de revenir au schéma plus classique d'un droit unique de la concurrence appliqué par un organisme unique chargé de promouvoir la concurrence dans l'ensemble de l'économie.

De nombreuses mesures visant à stimuler l'esprit d'entreprise et l'innovation ont été annoncées

En dépit du poids relativement réduit de la réglementation, du moins par rapport à la moyenne européenne, les créations d'entreprises et les investissements directs dans celles-ci accusent un retard sensible par rapport aux États-Unis (certes en pointe dans ce domaine). En même temps, les dépenses des entreprises au titre de la recherche-développement et les dépôts de brevets sont de faible ampleur au regard des autres pays, alors que le Royaume-Uni peut se targuer de réalisations scientifiques remarquables. Les budgets récents renferment un certain nombre d'allègements fiscaux et d'autres dispositions visant à encourager la prise de risques. Dans une certaine mesure, ces initiatives compensent les désavantages supposés des petites entreprises. Cependant, faute de s'attaquer à la source même des distorsions, on risque d'en créer de nouvelles, et notamment de dissuader les entreprises de se développer au-delà du seuil au-dessus duquel elles n'auraient plus droit à un régime de « discrimination positive ». En outre, les pertes sèches inhérentes à ces dispositifs sont difficiles à évaluer et à maîtriser.

Jusqu'à présent, les programmes New Deal paraissent avantageux pour les personnes au bas de l'échelle des revenus

Le chômage est tombé à des niveaux que bon nombre de pays européens pourraient envier au Royaume-Uni, mais l'employabilité reste insuffisante, de même que les incitations à travailler pour certaines personnes en marge du marché du travail. En conséquence, la pauvreté, surtout parmi les enfants, atteint un niveau inacceptable. Le gouvernement a mis en place une politique du marché du travail (PAMT) très active pour s'attaquer à ces problèmes, avec une série de programmes « New Deal », d'abord et surtout pour les jeunes, mais ensuite pour les chômeurs de longue durée plus âgés, les personnes handicapées, les parents isolés et les conjoints des chômeurs de longue durée. Parallèlement, les autorités ont privilégié les prestations liées à l'exercice d'un emploi au détriment des prestations pures et simples, notamment avec la création

d'un régime assez généreux de crédits d'impôt pour les familles qui travaillent, et elles ont mis en place un salaire minimum. Les données disponibles à ce jour sur les nouvelles orientations de l'aide sociale à l'insertion sont encourageantes, puisqu'une proportion substantielle des bénéficiaires quittent le programme pour un emploi durable non subventionné. Toutefois, la conjoncture économique propice a contribué à ce résultat et, comme pour toutes les PAMTs, les pertes sèches sont significatives. Avec l'extension du New Deal au noyau dur des sans-emploi, les taux de réussite mesurés pourraient décroître, surtout si la conditionnalité des prestations demeure plus faible pour les catégories autres que les jeunes (et, à partir d'avril 2001, que ceux qui sont éligibles au New Deal pour les 25 ans et plus). Le salaire minimum a été mis en place prudemment, à un bas niveau, et l'ajustement prévu de son montant est limité, quoique plus marqué pour les jeunes. Il importera toutefois de conserver la modulation selon l'âge. Tandis que le salaire minimum couvre plus de 1.5 million de travailleurs, il est trop tôt pour évaluer son incidence sur l'emploi, bien qu'à ce jour, aucun effet délétère n'ait été détecté. Au total, cette panoplie de mesures – à quoi s'ajoutent l'instauration d'une tranche d'imposition du revenu au taux de 10 pour cent et d'autres modifications de la fiscalité des revenus et des cotisations à l'assurance nationale – permet de redistribuer une partie du revenu disponible en faveur des plus démunis. Alors que la structure des prestations sociales est en train de subir de profonds changements, le système d'aides au logement, qui peut décourager le passage de l'assistance au travail, et qui se prête à la fraude et aux erreurs, n'a pas encore été fondamentalement réformé.

Plusieurs nouveaux programmes d'éducation et de formation ont été lancés, mais leur efficacité reste à démontrer

Indépendamment des incitations financières, la mise en relation des emplois et des travailleurs est entravée dans certains secteurs et régions par le niveau insuffisant des compétences, notamment en ce qui concerne la maîtrise de la lecture, de l'écriture et du calcul. Le déficit de qualifications, qui représente l'une des causes majeures de l'exclusion sociale, ne pourra être comblé que dans le long terme. Mais c'est précisément pour cette raison qu'une action s'impose d'urgence. Le gouvernement a lancé

plusieurs nouveaux programmes ; parmi ceux-ci, le dispositif Sure Start à l'intention des très jeunes enfants des zones défavorisées illustre l'approche transversale qui gagne du terrain à l'heure actuelle. Les autorités s'emploient à promouvoir la rémunération liée aux résultats pour les enseignants, à encourager les partenariats entre l'école et l'entreprise et à améliorer l'équipement informatique des établissements scolaires. Certains objectifs à plus long terme ont été fixés : il est prévu notamment que la moitié des jeunes feront des études supérieures. Avec un marché du travail plus flexible et des changements d'emploi plus fréquents, la formation au long de la vie entière devient encore plus importante. Parmi les initiatives récentes dans ce domaine, citons le lancement de l'Université en ligne pour l'industrie et des comptes de formation individuels. Ce dernier dispositif consiste actuellement à offrir une subvention forfaitaire à toutes les personnes qui ouvrent un compte bancaire spécial destiné à financer leur formation professionnelle. Le montant de la subvention est toutefois très modeste au regard des coûts de formation, et l'on peut penser qu'un programme ciblé aurait pu créer des incitations plus efficaces tout en minimisant les pertes sèches et les doubles emplois avec les programmes existants de formation financés sur fonds publics.

Le Service national de santé, l'un des plus grands programmes publics, souffre d'une pénurie chronique de ressources

Dans le contexte de la réforme de la gestion des dépenses publiques, une attention particulière est accordée dans cette *Étude* au système public de santé, qui a connu deux grandes vagues de réformes durant les années quatre-vingt-dix. Les dépenses publiques de santé représentent un peu moins de 6 pour cent du PIB et 14 pour cent des dépenses des administrations publiques, et elles suivent une tendance ascendante. Le NHS emploie environ un million de personnes, essentiellement dans les hôpitaux, et absorbe un quart de la masse salariale totale du secteur public. Les services médicaux sont largement gratuits pour les patients. En conséquence, les autorités se sont traditionnellement efforcées de contenir les pressions sur les dépenses, d'où un certain nombre de réformes susceptibles d'avoir des retombées sur l'ensemble du secteur public, notamment la facturation de l'utilisation des actifs et le recours généralisé aux initiatives de financement privé. Les

contraintes budgétaires ont été plus rigoureuses que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, ce qui explique pourquoi les dépenses de santé demeurent relativement faibles au Royaume-Uni, mais aussi, probablement, pourquoi les résultats sont à certains égards insuffisants : ainsi, les délais d'attente pour les actes de chirurgie non vitale sont beaucoup plus longs, et les taux de survie suivant l'apparition de certains cancers paraissent plus bas que dans des pays de l'OCDE comparables. En outre, le mécontentement à l'égard des services du NHS conduit un nombre significatif de patients à se tourner vers le secteur privé.

Il a été réorganisé à deux reprises dans les années quatre-vingt-dix : un « quasi-marché » a été instauré il y a dix ans...

Le NHS, créé en 1948, a fonctionné jusqu'à la fin des années quatre-vingt comme une structure centralisée, du moins en ce qui concerne les hôpitaux, avec les rigidités et les problèmes d'incitations qui en résultent. Pour résoudre ces derniers, un « quasi-marché », ou « marché interne », a été créé au début des années quatre-vingt-dix. Les acheteurs et les prestataires de services spécialisés ont été plus nettement dissociés. Les hôpitaux ont été transformés en *trusts* semi-indépendants, de manière à laisser la concurrence jouer entre eux, sous réserve toutefois d'un certain nombre de restrictions. Les généralistes se sont vu offrir la possibilité d'adhérer à des groupes « détenteurs de budgets » habilités à passer contrat avec les *trusts* pour leurs prestations de services. Il est difficile de faire le bilan du quasi-marché, d'autant que celui-ci a été mis en place progressivement, modifié en cours de route et supprimé avant d'avoir produit tous ses effets à long terme. La séparation entre acheteurs et prestataires et le processus contractuel connexe ont instauré une plus grande clarté sur les normes et les prix, le souci d'optimiser les coûts a été renforcé et certains gains d'efficacité ont été réalisés. Toutefois, les coûts de passation des contrats et les frais administratifs étaient considérables, et les frustrations anciennes engendrées par les files d'attente et d'autres aspects du NHS ne se sont pas atténuées.

... mais cette stratégie a été partiellement abandonnée en 1997

A la mi-1997, le nouveau gouvernement a annoncé la fin du quasi-marché et l'adoption d'une stratégie faisant davantage appel à la coopération et au partenariat tout en introduisant d'importantes nouvelles formes d'incitations financières. La plupart des principaux éléments du nouveau dispositif sont aujourd'hui en place. Les cabinets détenteurs de budgets ont été supprimés et tous les généralistes ont dû intégrer des réseaux de soins primaires constitués en fonction de critères géographiques. Ces derniers doivent sous-traiter les services hospitaliers destinés à leurs patients sur la base de contrats pluriannuels renouvelables, qui sont des accords de service passés entre les autorités sanitaires locales, les réseaux de soins primaires et les hôpitaux, en fonction de normes et d'objectifs nationaux, définis dans les programmes locaux triennaux d'amélioration de la santé. La séparation entre acheteurs et prestataires subsiste, et les acheteurs conservent la possibilité de changer de fournisseur, mais seulement en dernier ressort : on s'attend à un gain d'efficacité grâce à la contestabilité qui, conjuguée à un meilleur suivi de la mise en œuvre, se substituera au jeu de la concurrence oligopolistique. Parmi les nombreux organismes nouveaux mis en place dans le contexte de la réorganisation du NHS, il convient de citer l'Institut national d'excellence clinique et la Commission d'amélioration de la santé. Le premier mettra au point et diffusera des directives cliniques et des protocoles d'orientation et évaluera les nouveaux traitements et les nouvelles technologies. La seconde s'efforcera de faire en sorte que les établissements du NHS respectent les normes cliniques.

Le NHS a reçu une injection massive de ressources budgétaires

Les dépenses du NHS ont augmenté assez lentement durant la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, mais le NHS a bénéficié d'une injection pluri-annuelle sans précédent dans le contexte du budget de mars 2000 et par anticipation, avant la finalisation du second réexamen des dépenses. Les ressources supplémentaires serviront à financer la modernisation du NHS dans le cadre d'un plan national devant être bouclé en juillet. Il sera particulièrement important de former et de recruter davantage de praticiens, car la densité de médecins est comparativement très faible au Royaume-Uni.

Il est trop tôt pour une évaluation complète des mérites du nouveau dispositif

Même s'il tente de préserver les éléments positifs du quasi-marché et de remédier aux insuffisances que présentait cette formule, le nouveau système n'est pas dénué de risques. *Premièrement*, rien ne garantit que la réduction récente des coûts administratifs pourra être maintenue. *Deuxièmement*, la centralisation traditionnelle qui a persisté dans les années quatre-vingt-dix se trouve renforcée à certains égards. *Troisièmement*, la contestabilité ne saurait favoriser l'efficacité que si les autorités sanitaires ne dissuadent pas les réseaux de soins primaires de changer de fournisseurs. *Quatrièmement*, il reste à voir dans quelle mesure la discipline budgétaire peut être instaurée au sein des réseaux de soins primaires moyennant un coût de gestion raisonnable, étant données leur taille imposante et l'hétérogénéité de leur composition (près de la moitié de leurs membres praticiens généralistes s'étaient refusés à gérer un budget à l'époque du quasi-marché). *Cinquièmement*, les spécialistes sont toujours fortement incités à traiter leurs patients hors du cadre du NHS car leur rémunération est alors beaucoup plus élevée. En outre, certains administrateurs et praticiens déjà surchargés de travail, auxquels on demande de mettre en pratique les nombreuses et parfois très ambitieuses initiatives lancées à l'échelon central, risquent de se lasser des réformes. La volonté louable du gouvernement d'améliorer le service et la publicité donnée à l'augmentation des ressources ont vraisemblablement amplifié les attentes, qu'il sera d'autant plus difficile de satisfaire. Il est essentiel que la marge de manœuvre financière nouvellement dégagée – qui implique un changement significatif dans l'allocation globale des ressources budgétaires en faveur de la santé – soit mise à profit pour réaliser une avancée majeure en matière de qualité des soins.

Résumé

Le Royaume-Uni a aujourd'hui à son actif 30 trimestres de croissance ininterrompue, avec une inflation faible et stable et un chômage tendanciel en baisse. L'amplitude du dernier cycle a été plus faible que dans le passé, se rapprochant de ce qui s'observe dans d'autres économies avancées de l'OCDE. Ce changement opportun récompense l'adoption de meilleurs cadres de politique monétaire et budgétaire, faisant une plus grande part à la prudence et à l'anticipation. Il a également été aidé par la conjonction

heureuse de plusieurs événements en 1998-99, notamment l'effet désinflationniste d'un raffermissement de la livre doublé d'une décélération de la demande étrangère. Pour l'avenir, et surtout si les pressions tendant à la surchauffe devaient devenir plus manifestes, il importera de ne pas délaissier cette approche avisée et d'éviter la complaisance affichée il y a une décennie. Sur le plan structurel, de nombreuses initiatives ont été prises ces dernières années, souvent inspirées des meilleures pratiques en vigueur dans d'autres pays de l'OCDE, dans le but de renforcer la productivité et l'employabilité mais aussi d'atténuer l'exclusion sociale. Il est trop tôt pour évaluer bon nombre de ces mesures et examiner les problèmes de mise en œuvre rencontrés sur le terrain. Bien qu'une excessive profusion d'initiatives puisse entamer l'enthousiasme de ceux qui doivent les mettre en œuvre, les ambitions et les orientations générales de ces politiques structurelles sont louables, et leurs premiers résultats encourageants.

I. Évolutions et perspectives macroéconomiques

La précédente *Étude* de l'OCDE, publiée en juin 1998, mettait en évidence les pressions inflationnistes qui avaient alors fait surface. Depuis l'automne 1999, et après un ralentissement général mais remarquablement modéré de l'activité, le principal défi auquel fait de nouveau face le Royaume-Uni est de prévenir le risque de surchauffe, ce qui a conduit à un resserrement graduel de la politique monétaire. La croissance du PIB n'a pas été une seule fois négative au cours des trente derniers trimestres, ce qui représente la phase d'expansion ininterrompue, d'un trimestre sur l'autre, la plus longue, sinon la plus vigoureuse, que le pays ait jamais connue¹. La situation a continué de s'améliorer sur le plan de l'emploi et du chômage, même pendant le ralentissement de l'activité, tandis que l'inflation est restée à la fois faible et stable, grâce en partie à l'appréciation du taux de change. La fermeté persistante de la livre depuis quelques années a obligé les entreprises à s'adapter, dès lors qu'elle a été perçue comme un phénomène durable. Elle s'est toutefois traduite par des pertes de parts de marché. La conjonction d'une croissance vigoureuse, du recul du chômage et d'une faible inflation a conduit certains observateurs à penser que les termes des arbitrages macroéconomiques étaient peut-être devenus plus favorables, hypothèse étayée par certaines données empiriques, même si la faiblesse de l'inflation s'explique en partie par des facteurs temporaires ayant un caractère mondial. Les perspectives macroéconomiques sont encourageantes, encore qu'elles ne soient pas dénuées de risques tant intérieurs qu'extérieurs.

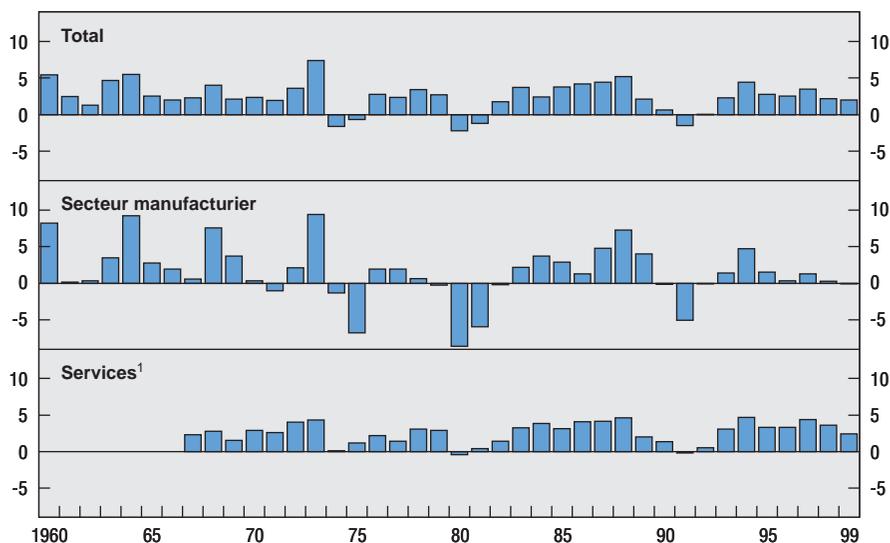
La récession qui n'eut pas lieu

La production a bien résisté globalement, malgré des contrastes sectoriels

En 1997, la progression du PIB réel avait atteint un rythme très nettement supérieur au potentiel, si bien que l'écart entre production effective et production potentielle devint positif. La croissance s'est ensuite ralentie en raison du retournement de la demande extérieure consécutif à une série de crises dans les économies de marché émergentes, mais aussi sous l'effet du resserrement de la politique macroéconomique (voir les chapitres II et III). Néanmoins, le rythme d'expansion n'est pas tombé sensiblement au-dessous du potentiel – sauf au

dernier trimestre de 1998, lorsque le PIB réel est resté stationnaire – et est passé au-dessus depuis la mi-1999. Le dernier cycle économique a donc été beaucoup moins prononcé que les précédents (graphique 1). Une différence importante à cet égard est que le cycle des taux d'intérêt a lui aussi été beaucoup moins marqué cette fois-ci. Le caractère très limité du ralentissement de l'activité n'est toutefois pas apparu de façon manifeste immédiatement, et nombreux sont ceux qui ont craint, fin 1998 et début 1999, que le Royaume-Uni n'entre réellement en récession, encore que le ministère des Finances n'ait point partagé cette appréhension. Dans une certaine mesure, cette crainte a été accentuée par des problèmes de mesure, puisque l'*Office for National Statistics* (ONS) annonça au printemps de 1999 d'importantes révisions à la baisse de ses estimations préliminaires du PIB, sur lesquelles il est revenu par la suite (graphique 2). La date et la nature de ces révisions, quoique n'étant pas d'une ampleur exceptionnelle, ont certainement contribué à une dégradation initiale des anticipations, puis à une amélioration des perspectives dans le courant de l'année².

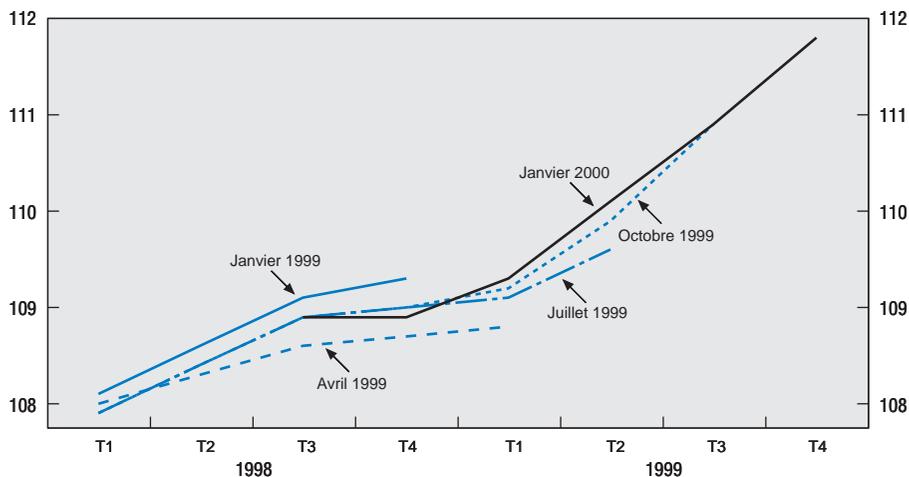
Graphique 1. **Croissance du PIB**
En pourcentage



1. Données non disponibles avant 1966.

Source : OCDE. *Comptes nationaux trimestriels*.

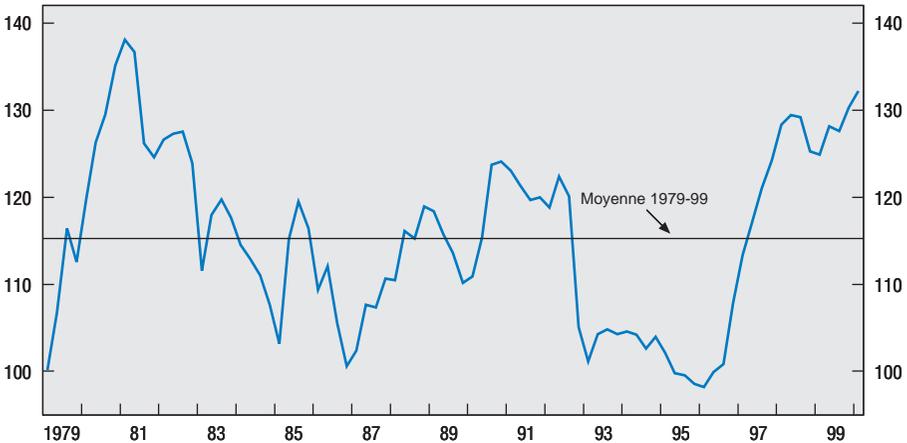
Graphique 2. Évolution du PIB mesuré au fil du temps
A prix de marché constants, 1995 = 100



Source : ONS.

Si, globalement, l'économie n'a pas connu de récession au sens habituel (deux trimestres consécutifs de croissance négative), il n'en a pas été de même pour certains secteurs, comme l'industrie manufacturière notamment. Cela s'explique en partie par une caractéristique traditionnelle du cycle économique dans les pays de l'OCDE, à savoir que l'activité accuse généralement des fluctuations moins fortes dans les services que dans l'industrie et l'agriculture. Mais cette situation tient aussi à la fermeté persistante de la livre, qui s'est très fortement appréciée entre 1996 et 1998 et a encore vu sa valeur augmenter depuis, suivant de plus près l'évolution du dollar que celle de l'euro (graphique 3). Au sein des industries manufacturières, en généralisant quelque peu, les branches de « haute technologie » (ingénierie de pointe, par exemple) semblent avoir été moins touchées par le ralentissement que les branches de « basse technologie » (habillement et chaussure, par exemple). Cependant, la production manufacturière s'est sensiblement redressée au second semestre de 1999, peut-être à la faveur d'un mouvement de stockage lié au passage à l'an 2000, mais aussi parce qu'un certain nombre d'entreprises ont adapté leur stratégie à la fermeté du taux de change, à partir du moment où elles ont estimé que celle-ci serait durable. Cette adaptation s'est traduite par des délestages de main-d'œuvre et par d'autres mesures destinées à améliorer la productivité, qui a marqué une accélération au cours de la période récente.

Graphique 3. Taux de change effectif réel de la livre sterling
 Sur la base des prix à la consommation, moyenne 1995 = 100



Source : OCDE.

La fermeté de la livre a aussi été défavorable à l'agriculture, ce secteur représentant toutefois moins de 2 pour cent du PIB. En termes nominaux, les prix à la production de certains des principaux produits agricoles et produits de l'élevage (céréales, bœuf et porc) sont au plus bas depuis 1988³ et les prix de certains autres produits (produits laitiers et mouton) se situent aussi à des niveaux historiquement bas. En revanche, certains coûts de production, comme les coûts d'inspection et d'abattage, ont sensiblement augmenté. Le revenu agricole total s'est effondré de 60 pour cent en termes réels depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, et des voix se sont élevées pour réclamer des aides financières⁴.

Si l'on examine l'évolution de l'ensemble de l'économie au cours des années quatre-vingt-dix, on observe deux caractéristiques remarquables en ce qui concerne la productivité. *Premièrement*, exprimée en termes de PIB divisé par l'emploi, celle-ci semble avoir été moins sensible au cycle économique que durant les décennies précédentes. Cela tient peut-être aux évolutions intervenues pendant les deux dernières décennies sur le marché du travail, qui ont donné aux entreprises une marge de manœuvre plus importante pour ajuster les effectifs et les horaires de travail face aux fluctuations de la demande. *Deuxièmement*, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, les gains de productivité sont systématiquement restés inférieurs à la tendance à long terme de 2 pour cent,

contrairement à ce qui s'est passé aux États-Unis. Cette situation peut s'expliquer par un fléchissement de la productivité moyenne dû à l'intégration dans la population active occupée de travailleurs peu productifs jusqu'alors sans emploi, mais aussi par l'augmentation régulière de la part du secteur des services, où les gains de productivité mesurés sont plus faibles (mais peut-être sous-estimés).

Fin 1999, le gouvernement a indiqué qu'il était désormais confiant qu'une estimation neutre du taux de croissance potentiel à moyen terme du PIB réel est de 2½ pour cent par an, chiffre qui avait été utilisé jusqu'au milieu de 1997. Cette estimation concorde à peu près avec celle du Secrétariat de l'OCDE⁵ et est *grosso modo* en ligne avec ce que le Comité de politique monétaire (MPC) de la Banque d'Angleterre incorpore dans ses projections, sur la base d'une fonction de production. L'estimation du gouvernement s'appuie sur l'hypothèse que l'amélioration tendancielle de la productivité sous-jacente (c'est-à-dire pour un taux d'emploi donné) se poursuit au même rythme que sur le cycle 1990-98 (2.1 pour cent par an) ainsi que sur des prévisions concernant l'évolution du taux d'emploi (augmentant de 0.1 point par an) et de la population d'âge actif (croissant de 0.4 pour cent l'an). De l'avis du gouvernement, l'estimation de 2½ pour cent n'intègre aucune contribution de la « nouvelle économie » ni aucun des effets que les pouvoirs publics espèrent voir découler des nombreuses initiatives qu'ils ont prises dans le but d'accroître la productivité (voir le chapitre IV). En outre, alors que cette nouvelle estimation est utilisée dans le cadrage macroéconomique du ministère des Finances, les prévisions budgétaires continuent de s'appuyer sur un taux de croissance potentiel de 2¼ pour cent. De fait, le gouvernement tient à éviter de commettre la même erreur qu'à la fin des années quatre-vingt, lorsqu'une accélération conjoncturelle avait été considérée à tort comme une augmentation durable du taux de croissance potentiel.

Le dynamisme de la demande intérieure a largement compensé les faiblesses du secteur extérieur

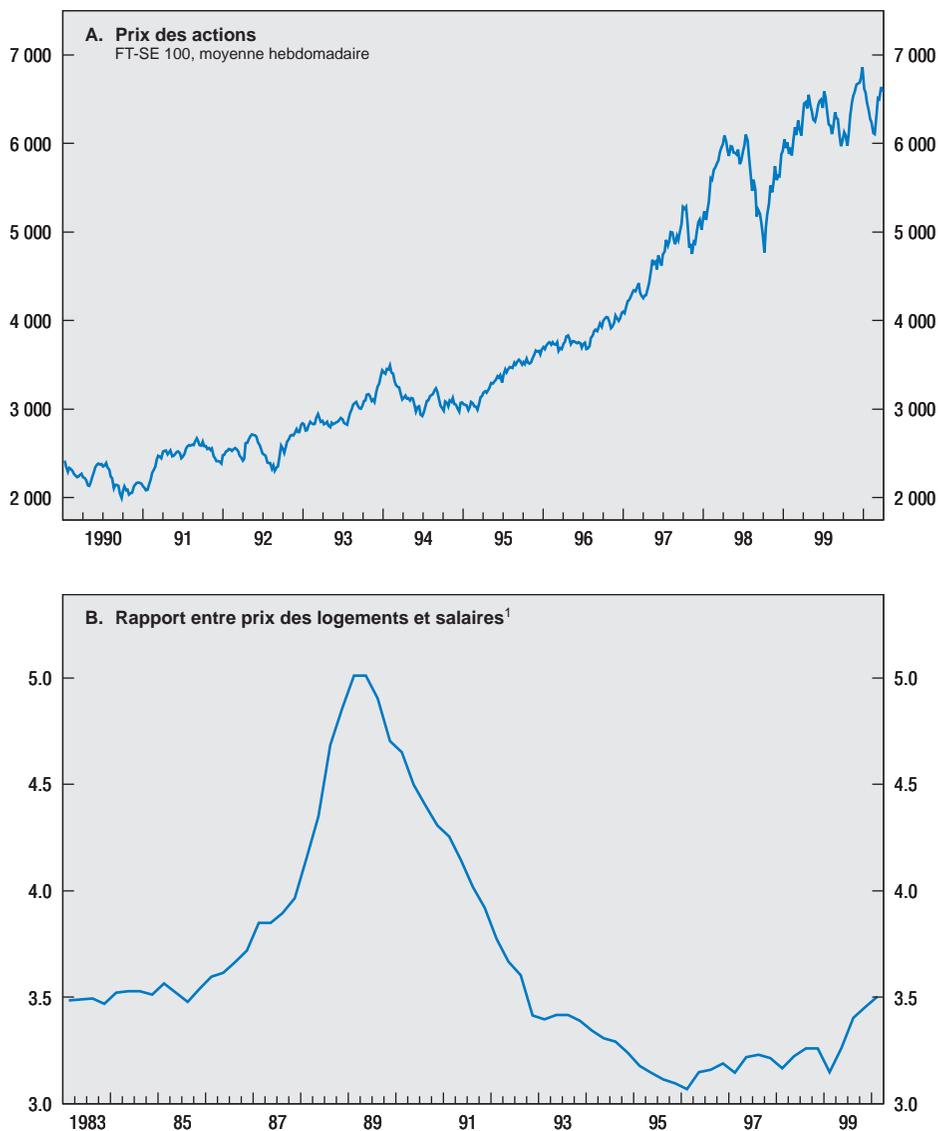
Au niveau de la demande, l'amplitude du dernier cycle a été réduite par le dynamisme de la demande intérieure face au creusement du déficit extérieur. La consommation aussi bien que l'investissement sont restés vigoureux, tandis que le fléchissement de la demande extérieure s'est conjugué avec la fermeté de la livre pour entraîner une dégradation du solde commercial.

La consommation des ménages s'est quelque peu ralentie au second semestre de 1998, en partie sous l'effet de la hausse des taux d'intérêt (qui exerce un effet restrictif relativement rapide sur la dépense au Royaume-Uni, où la plupart des emprunts hypothécaires sont à taux variable)⁶, de la diminution des dividendes et de l'augmentation du rapport recettes fiscales sur salaires. Elle s'est toutefois redressée ensuite, parallèlement à la confiance des consommateurs, sous l'effet d'une détente des taux d'intérêt, d'un raffermissement des cours des actions et des

prix des logements (graphique 4), d'une progression de l'emploi et d'une accélération des gains réels moyens. L'endettement des ménages a beaucoup augmenté (voir le graphique 14, chapitre II), notamment sous forme d'emprunts garantis par le logement mais qui ne sont pas utilisés pour l'achat ou l'amélioration de celui-ci et se substituent donc aux emprunts personnels, aux découverts et aux emprunts par voie de carte de crédit (*Mortgage Equity Withdrawal – MEW*). Stimulée par l'augmentation rapide des prix des logements, cette forme de crédit a atteint son plus haut niveau depuis 1991 en proportion des revenus après impôts, même si celui-ci reste nettement inférieur au niveau observé à la fin des années quatre-vingt⁷. Dans ces conditions, le taux d'épargne des ménages a reculé de plus de 9 pour cent en 1997 à environ 6 pour cent ces deux dernières années, reflétant probablement au moins en partie une atténuation du motif de précaution. Il s'agit peut-être là, dans une certaine mesure, d'un phénomène transitoire imputable à des effets de patrimoine, mais cette évolution pourrait aussi avoir un caractère plus durable, le Royaume-Uni venant ainsi à ressembler un peu plus aux États-Unis. Les bilans des ménages, en revanche, sont plus robustes qu'il y a une décennie. La part du service de la dette est peu élevée, en raison du niveau relativement faible des taux d'intérêt, et le rapport entre l'endettement et le patrimoine est en diminution depuis 1993. La demande globale a par ailleurs bénéficié également de l'augmentation de la consommation publique.

Sous l'impulsion de l'investissement des entreprises, la formation de capital fixe a connu une forte expansion durant la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, mais son niveau de départ, de même que celui du stock de capital, était relativement faible en proportion du PIB par comparaison avec les autres pays de l'OCDE⁸. Une part relativement importante de l'investissement est de provenance étrangère (mais les investissements directs à l'étranger sont encore plus importants que ceux de l'étranger). L'investissement des entreprises a toutefois été moins soutenu dans les industries manufacturières que dans les services. Une proportion importante des dépenses d'équipement a été consacrée à l'amélioration des systèmes informatiques, notamment dans le but d'éviter des problèmes au moment du passage à l'an 2000 (en vertu des règles du SEC95, la plupart de ces dépenses sont considérées comme des augmentations du stock de capital). Le dynamisme de l'investissement depuis 1995 peut donc être assimilé à un phénomène de rattrapage, facilité par une plus grande stabilité macroéconomique. Il a également été stimulé par la baisse des taux d'intérêt à long terme et par des taux de rentabilité élevés, dans une perspective internationale aussi bien qu'historique (Walton, 2000). L'écart entre le stock de capital souhaité et le stock effectif s'est sans doute réduit de façon assez sensible dès 1998, lorsque le ratio capital/production est revenu à sa moyenne de longue période (1975-98), contribuant ainsi à un ralentissement de la formation de capital en 1999. L'investissement en logements, qui représente environ 15 pour cent de l'investissement total, a aussi quelque peu fléchi depuis le milieu de 1998.

Graphique 4. Prix des actions et des logements



1. Moyenne nationale des gains et prix moyen standardisé et désaisonnalisé de l'ensemble des logements (tous acheteurs) au Royaume-Uni.

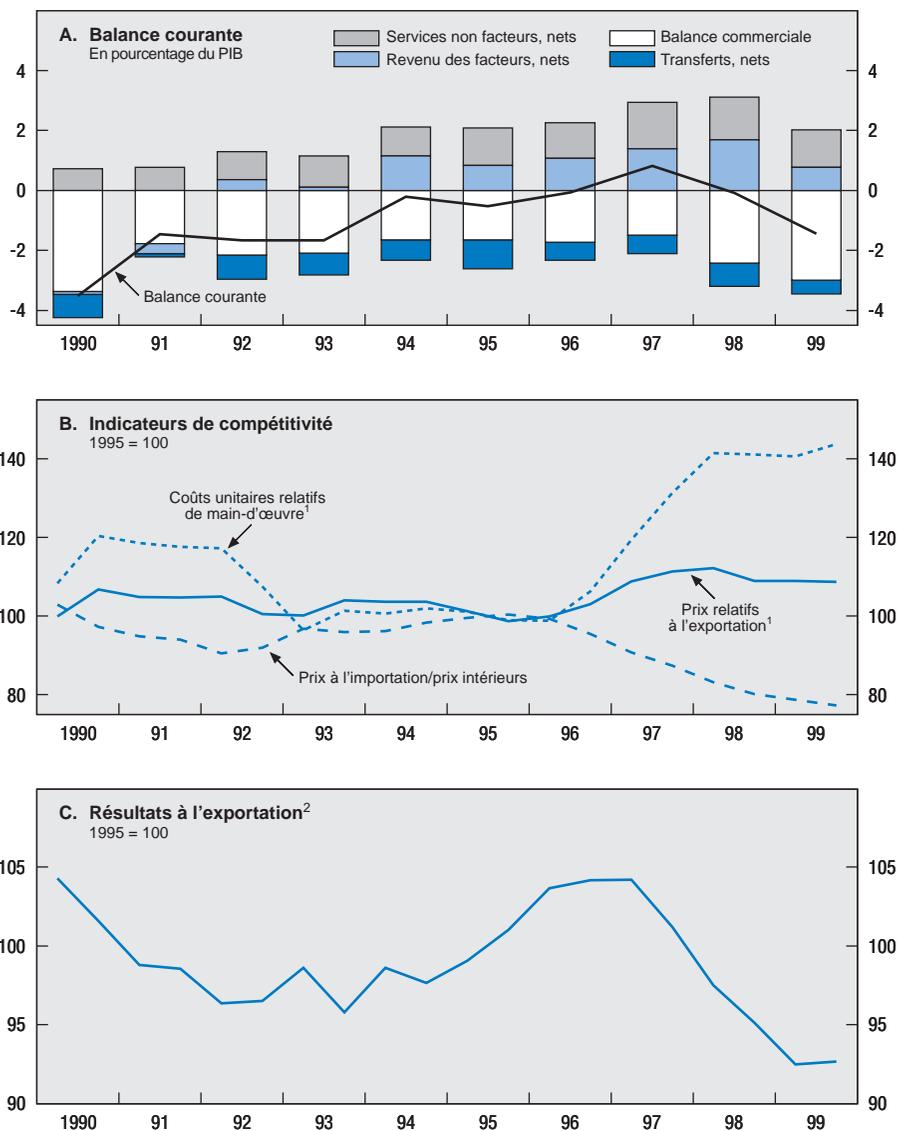
Source : Bloomberg et Halifax Group.

S'agissant de la formation de stocks, le rapport entre stocks et production à l'échelle de l'économie tout entière est resté à peu près stationnaire depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, après avoir accusé une baisse importante. Il s'est légèrement redressé dans le courant de 1998, mais a baissé à nouveau depuis, sous l'effet d'une plus forte compression des marges et du raffermissement de la demande. L'incidence de la formation de stocks sur la croissance du PIB réel a donc été négative en 1999.

Les exportations ont été victimes de la contraction de la demande extérieure consécutive aux crises de 1997-98 dans les économies de marché émergentes, mais aussi de l'appréciation du taux de change. Les exportations de marchandises ont diminué en valeur aussi bien qu'en volume en 1998. Elles se sont redressées en 1999, à mesure que l'activité a poursuivi sa forte expansion aux États-Unis et s'est raffermie en Europe continentale et en Asie et que les entreprises ont commencé à procéder à des ajustements face à l'appréciation durable de la livre, y compris en réduisant en partie leurs approvisionnements auprès de fournisseurs locaux. Le Royaume-Uni a cependant continué de perdre des parts de marché (graphique 5). La croissance des importations en volume s'est légèrement ralentie en 1998, mais elle est restée suffisamment vigoureuse pour que la pénétration des importations s'accroisse encore, atteignant environ un quart de la dépense finale, contre un cinquième de celle-ci au début des années quatre-vingt-dix. Courant 1999, les importations se sont accélérées aussi bien en volume qu'en valeur. De ce fait, le déficit commercial pour les biens s'est creusé, passant de 1.5 pour cent du PIB en 1997 à 3.0 pour cent d'après les estimations en 1999, niveau le plus élevé depuis 1990. Ce déficit a été compensé dans une large mesure par un excédent de la balance des services et du compte des revenus de facteurs, si bien que le déficit de balance courante aurait été limité, selon les estimations, à 1.4 pour cent du PIB en 1999. L'incidence négative du secteur extérieur sur la croissance du PIB réel, très limitée en 1997, a atteint près de 2 points en moyenne en 1998-99.

Dans ce contexte, la position extérieure nette du Royaume-Uni, qui était à peu près équilibrée il y a quatre ans, était dans le rouge à hauteur de 151 milliards de livres (soit plus de 17 pour cent du PIB annuel) à la fin de troisième trimestre de 1999. Il convient toutefois de rappeler que les actifs et les passifs bruts, qui ont progressé beaucoup plus rapidement que le PIB, dépassent largement 2 000 milliards de livres, en raison du rôle croissant du Royaume-Uni en tant que centre financier international, ce chiffre étant beaucoup plus important que dans les autres grandes économies de l'OCDE. Se posent en outre de multiples problèmes de mesure, notamment en ce qui concerne l'évaluation du stock d'investissements directs étrangers : si tous les investissements étaient réestimés à leur valeur marchande et non à leur valeur comptable – ce qui serait plus pertinent d'un point de vue économique – la position débitrice du Royaume-Uni serait sans doute considérablement réduite (Colquhoun, 1999). De même, par

Graphique 5. Commerce extérieur



1. Secteur manufacturier.

2. Rapport entre volume des exportations et marchés d'exportation pour l'ensemble des produits.

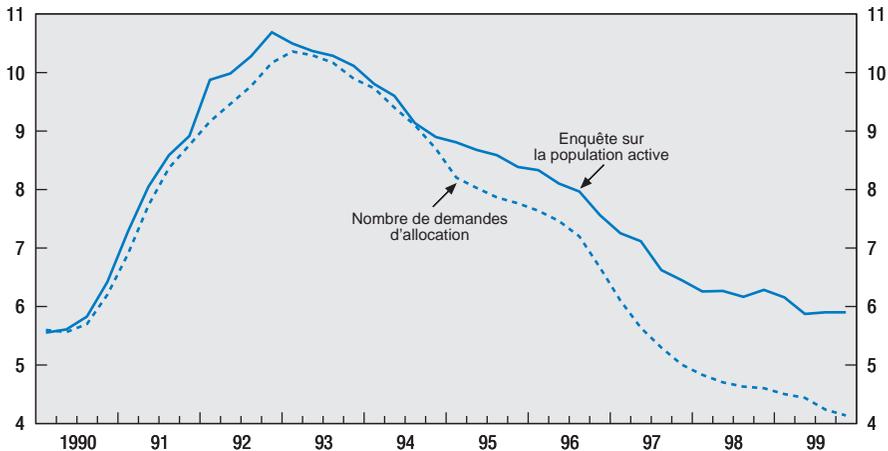
Source : OCDE.

comparaison avec la position créditrice nette importante du Japon et la position débitrice nette considérable des États-Unis, la position du Royaume-Uni reste proche de l'équilibre.

Amélioration de la situation sur le marché du travail

Comme durant les précédentes phases de ralentissement limité de l'activité, l'emploi et le chômage ne se sont guère dégradés. En fait, l'emploi total a continué d'augmenter. Dans les industries manufacturières, cependant, il a diminué d'environ 3 pour cent en 1999, les entreprises s'efforçant de réduire leurs coûts unitaires de main-d'œuvre face à la fermeté de la livre. Néanmoins, les délestages de main-d'œuvre dans ce secteur ont été plus que compensés par des créations d'emplois dans les services. Parallèlement, le chômage a encore baissé, tombant à moins de 6 pour cent de la population active d'après l'enquête sur la population active et de 4 pour cent d'après le nombre d'allocataires (graphique 6). Par ailleurs, la part du chômage de longue durée a diminué (chapitre IV). Les offres d'emploi sont beaucoup plus nombreuses que dans le passé, à en juger aussi bien par les petites annonces que par les enregistrements effectués par les centres de placement. Le taux d'activité et le taux d'emploi sont tous deux en augmentation, tandis que le taux d'inactivité hors étudiants, malades de longue durée et préretraités atteint un niveau historiquement bas.

Graphique 6. **Chômage**
En pourcentage de la population active totale



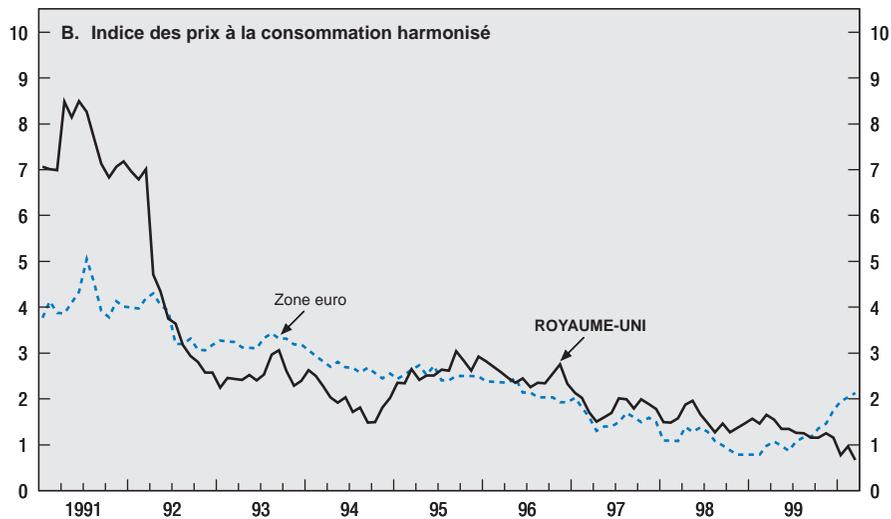
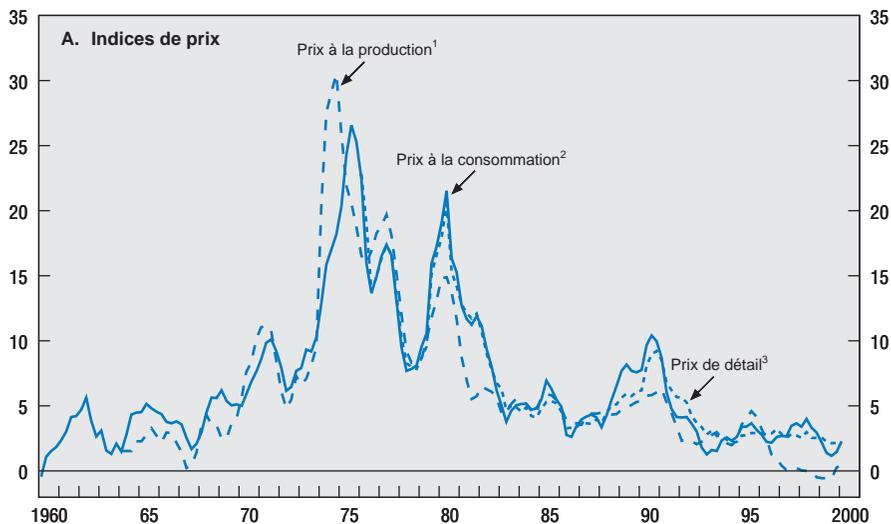
Source : ONS. *Labour Market Trends*.

Cette amélioration persistante malgré le ralentissement temporaire de l'activité tient sans doute en partie au caractère relativement tendu du marché du travail, qui a conduit à une certaine rétention de main-d'œuvre de la part des entreprises. Cette situation se reflète notamment dans le délai moyen nécessaire pour pourvoir une offre d'emploi dans les centres de placement, lequel a doublé depuis le début des années quatre-vingt-dix. En principe, l'allongement de ce délai pourrait être le signe d'une détérioration de l'adéquation entre offre et demande d'emplois. Dans la pratique, cependant, la multiplication des agences de recrutement et l'informatisation des listes d'offres d'emploi permettent de douter d'une telle interprétation. L'adéquation entre offre et demande s'est probablement améliorée ces dernières années, facilitant une réorientation de la main-d'œuvre des industries manufacturières vers les services. Il est possible également qu'une proportion plus importante de demandeurs d'emploi trouve du travail grâce aux petites annonces ou à des agences de recrutement privées, ce qui pourrait expliquer en partie l'augmentation du délai nécessaire pour pourvoir les offres d'emploi dans les centres de placement. Il reste difficile de déterminer le degré de tension sur l'ensemble du marché du travail, mais les pénuries de qualifications se sont intensifiées dans certaines régions et dans certains secteurs, comme l'informatique et les services aux entreprises. Inversement, d'importantes poches de chômage subsistent localement, notamment dans le Nord-Est où, d'après l'enquête sur la population active, le chômage était plus élevé à la fin de 1999 que deux ans auparavant, mais aussi dans certaines parties de l'agglomération londonienne, illustrant l'absence de clivage systématique entre le Nord et le Sud.

Pressions salariales et inflationnistes

Le caractère relativement tendu du marché du travail se reflète également dans la vigoureuse croissance des gains moyens, qui depuis l'été 1999 a largement dépassé le taux de 4½ pour cent compatible avec la croissance tendancielle de la productivité et l'objectif d'inflation. Après avoir accusé une légère décélération en 1998, notamment dans les industries manufacturières, ces derniers se sont redressés depuis la mi-1999, les hausses les plus rapides étant enregistrées dans le secteur des services. Il est intéressant de noter que la progression des gains moyens a tendance à être plus rapide que la hausse contractuelle des salaires, du fait du recul progressif des accords d'entreprise au profit d'un recours accru aux primes, à la rémunération au mérite, aux heures supplémentaires et à d'autres méthodes de rémunération qui permettent de mieux tenir compte des performances individuelles et de la situation de la demande. L'institution du salaire minimum national, qui a pris effet en avril 1999, a contribué à la croissance des gains, encore que le MPC ait indiqué que son incidence a sans doute été inférieure au demi-point qu'il avait anticipé auparavant. En outre, ses effets ont été étalés dans le temps, dans la mesure où un certain

Graphique 7. Inflation
Pourcentage de variation annuelle



1. Produits des industries manufacturières hors alimentation, boissons, tabac et raffinage pétrolier.

2. Total.

3. Total sauf paiements d'intérêts sur prêts hypothécaires.

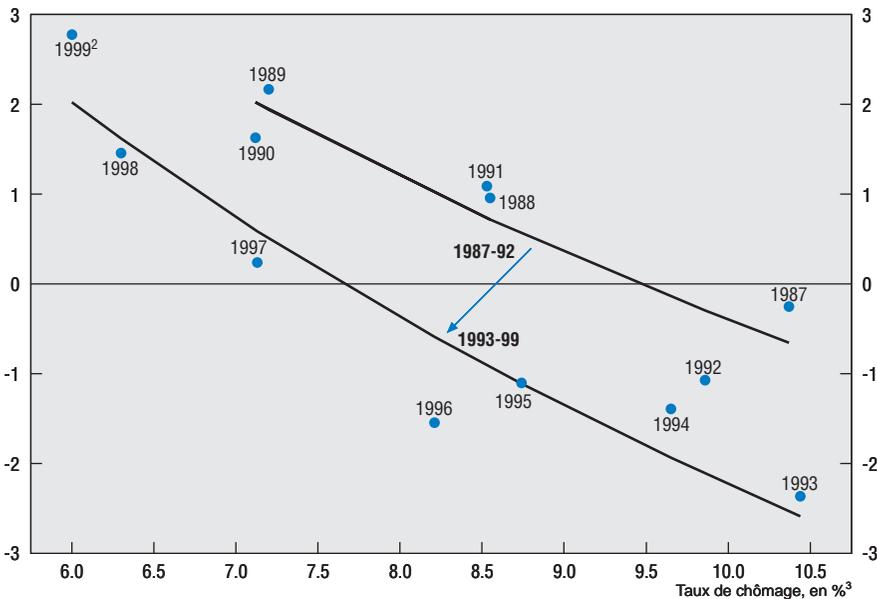
Source : ONS et Eurostat.

nombre d'entreprises avaient revalorisé leurs bas salaires avant sa date d'entrée en application. En termes réels, la croissance des salaires a eu tendance à s'accroître, mais cette accélération s'explique en partie au moins par le fait que l'inflation s'est révélée plus faible qu'on ne le prévoyait généralement au moment où les salaires ont été négociés.

De fait, la hausse des prix à la consommation et des prix de détail a été remarquablement modérée (graphique 7). La hausse des prix de détail, intérêts sur les prêts hypothécaires compris, qui est l'un des principaux points de référence pour les négociations salariales, est tombée en 1999 à des niveaux sans précédent depuis les années soixante (voir le graphique 13, chapitre II). Mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), l'inflation a convergé vers la moyenne de la zone euro et a même récemment été la plus faible parmi les pays de l'Union européenne. La hausse des prix à la production est devenue négative fin 1998 – fait sans précédent depuis les années soixante – mais est remontée depuis sous l'effet de la forte augmentation des prix du pétrole⁹. Dans

Graphique 8. Amélioration de la relation entre chômage et coûts de main-d'œuvre

Coûts unitaires réels de main-d'œuvre¹
Croissance en %



1. Salaire réel à la production divisé par l'indice ONS de la productivité du travail.

2. Année se terminant au deuxième trimestre de 1999.

3. Données de l'Enquête sur la population active.

Source : Bank of England, *Inflation Report*, novembre 1999.

Encadré 1. Pourquoi le NAIRU a-t-il baissé au cours des années quatre-vingt-dix ?

D'après les estimations les plus récentes, le taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU) a sensiblement diminué depuis les années quatre-vingt, de même que le chômage proprement dit¹. Cette baisse reflète, avec des décalages temporels variables, un ensemble de mutations structurelles qui sont examinées de façon plus approfondie au chapitre IV :

- La concurrence s'est développée sur les marchés de produits, ainsi qu'en témoigne l'augmentation tendancielle du taux de pénétration des importations, l'intensification récente de la « guerre des prix » dans le commerce de détail et la diminution des possibilités de majoration des prix d'après les entreprises.
- L'augmentation des flux d'investissement en provenance et à destination de l'étranger limite les revendications salariales en faisant peser la menace d'une délocalisation des capitaux.
- La part du chômage de longue durée dans le chômage total a diminué.
- Le taux de syndicalisation, qui constitue un indicateur du pouvoir de négociation des travailleurs en place, a sensiblement diminué. Simultanément, le processus de négociation salariale s'est décentralisé et individualisé.
- Le taux de compensation (prestations hors emploi exprimées en proportion des revenus du travail) a baissé au cours des années quatre-vingt et les droits à prestation ont été restreints, récemment encore dans le contexte du New Deal.
- Les plus larges possibilités existant en matière de formes de travail souples et adaptées aux besoins des familles contribuent à réduire le NAIRU parmi les femmes, tout comme le fait l'amélioration des dispositifs de garde d'enfants.
- Les cohortes de jeunes entrant dans la population active, qui ont tendance à passer plus fréquemment de l'emploi au non-emploi et se caractérisent donc par des taux de chômage supérieurs à la moyenne, ont fortement diminué².
- Certains programmes de formation mis en place dans les années quatre-vingt ont contribué à réduire l'inadéquation des qualifications.
- Les processus de mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi sont devenus plus efficaces grâce à une plus grande externalisation, au travail temporaire et à d'autres formes de travail flexible.

1. Voir, par exemple, Melliss et Webb (1997) et Barrell et Riley (1999). Le Trésor estime que le NAIRU est actuellement assez proche du taux de chômage effectif tel qu'il ressort de l'enquête sur la population active.

2. La Banque d'Angleterre estime que ce facteur à lui seul a sans doute réduit le chômage d'un demi-point environ depuis le milieu des années quatre-vingt. En revanche, l'augmentation de la proportion de personnes de 50 ans et plus a des effets opposés.

Encadré 1. Pourquoi le NAIRU a-t-il baissé au cours des années quatre-vingt-dix ? (suite)

Dans une certaine mesure, cependant, la baisse du chômage et du NAIRU s'est accompagnée d'une augmentation du taux d'inactivité. En outre, d'autres facteurs ont sans doute contribué à accroître le NAIRU, ou pourraient contribuer à le faire à l'avenir, même si leur influence semble globalement plus limitée :

- Le coin fiscal entre salaires à la production et salaires nets disponibles a augmenté au cours des années quatre-vingt-dix, quoique de façon très limitée.
- L'institution, à compter d'avril 1999, d'un salaire minimum national a été considérée par certains comme un facteur d'augmentation du NAIRU, mais son niveau modéré et différencié, ainsi que le fait qu'il devrait se traduire par une réduction des coûts de rotation de la main-d'œuvre, donnent à penser que ses effets quantitatifs sont probablement faibles (Wadhvani, 2000).

En fin de compte, étant donné que certains des facteurs les plus puissants qui ont fait baisser le NAIRU continueront sans doute de jouer dans le même sens – notamment le développement du commerce électronique, qui offre la possibilité de faire baisser les prix en réduisant les coûts de recherche, de distribution et de stockage – il pourrait encore marquer un léger recul au cours des années à venir.

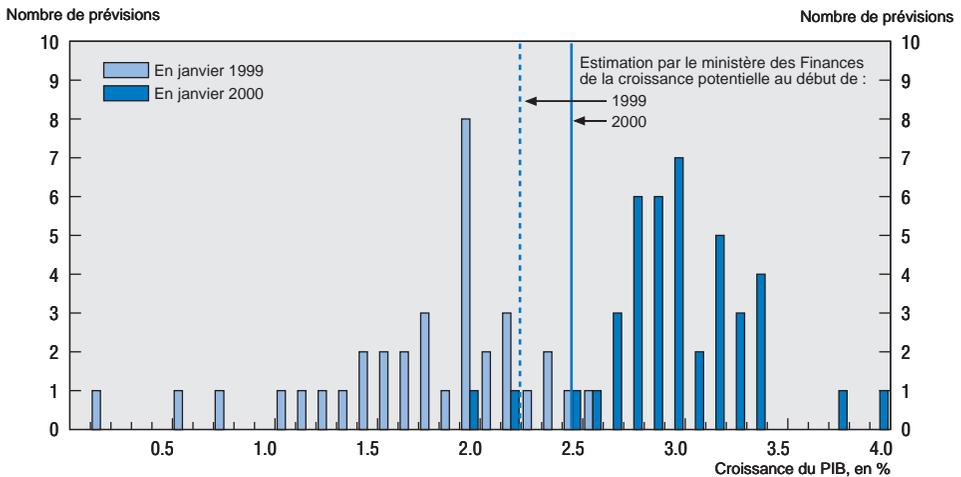
une assez large mesure, la désinflation a été due à des facteurs temporaires, notamment la baisse des cours mondiaux des matières premières et la forte appréciation de la livre. De fait, la hausse de l'indice des prix de détail dans les services, relativement isolés des influences externes, s'est régulièrement accentuée, passant de 3 pour cent en 1997 à plus de 4 pour cent début 2000 – son plus haut niveau depuis 1994. En termes d'IPCH, la hausse des prix des biens a la plupart du temps été plus faible que dans la zone euro ces dernières années, tandis que celle des prix des services a systématiquement et sensiblement été plus forte que dans la zone euro.

La conjonction d'une baisse du chômage et d'une faible inflation incite à penser que les termes de l'arbitrage macroéconomique traditionnel se sont peut-être améliorés au cours des années quatre-vingt-dix. De fait, la relation entre chômage et évolution des coûts unitaires de main-d'œuvre en termes réels semble s'être modifiée (graphique 8), entraînant une baisse du taux de chômage d'équilibre (encadré 1). Il est cependant possible que cette amélioration apparente soit en partie au moins attribuable à des facteurs temporaires, comme une modération de l'inflation importée, et soit par conséquent susceptible de s'inverser.

Perspectives à court terme

Courant 1999, les perspectives à court terme ont commencé à être envisagées avec beaucoup plus d'optimisme. Alors qu'on s'accordait largement à considérer début 1999 que la croissance du PIB réel serait nettement inférieure à son potentiel en 2000, à 1.8 pour cent en moyenne et dans une fourchette de 0.2 à 2.6 pour cent, la prévision dépassait amplement le potentiel dès le début de 2000, affichant une moyenne de 3.1 pour cent et une fourchette un peu plus étroite, de 2.0 à 4.0 pour cent (graphique 9). En d'autres termes, les prévisionnistes les plus pessimistes sont devenus presque aussi confiants que l'étaient les plus optimistes un an auparavant.

Graphique 9. Distribution des prévisions du PIB
Croissance prévue pour l'année 2000¹



1. Prévisions indépendantes rassemblées par le Trésor.
Source : HM Treasury et OCDE.

Les perspectives se sont effectivement améliorées de façon très sensible. La confiance des consommateurs est restée très forte et la demande dans le reste du monde s'est nettement raffermie. Dans ces conditions, l'expansion devrait rester assez soutenue, même si la croissance du PIB réel est appelée à se ralentir par rapport à son niveau récent, supérieur au taux potentiel, sous l'effet notamment de la hausse projetée des taux d'intérêt directeurs et de marché (tableau 1)¹⁰.

Tableau 1. **Évolution récente et prévisions à court terme**

Pourcentage de variation, prix constants

	1997	1998	1999 ¹	2000 ²	2001 ²
Consommation					
Privée	3.9	3.2	3.9	3.3	2.6
Publique	-1.4	0.7	4.4	3.8	3.2
Formation brute de capital fixe	7.5	11.0	5.2	3.8	3.4
Secteur privé					
Entreprises	11.8	14.1	6.4	2.8	3.2
Logement	2.5	1.8	0.4	3.6	2.7
Secteur public	-10.0	7.9	5.5	12.8	7.0
Demande intérieure finale	3.5	4.1	4.2	3.5	2.9
Formation de stocks ³	0.3	0.0	-0.6	0.1	0.0
Demande intérieure totale	3.8	4.1	3.6	3.6	2.9
Balance extérieure ³	-0.3	-2.1	-1.7	-0.9	-0.8
Exportations de biens et services	8.6	2.4	2.9	8.5	6.7
Importations de biens et services	9.2	8.8	7.5	9.8	7.7
Produit intérieur brut	3.5	2.2	2.1	2.9	2.3
Indices implicites des prix					
Consommation privée	2.5	2.5	2.4	2.5	2.8
PIB	2.9	3.2	2.9	3.0	3.2
Balance des opérations courantes (en % du PIB)	0.8	-0.1	-1.4	-1.8	-2.0
Emploi total	1.6	1.2	1.0	0.9	0.5
Population active	0.4	0.5	0.7	0.7	0.6
Taux de chômage ⁴ (en %)	6.9	6.2	5.9	5.7	5.8
Taux d'épargne des ménages (en % du revenu)	9.6	6.3	6.2	6.1	6.2

1. Résultats et estimations préliminaires.

2. Prévisions de l'OCDE présentées dans le n° 67 des *Perspectives économiques*.

3. Contributions aux variations du PIB (en pourcentage du PIB de l'année précédente).

4. Enquête sur la population active.

Source : OCDE.

Le taux d'épargne des ménages, qui a fortement baissé ces dernières années, devrait se redresser quelque peu et la consommation se ralentir. Il devrait en être de même de l'investissement des entreprises, après plusieurs années d'expansion soutenue. Cette évolution devrait être largement compensée par une augmentation de l'investissement public et une diminution progressive de l'effet de freinage exercé par le commerce extérieur. Il est en effet prévu que l'investissement fixe du secteur public (administrations publiques et trusts du *National Health Service*), qui représente à peu près un dixième de l'investissement total et a diminué depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, augmente sensiblement (chapitre III). Les exportations devraient continuer à progresser, mais pas aussi rapidement que la demande mondiale étant donné la fermeté de la livre. La

croissance devrait donc être un peu plus équilibrée, le ralentissement de la demande intérieure s'accompagnant d'une amélioration des perspectives extérieures.

La croissance de l'emploi semble devoir être inférieure à celle de la production, et la productivité s'améliorer. Le taux de chômage ne devrait pas tomber beaucoup plus bas qu'au cours de la période récente, étant donné que la vigueur de l'activité et l'intensification des mesures actives du marché du travail (PAMT) vont sans doute inciter des personnes qui seraient autrement restées inactives à réintégrer la population active (chapitre IV). Du fait de l'existence d'un écart positif entre production effective et production potentielle et de la forte augmentation des cours mondiaux des matières premières au cours des derniers mois, l'inflation devrait s'accroître légèrement, tout en restant proche de l'objectif.

Ces perspectives, assez enviables, sont entourées d'un certain nombre de risques et d'incertitudes. Sur le plan intérieur, il est difficile d'évaluer la marge de capacité qui est encore inutilisée. Les efforts d'investissement mentionnés plus haut devraient porter leurs fruits et contribuer à atténuer ou à éviter les goulets d'étranglement, mais on ne peut dire avec quelle rapidité l'emploi peut progresser sans que les salaires marquent une accélération. L'orientation budgétaire envisagée ne permettra pas de contenir d'éventuelles pressions supplémentaires de demande, ce qui signifie que ce rôle doit revenir à la politique monétaire. Il reste toutefois à voir jusqu'à quel point les taux directeurs devront être relevés. Si la croissance de la production potentielle s'est réellement améliorée et si le NAIRU (c'est-à-dire le taux de chômage compatible avec une inflation stable) a effectivement baissé de façon sensible, l'amplitude requise de la hausse des taux d'intérêt qui s'est amorcée pourrait être plus faible que lors du dernier cycle de taux d'intérêt. Sur le plan extérieur, le ralentissement de l'activité pourrait être plus prononcé que prévu aux États-Unis et la reprise moins soutenue dans la zone euro ou au Japon.

Dans une perspective à plus long terme, une question importante pour les décideurs au Royaume-Uni est bien entendu celle de l'entrée dans la zone euro. De ce point de vue, les prévisions donnent-elles à penser que le cycle est en train de devenir mieux synchronisé avec celui de la zone euro, ce qui répondrait au premier des « tests » fixés par le gouvernement¹¹ ? La différence entre l'écart de production au Royaume-Uni et dans la zone euro devrait diminuer cette année et l'an prochain. À la fin de 2001, la différence résiduelle devrait être très faible compte tenu des incertitudes qui entourent les estimations de l'écart de production, ainsi que par comparaison avec les différences qui existent entre les membres de la zone euro eux-mêmes. De même, les taux de croissance potentielle ne sont pas très différents. L'inflation telle qu'elle est mesurée par le déflateur du PIB ou celui de la consommation privée devrait rester plus forte au Royaume-Uni, mais sans s'écarter plus de la moyenne de la zone euro que celle

d'un certain nombre de pays participants. Les taux d'intérêt semblent devoir rester un peu plus divergents, mais comme on a pu l'observer en Irlande et dans d'autres pays candidats à l'intégration à la zone euro en 1998, la situation changerait si la perspective d'une adhésion rapide devenait réalité. Le gouvernement jugera de la durabilité de la convergence des taux de croissance et d'inflation, dans le cadre des tests susmentionnés. Certaines caractéristiques par lesquelles le Royaume-Uni se distingue traditionnellement de l'Europe continentale – une transmission plus rapide des impulsions de la politique monétaire, par exemple – vont sans doute subsister, pendant un certain temps au moins. Cependant, par définition, l'adhésion supprimerait une source (et une manifestation) importante de divergences, à savoir la tendance qu'affiche depuis longtemps la livre à suivre davantage l'évolution du dollar que celle de l'euro (synthétique). Par ailleurs, les réformes structurelles et les changements de comportement qui se produisent dans la zone euro, par exemple en ce qui concerne la diffusion de l'actionnariat, engendreront une plus grande similitude à l'avenir. Pour résumer, bien que n'appartenant pas à la zone euro, le Royaume-Uni devrait se situer à plusieurs égards aussi près ou même plus près du centre de gravité économique de la zone euro que certains des participants actuels. Cependant, au-delà de ces considérations, se pose la question du niveau et de la stabilité du taux de change de la livre vis-à-vis de l'euro.

II. Politique monétaire : cibler l'inflation

Le Royaume-Uni a recours depuis plus de sept ans au ciblage de l'inflation, et trois ans se sont écoulés depuis que la Banque d'Angleterre s'est vue accorder une plus grande indépendance et que son mode de fonctionnement a été remanié. Le cadre actuel, décrit en détail dans la précédente *Étude*, ne sera que brièvement rappelé ici. L'attention se portera davantage sur la mise en œuvre de la politique monétaire et sur la contribution du nouveau dispositif à l'amélioration de la crédibilité de la Banque centrale. Globalement, le nouveau régime fonctionne mieux, mais il est encore trop tôt pour se prononcer de façon définitive. Dans l'immédiat, l'un des principaux enjeux est de prévenir le risque de surchauffe de l'économie.

Le cadre d'action

Le Royaume-Uni a été l'un des premiers pays de l'OCDE à adopter une cible d'inflation, après avoir essayé sans succès de respecter des objectifs monétaires durant les années quatre-vingt et des objectifs de taux de change au début des années quatre-vingt-dix¹². Les modalités du ciblage de l'inflation au Royaume-Uni ont cependant changé au fil des ans, notamment en 1997.

Le dispositif institutionnel

En mai 1997, le gouvernement a accordé l'indépendance opérationnelle à la Banque d'Angleterre pour ce qui est de la conduite de la politique monétaire : si les objectifs de celle-ci continuent d'être arrêtés chaque année par le ministère des Finances, la responsabilité des décisions en matière de taux d'intérêt a été confiée au nouveau Comité de politique monétaire (MPC) de la Banque¹³. Après avoir fonctionné à titre expérimental pendant un an, le nouveau régime a été formalisé par la loi de 1998 sur la Banque d'Angleterre, entrée en vigueur en juin 1998. Cette loi a aussi réformé le mode de gestion et la structure financière de la Banque. Elle a par ailleurs transféré les fonctions de contrôle bancaire à la nouvelle *Financial Services Authority* (FSA) et la gestion de la dette au ministère des Finances.

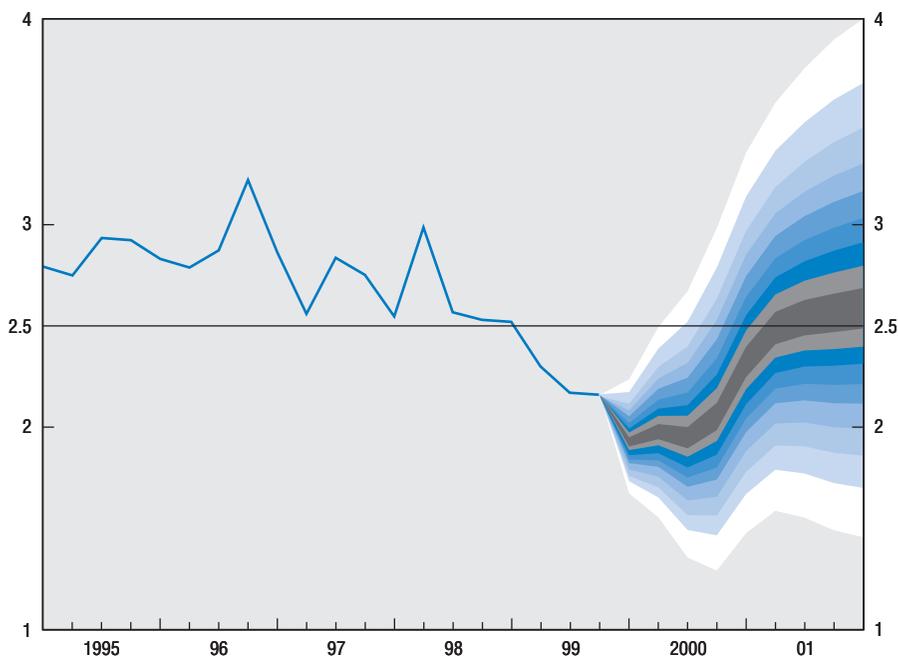
Le MPC, composé de neuf membres, prend ses décisions par un vote. Il tient des réunions mensuelles, auxquelles assiste un représentant du ministère des Finances qui n'a pas de droit de vote. Des comptes rendus très complets de ces réunions sont publiés dans un délai de deux semaines¹⁴. Ceux-ci donnent une image assez fidèle et de plus en plus précise des débats (sans que les opinions exprimées soient toutefois attribuées nominativement) et rendent compte des votes individuels¹⁵. La publication des résultats des votes a pour objet de responsabiliser davantage les membres du Comité, qui peuvent ainsi être appelés à défendre leur position. Un *Inflation Report* trimestriel est aussi publié depuis l'adoption de cibles d'inflation. Ce rapport est établi par la Banque sous la supervision et avec l'approbation du MPC. Il contient une analyse détaillée de l'évolution économique récente ainsi que des prévisions du MPC concernant l'inflation et la croissance du PIB à un horizon de deux ans, sur la base de l'hypothèse d'un taux d'intérêt inchangé¹⁶. Ces prévisions prennent la forme de graphiques en « éventail », qui illustrent l'ampleur et le degré de symétrie ou d'asymétrie des incertitudes entourant les prévisions (graphique 10)¹⁷. Par ailleurs, prenant une initiative que la plupart des autres banques centrales n'ont pas encore eue, la Banque d'Angleterre a publié une description détaillée de son principal modèle de prévision macroéconométrique et des modèles auxiliaires qu'elle emploie, accompagnée d'explications sur la manière dont ils sont utilisés (Bank of England, 1999).

Ciblage de l'inflation

Après la sortie de la livre du mécanisme de change du SME, en septembre 1992, une stratégie de ciblage de l'inflation a été adoptée (tableau 2). L'objectif retenu a d'abord été une fourchette de 1 à 4 pour cent pour la hausse annuelle de l'indice RPIX. Une cible à moyen terme de 2½ pour cent ou moins est venue le compléter en 1995. Le sens à donner à l'expression « ou moins » n'était pas clair : comme l'a noté l'actuel sous-gouverneur chargé de la politique monétaire, « rarement dans l'histoire de la politique économique si peu de mots ont engendré autant de confusion parmi un si grand nombre de commentateurs économiques » (King, 1999). En mai 1997, l'objectif a été redéfini en termes symétriques, à 2½ pour cent. Il n'a pas été modifié depuis. En partie par souci de clarté, l'indice RPIX a été retenu pour mesurer l'inflation, même s'il se comporte de façon plus erratique que certains indicateurs de l'inflation tendancielle (encadré 2). Le mandat reconnaît que des chocs exogènes ou des erreurs de contrôle inévitables peuvent provoquer des divergences temporaires par rapport à la cible, et que maintenir l'inflation à 2½ pour cent exactement dans de telles conditions peut entraîner des fluctuations indésirables de la production. L'horizon auquel l'inflation doit être ramenée à l'objectif dépend du type et de la persistance des chocs. Cependant, si l'inflation s'écarte de plus d'un point de ce chiffre, le gouverneur, en sa qualité de président du MPC, doit adresser au Chancelier de l'Échiquier une lettre ouverte expliquant pourquoi il en est ainsi, quelles mesures sont prises

Graphique 10. Prévisions de référence concernant la hausse de l'indice RPIX, établies en février 2000 par le MPC

Sur la base d'un taux d'intérêt nominal constant de 6 pour cent¹,
pourcentage de hausse des prix sur un an



1. Le graphique en éventail décrit la distribution des probabilités pour l'inflation prévue. A tout point donné durant la période de prévision, la gradation de la couleur représente la hauteur de la fonction de densité des probabilités sur un éventail de résultats pour l'inflation. La bande la plus sombre inclut la prévision centrale (prévision unique la plus probable) et couvre 10 pour cent de la probabilité. Chaque paire successive de bandes couvre 10 pour cent de la probabilité, jusqu'à ce que la distribution des probabilités soit couverte à 90 pour cent. Les bandes s'élargissent à mesure que l'horizon temporel s'étend, ce qui dénote une incertitude croissante au sujet des résultats.

Source : Bank of England, *Inflation Report*, février 2000.

pour remédier à la situation et combien de temps cette divergence semble devoir persister (des lettres doivent être adressées ensuite chaque trimestre jusqu'à ce que l'inflation soit revenue à un point ou moins de la cible). En outre, on s'attend à ce que l'inflation s'établisse à 2½ pour cent en moyenne sur une période raisonnablement longue. Tout en s'acquittant de cette fonction primordiale, le MPC doit soutenir la politique économique du gouvernement, notamment ses objectifs de croissance et d'emploi.

Tableau 2. **Évolution des objectifs de la politique monétaire au cours des années quatre-vingt-dix**

En pourcentage

	M4	M0	Taux de change, pour une livre	RPIX
1989/90		1-5		
1990/91 ¹		1-5	DM 2.95	
1991/92		0-4	DM 2.95	
1992/93 ²	4-8 ³	0-4	DM 2.95	
1993/94	3-9	0-4		1-4
1994/95	3-9	0-4		1-4
1995/96 ⁴	3-9	0-4		1-4
1996/97	3-9	0-4		2.5 ou moins
1997/98	3-9	0-4		2.5 ou moins
Depuis mai 1997				2.5

1. Le Royaume-Uni est devenu membre du Mécanisme de change européen (MCE) en octobre 1990.

2. Le Royaume-Uni a quitté le MCE en septembre 1992.

3. Annoncé à l'automne 1992 suite au départ du MCE.

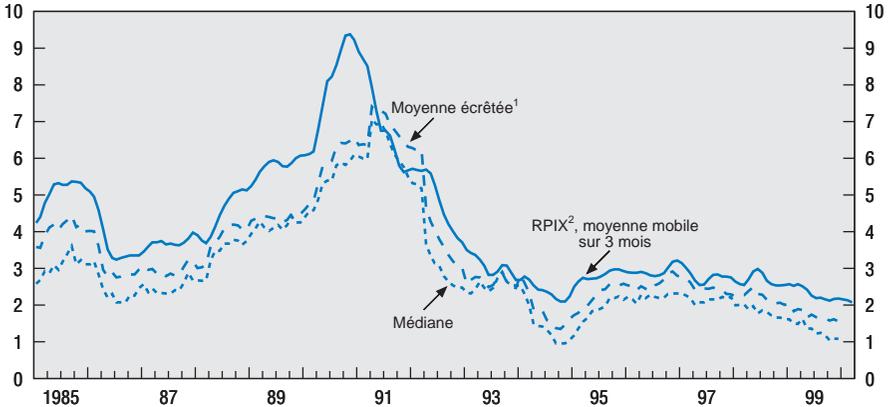
4. En juin 1995, la fourchette de 1 à 4 pour cent pour le RPIX a été confirmée, mais un nouvel objectif de 2.5 pour cent ou moins a été annoncé pour la période suivant la fin de cette législature.

Source : OCDE.

Encadré 2. **Inflation tendancielle**

La cible d'inflation est mesurée par l'indice RPIX – c'est-à-dire l'indice des prix de détail hors paiements d'intérêts sur les emprunts hypothécaires. Au mois le mois, cet indice peut accuser des fluctuations de part et d'autre de sa tendance, sous l'effet de modifications de la fiscalité indirecte ou de variations soudaines de certaines de ses composantes les plus instables, notamment les prix des produits alimentaires et de l'énergie. Pour essayer de déterminer le taux tendanciel d'inflation, on peut calculer un taux d'inflation médian, ou encore un taux d'inflation moyen écrêté, c'est-à-dire une moyenne calculée sur une portion centrale des mouvements des sous-indices. Ces indicateurs ont un profil un peu plus régulier que celui de l'indice RPIX (graphique 11). Ils sont généralement aussi un peu plus bas, étant donné que les augmentations de prix les plus fortes sont habituellement supérieures aux baisses de prix les plus fortes. Cependant, d'un point de vue théorique, ils ne sont pas manifestement meilleurs que la moyenne totale, et dans la pratique, le degré optimal d'écrêtement est difficile à déterminer (Bakhshi et Yates, 1999). L'inflation tendancielle peut être estimée au moyen de nombreuses autres techniques consistant par exemple à utiliser des moyennes mobiles ou des filtres statistiques complexes, ou encore à remplacer les coefficients de pondération habituels fondés sur la consommation par des coefficients inversement proportionnels à l'instabilité des prix individuels, afin d'obtenir un indice « pondéré en fonction de la variance » (Wynne, 1999). Cependant, tous ces indices comportent un certain degré d'arbitraire et la plupart d'entre eux sont difficiles à expliquer. De même, le recours à un indicateur plus complexe, qui pourrait être perçu comme manipulable, alors même que le RPIX a fait preuve d'une relative stabilité ces dernières années, n'aurait pas que des avantages. Pour ces raisons, la cible d'inflation est spécifiée en termes de RPIX plutôt que sur la base de l'une des mesures de l'inflation tendancielle. Le MPC suit toutefois de façon régulière ces mesures dans le cadre de son appréciation d'ensemble.

Graphique 11. Indicateurs de l'inflation tendancielle
Pourcentages de variation en glissement annuel



1. Excluant les 15 pour cent des variations de prix extrêmes à la hausse et à la baisse.
2. Indice des prix de détail, total hors paiements d'intérêts sur prêts hypothécaires.

Source : ONS et Bank of England.

Ce dispositif garantit un haut degré de transparence et de responsabilité. Malgré cela, l'élaboration de la politique monétaire conserve inévitablement un certain caractère discrétionnaire et peut continuer à surprendre les observateurs (comme cela a été le cas, par exemple, en septembre 1999). D'une part, les membres du MPC ont souligné que la prévision d'inflation ne saurait être utilisée de façon mécanique comme un guide pour la politique monétaire, parce que la réaction de celle-ci est susceptible de dépendre des chocs affectant l'économie et parce que la politique monétaire doit se faire en fonction de la distribution statistique toute entière associée à la projection d'inflation (c'est-à-dire en fonction de la balance des risques) plutôt qu'en fonction d'une estimation centrale (qu'il s'agisse de la moyenne, du mode ou de la médiane)¹⁸. Deuxièmement, les modèles ne peuvent incorporer qu'un sous-ensemble des informations disponibles, si bien qu'une marge d'appréciation subsiste inévitablement en ce qui concerne la prise en compte des autres informations. Troisièmement, la structure de l'économie peut évoluer plus rapidement que les équations estimées utilisées dans le modèle de base.

L'action menée

Contrairement à certaines autres grandes banques centrales, la Banque d'Angleterre a adopté une attitude très « activiste », ajustant fréquemment son

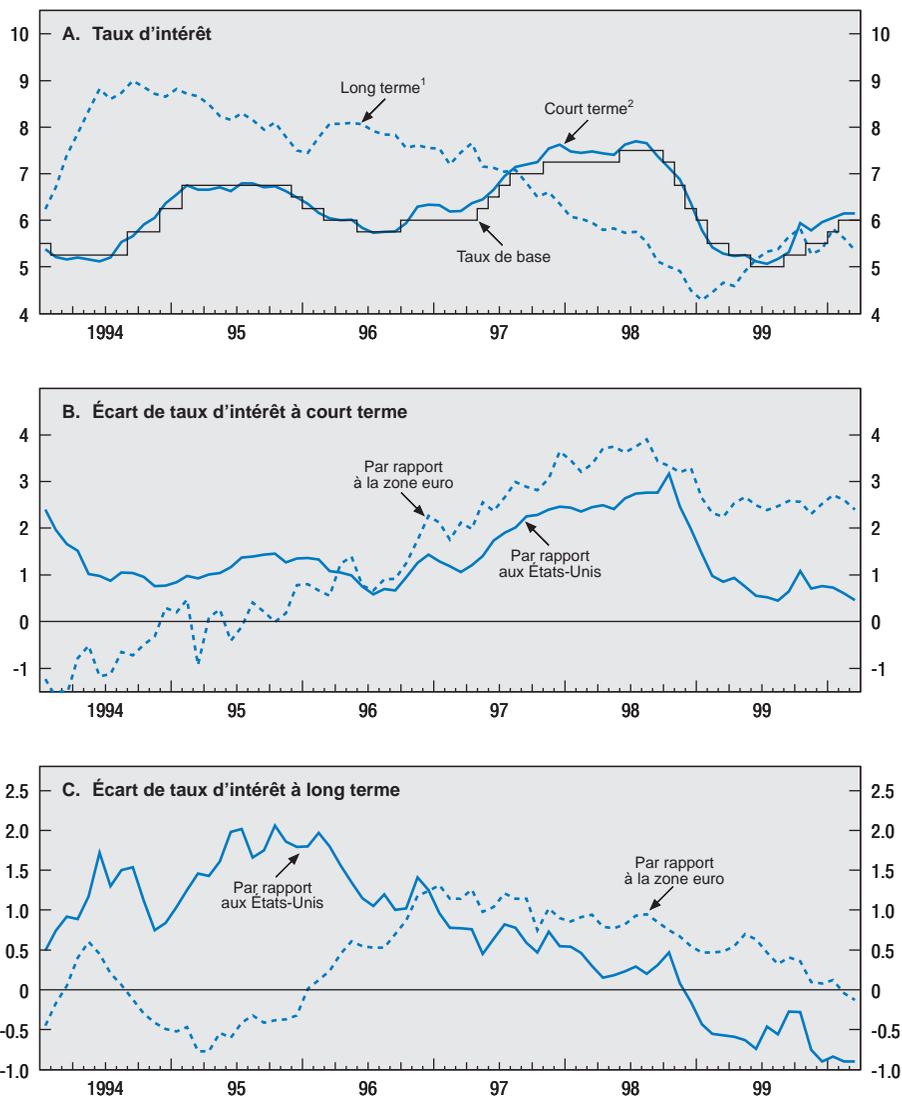
taux de base. Il est certes encore trop tôt pour se prononcer de façon définitive sur les avantages d'une telle stratégie, mais les résultats obtenus jusqu'à présent sont encourageants.

Une attitude résolument activiste

L'action menée sur le plan monétaire depuis le milieu de 1997 a connu trois phases. Pendant la première année d'existence du MPC, le taux de base a été relevé d'un point au total face aux signes de surchauffe de l'économie (graphique 12). L'ampleur de cette augmentation a été limitée grâce au resserrement parallèle de la politique budgétaire (chapitre III). A mesure que l'activité s'est ralentie à la faveur de la décélération de l'économie à l'échelle mondiale, le taux de base a été progressivement réduit de 2½ points au total pendant la deuxième année suivant la création du MPC, tandis que l'orientation budgétaire continuait d'être resserrée (*ex post*). L'activité économique s'accélérait à nouveau, le taux de base a commencé à être ajusté à la hausse durant l'automne 1999, son augmentation atteignant pour l'instant un point au total.

Le MPC a donc montré qu'il est prêt à relever les taux, même lorsque l'inflation courante est nettement inférieure à la cible, dès lors que les prévisions donnent à penser qu'elle va à terme dépasser celle-ci et *vice versa*. Depuis sa création, le MPC a ajusté le taux de base à l'issue d'une réunion sur deux en moyenne, le majorant à neuf reprises et l'abaissant à sept occasions. Ceci contraste vivement avec les interventions plus rares de la Bundesbank ou de la Banque centrale européenne (en 1999), ou encore de la Réserve fédérale aux États-Unis. Depuis le milieu de 1997, les interventions ont également été plus fréquentes que dans d'autres pays ayant opté pour le ciblage de l'inflation, comme le Canada ou la Suède, et qu'elles ne l'étaient lorsque le Royaume-Uni s'est lui-même lancé dans cette voie. Certains observateurs estiment même que cet activisme est excessif¹⁹. Plusieurs arguments ont été avancés à cet égard. L'un d'entre eux est que des interventions audacieuses exigent une bonne connaissance des paramètres fondamentaux de l'économie, notamment l'écart de production et le NAIRU. Ces derniers sont estimés sur la base de données qui remontent aux années soixante-dix ou quatre-vingt et ils peuvent par conséquent s'écarter de la réalité si l'économie a changé de régime entre-temps. Les décideurs doivent donc faire preuve de prudence (Julius, 2000)²⁰. A l'appui de ce point de vue, il faut bien admettre que certains des indicateurs les plus courants sont eux-mêmes entachés d'erreurs, ainsi qu'on l'a noté au chapitre I en ce qui concerne le PIB et les gains. Par ailleurs, il a été avancé que le taux directeur aurait pu être maintenu au niveau auquel il se situait au milieu de 1997 sans que cela ait d'incidence majeure sur l'évolution de la production et des prix, ce qui aurait atténué les difficultés soulevées par l'instabilité des taux d'intérêt (Blake et Young, 1999).

Graphique 12. Taux d'intérêt
En pourcentage



1. Fonds d'État à dix ans.

2. Taux interbancaire à trois mois.

Source : BCE, *Bulletin mensuel* et OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

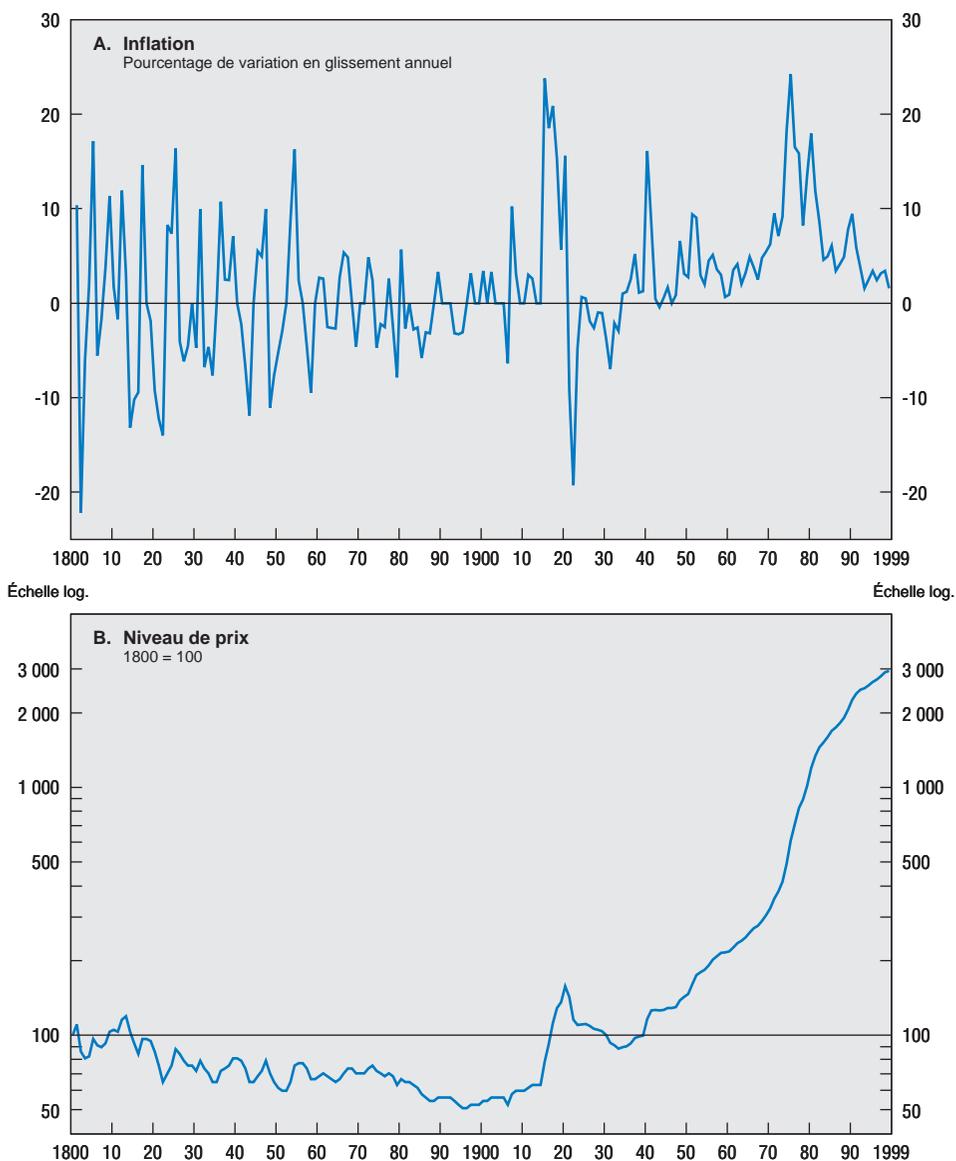
Cependant, ces critiques ne sont pas totalement convaincantes. *Premièrement*, il convient de noter que si les interventions ont été fréquentes, leur ampleur a typiquement été limitée ($\frac{1}{4}$ de point la plupart du temps, $\frac{1}{2}$ point dans quelques cas). Certes, le taux de base a été instable depuis le milieu de 1997, mais il est resté entre 5 et $7\frac{1}{2}$ pour cent, fourchette qui est remarquablement faible pour le Royaume-Uni par comparaison avec les fluctuations passées et qui est comparable à la fourchette constatée au Canada, par exemple. En outre, ni la fréquence ni l'ampleur des changements de taux d'intérêt ne peuvent indiquer si la politique a été agressive en l'absence d'une analyse des chocs ayant affecté l'économie et de la nature du mécanisme de transmission. *Deuxièmement*, des simulations mécaniques *ex post* reposant sur l'hypothèse de taux d'intérêt inchangés n'apportent guère d'informations. De telles simulations reposent sur l'hypothèse assez héroïque que les décideurs sont dotés d'anticipations parfaites et ignorent qu'une absence d'intervention pendant la première année d'existence du MPC aurait fort bien pu alimenter une spirale salaire-prix par trop traditionnelle. *Troisièmement*, on peut considérer que réagir à temps et de façon préemptive face à une amorce de ralentissement ou de tension réduit l'instabilité de la production et de l'inflation, et contribue ainsi à atténuer les fluctuations des taux d'intérêt au cours du cycle économique, par rapport à une stratégie d'attentisme. Cela étant, il est indéniable que les erreurs de mesure, y compris en ce qui concerne quelques-uns des indicateurs macroéconomiques les plus sensibles, compliquent la tâche des décideurs et accroissent le risque de divergence par rapport aux objectifs.

Les résultats sont encourageants jusqu'à présent

L'inflation est restée faible et stable depuis 1993, en particulier à la suite de la mise en place du nouveau cadre d'action. Entre le milieu de 1997 et la fin de 1999, la hausse de l'indice RPIX s'est maintenue dans une fourchette étroite de 2.1 à 3.2 pour cent, se situant en moyenne à $2\frac{1}{2}$ pour cent exactement, ce qui contraste vivement avec les évolutions observées au cours des dernières décennies (graphique 13). Sur la base de l'indice des prix à la consommation harmonisé, l'inflation a été encore plus faible, se situant en moyenne à $1\frac{1}{2}$ pour cent, et tout aussi stable (mesurée par l'écart-type). Par conséquent, aucune lettre ouverte explicative n'a été nécessaire²¹. L'activité a aussi évolué favorablement, comme en témoigne la reprise la plus régulière observée depuis les années soixante.

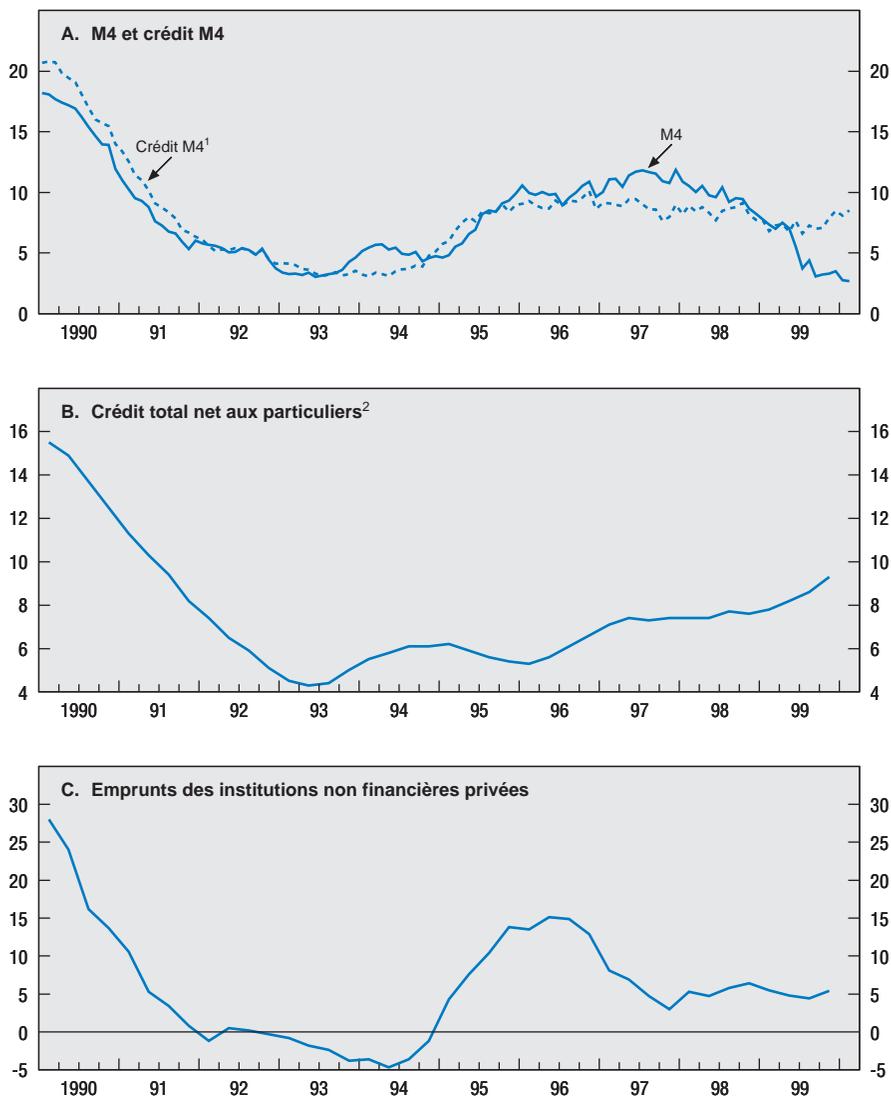
Pour en revenir à l'objectif primordial de la politique monétaire, il convient de noter que les résultats obtenus sur le plan de l'inflation dans le cadre du nouveau régime ne sont pas exclusivement attribuables à celui-ci. L'inflation a été faible dans l'ensemble de la zone de l'OCDE au cours des dernières années en raison notamment des crises qui se sont succédées dans les économies de marché émergentes et de la faiblesse de l'économie japonaise, qui ont contribué

Graphique 13. Évolution des prix à très long terme¹



1. Indice des prix de détail.
Source : Bank of England.

Graphique 14. **Monnaie et crédit**
Pourcentages de variation en glissement annuel



1. Le crédit M4 mesure les prêts des banques et des sociétés de crédit immobilier au reste du secteur privé.
2. Ménages à l'exclusion des institutions à but non lucratif et des sociétés de personnes.

Source : Bank of England.

à faire baisser les prix des matières premières et d'autres cours mondiaux. La forte appréciation simultanée de la livre, quoique constituant une évolution endogène influencée par le régime de ciblage de l'inflation, s'est traduite par des pressions à la baisse encore plus prononcées sur les prix à l'importation et, par conséquent, sur l'ensemble des prix au Royaume-Uni. La faiblesse de l'inflation mondiale, jointe au raffermissement de la monnaie, a ainsi compensé l'inflation de source intérieure²², mais on ne peut pas s'attendre à ce qu'il en soit de même indéfiniment.

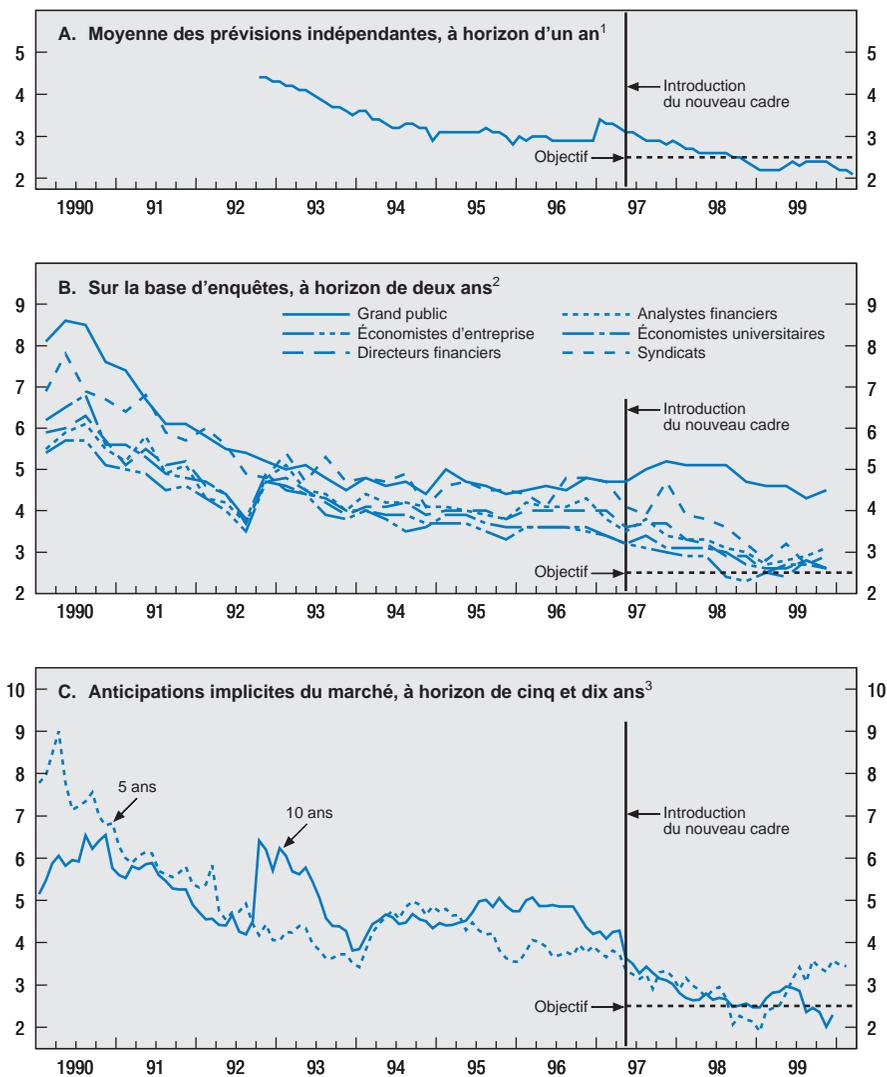
Les avantages du nouveau régime monétaire doivent encore être confirmés dans la durée, mais il convient de souligner que le ciblage de l'inflation soutient favorablement la comparaison avec les résultats qui auraient sans doute été obtenus si les autorités avaient retenu un objectif d'évolution de la masse monétaire au sens large (M4). De fait, la croissance de M4 s'est ralentie régulièrement depuis le milieu de 1997, atteignant des niveaux historiquement bas, pour des raisons largement indépendantes de la dépense globale (graphique 14)²³. Par conséquent, son évolution n'aurait guère pu servir mécaniquement de guide pour les décideurs. La contrepartie de M4 en termes de crédit en revanche a été plus informative, comme reflet du dynamisme sous-jacent de l'activité.

Accroître la crédibilité

Les décisions de politique monétaire produisent leurs effets avec des délais notoirement incertains, longs et variables. Dans le modèle macroéconométrique de base utilisé par la banque centrale, les modifications des taux directeurs produisent leur effet maximum sur la production avec un décalage d'un an, et sur l'inflation avec un décalage de deux ans (MPC, 1999). L'ampleur de l'effet – considérant une hausse imprévue d'un point sur un an – est la suivante : réduction de 0.2 à 0.35 pour cent de la production par rapport à son niveau de référence au bout de cinq trimestres et réduction de l'inflation de 0.2 à 0.4 point au bout de deux ans. Il faut donc tenir compte de ces décalages pour évaluer la crédibilité de la politique monétaire.

On peut à cette fin comparer les anticipations d'inflation – qui se répercutent sur les négociations salariales et la fixation des prix – avec la cible de 2½ pour cent (Budd, 1999). Si les anticipations sont ancrées sur la cible, des écarts imprévus de courte durée par rapport à la cible n'amèneront pas immédiatement les agents à les réviser. Ainsi, le risque de spirale inflationniste se trouve atténué, ce qui contribue en principe à réduire l'instabilité de l'inflation ainsi que celle de la production. La plupart des indicateurs couramment utilisés pour suivre l'évolution des anticipations inflationnistes donnent à penser que la mise en place du nouveau régime s'est traduite par une amélioration de la crédibilité. Sur un horizon d'un an, la moyenne de plus de 30 prévisions indépendantes de la hausse de l'indice RPIX, compilées chaque mois par le ministère des Finances, a baissé et est aujourd'hui très proche de 2½ pour cent (graphique 15)²⁴. Il en va de même

Graphique 15. Anticipations d'inflation
En pourcentage



1. Indice des prix de détail, hors paiements d'intérêts sur prêts hypothécaires.

2. Anticipations du taux de hausse de l'indice des prix de détail.

3. Valeurs établies à partir des prix des fonds d'État britanniques.

Source : Bank of England, HM Treasury et Barclays Basix Survey.

pour les anticipations à un an et deux ans de cinq des six catégories d'agents retenues dans les enquêtes trimestrielles Basix (économistes d'entreprise, universitaires, directeurs financiers, analystes financiers, syndicats) ainsi que pour les anticipations inflationnistes à plus long terme que l'on peut déduire des courbes de rendement des obligations à taux fixe et des obligations indexées²⁵. La diminution des anticipations d'inflation a contribué à réduire les écarts de taux d'intérêt vis-à-vis de la zone euro et à faire tomber les taux d'intérêt nominaux à long terme à des niveaux qu'ils n'avaient pas connus depuis longtemps²⁶. Elle a peut-être aussi provoqué une amélioration ponctuelle et inattendue de la crédibilité (King, 1999) : si les anticipations inflationnistes ne s'étaient pas rapprochées de la cible, la désinflation non anticipée qui en aurait résulté se serait traduite par des salaires réels plus élevés et, par conséquent, par une diminution relative de l'emploi et de la production. Nonobstant cette situation globalement favorable, les anticipations inflationnistes de la population en général sur un horizon de deux ans, telles qu'elles ressortent des enquêtes Basix, ont à peine baissé, se maintenant aux alentours de 4 pour cent²⁷. Cette inertie tient peut-être en partie au fait que certains prix, notamment ceux des actifs, augmentent rapidement. Si l'inflation observée reste faible et que la tendance actuelle à des rabais plus systématiques et plus importants dans le commerce de détail persiste, les anticipations des ménages pourraient, à terme, baisser encore.

Il est tentant, aussi, de comparer l'évolution de l'inflation avec les prévisions de la Banque, en partant de l'hypothèse que plus elles concordent, plus la politique monétaire est crédible. Globalement, les erreurs de prévision ont diminué depuis 1997, même si cela s'explique en partie par un phénomène de compensation entre différentes catégories d'erreurs : le taux de change s'est révélé plus ferme que prévu, si bien que les prix à l'importation ont été plus faibles, mais en revanche la croissance des gains moyens a dépassé les prévisions. Cependant, la comparaison des prévisions et des évolutions observées soulève un sérieux problème : les prévisions sont subordonnées à certaines hypothèses techniques importantes, tels que des taux d'intérêt inchangés et, pour le taux de change, la parité des taux d'intérêt non couverts (*uncovered interest rate parity* – UIP)²⁸ ou, depuis novembre 1999, une combinaison de l'UIP et de taux de change constants. Pour les prévisions de l'été 1999, par exemple, le MPC a établi ses prévisions concernant le taux de change sur la base de l'UIP, qui impliquait à l'époque une dépréciation de 6.3 pour cent du taux de change effectif au cours des deux années à venir. L'*Inflation Report* présentait aussi un autre scénario, s'appuyant sur l'hypothèse d'un taux de change inchangé²⁹ et faisant apparaître une inflation plus faible de 0.4 point, au bout de deux ans, que l'UIP. La différence entre les deux prévisions était comparable à ce qu'aurait entraîné un ajustement de 1 à 2 points des taux d'intérêt (d'après l'estimation effectuée au moyen du modèle de la Banque). En fait, l'hypothèse de taux de change utilisée depuis pour la série de prévisions est une moyenne des deux méthodes³⁰.

L'hypothèse de taux d'intérêt constants a elle aussi été critiquée. Examinant l'*Inflation Report* de novembre 1999, les services du Fonds monétaire international, par exemple, ont estimé qu'il n'était pas réaliste de prendre comme hypothèse des taux d'intérêt nominaux inchangés sur les deux années à venir tout en prévoyant une accélération de l'inflation à plus de 2½ pour cent à la fin de la période de prévision, puisque cela impliquait un assouplissement des conditions monétaires dans un contexte qui appelait au contraire un resserrement de celles-ci (FMI, 2000). Toutefois, les membres du MPC ont souligné que le taux d'intérêt constant constituait une hypothèse conditionnant la prévision et ne visait en aucun cas à décrire la trajectoire de taux d'intérêt projetée par le MPC. Il convient également de noter que l'*Inflation Report* contient une deuxième série de prévisions fondées sur les anticipations implicites du marché concernant l'évolution des taux d'intérêt officiels. Par ailleurs, le MPC pourrait certes publier sa ou ses propres prévisions en matière de taux d'intérêt, comme le suggèrent Martijn et Samiei (1999), mais cela compliquerait beaucoup la communication par la suite, étant donné que dans la plupart des cas, l'évolution effective serait différente de ces prévisions. En agissant ainsi, le MPC ne ferait qu'accroître le bruit ambiant, au lieu de le réduire. Bien que le MPC ait souligné qu'il ne forme pas de jugement collectif sur la trajectoire future des taux d'intérêt, on pourrait considérer que la prévision de référence de novembre 1999 laisse entrevoir un resserrement sous certaines conditions, même si celui-ci n'est pas envisagé de façon aussi explicite que cela a été le cas aux États-Unis en 1999. En outre, l'expérience de ce pays en ce qui concerne l'annonce des intentions des autorités monétaires n'est pas totalement positive, les participants au marché ayant tendance à surréagir ; c'est ce qui a récemment poussé la Réserve fédérale à modifier cette procédure.

Perspectives

De fait, en janvier comme en février 2000, le MPC a relevé le taux de base de 25 points, face notamment à un raffermissement de la demande extérieure, à une augmentation de la richesse et à une croissance rapide des gains moyens et de l'endettement des ménages (chapitre I). Le MPC n'a pas modifié le taux de base au cours des trois mois suivants, notamment en raison de la livre forte. Compte tenu d'une position budgétaire plus stricte que prévu au moment du *Pre-Budget Report* (PBR) de novembre, il a considéré que les nouveautés contenues dans le budget de mars 2000 n'étaient pas susceptibles d'avoir un impact important à court terme. Si pour l'instant la hausse de l'indice RPIX est inférieure à la cible retenue, le MPC s'attend à ce qu'elle s'accélère avec l'apparition de tensions sur les marchés du travail et de pressions sur les capacités de production. De nouveaux relèvements pourraient être nécessaires dans les mois à venir, dépendant aussi de l'évolution du taux de change. Cependant, l'augmentation totale requise pourrait être moins importante que lors du dernier cycle de taux d'intérêt, grâce en partie à la plus grande crédibilité du MPC et à son action préemptive. Bien que

Encadré 3. En attendant l'euro

En octobre 1997, le gouvernement avait indiqué sa position au sujet de la troisième phase de l'Union économique et monétaire (UEM). Cette position est restée inchangée depuis. La décision de demander par référendum aux électeurs de se prononcer en faveur de l'adhésion demeure assujettie à cinq « tests » :

- i) Y a-t-il une convergence durable de l'économie avec celle de la zone euro ?
- ii) L'économie est-elle suffisamment souple pour s'adapter au changement et à d'autres événements économiques imprévus ?
- iii) L'adhésion à la monnaie unique permettrait-elle d'améliorer les conditions d'investissement ?
- iv) Quel impact l'adhésion aurait-elle sur le secteur des services financiers ?
- v) L'adhésion serait-elle bénéfique pour l'emploi ?

Le gouvernement a indiqué qu'il décidera si les réponses à ces questions impliquent que, d'un point de vue économique, l'adhésion est indiscutablement bénéfique. Les cinq tests sont de nature qualitative et pour déterminer s'ils sont satisfaits, le gouvernement aura manifestement une marge d'appréciation. Le gouvernement considère que prendre une décision au cours de la présente législature ne serait pas réaliste, arguant de ce qu'une période de stabilité et de convergence avérée est nécessaire avant que l'adhésion ne puisse être envisagée (les prochaines élections législatives doivent se tenir d'ici mai 2002). Par conséquent, si le Royaume-Uni adhère, ce sera probablement après d'autres pays qui actuellement ne sont pas encore membres de l'UEM. Les sondages d'opinion les plus récents ne témoignent pas d'une majorité en faveur de l'adhésion, mais ces sondages ne reflètent pas toujours les préférences de façon fiable, ne serait-ce qu'en raison du caractère hypothétique de la question posée. En outre, les préférences elles-mêmes peuvent évoluer.

Le gouvernement a souligné à de nombreuses reprises sa volonté de préparer l'adhésion de manière à faciliter celle-ci au cas où les électeurs y seraient favorables. Un premier *Outline National Changeover Plan* a été publié en février 1999 (HM Treasury, 1999a), énonçant les mesures concrètes à prendre pour donner véritablement au Royaume-Uni l'option d'adhérer à l'euro au début de la prochaine législature. Il comprend des études de cas et un calendrier indicatif de 40 mois au maximum entre une décision hypothétique d'adhérer à l'UEM et le retrait des pièces et billets libellés en livres. Une mise à jour de ce document a été publiée récemment, toujours dans une optique de préparation et de décision. Un certain nombre d'initiatives concrètes ont aussi été prises. Un *Standing Committee on Euro Preparations*, présidé par le Chancelier de l'Échiquier, a été constitué pour superviser les préparatifs. Il y a un responsable de la préparation à l'euro dans chaque département des administrations publiques qui ont toutes établi, comme les principaux organismes publics, leur propre plan de passage à l'euro, et des coordonateurs pour l'euro ont été nommés dans presque toutes les collectivités locales. Par ailleurs, la Banque d'Angleterre a publié des guides pratiques pour le passage à l'euro et elle coordonne les préparatifs par l'intermédiaire d'un nouveau City Euro Group.

Encadré 3. En attendant l'euro (suite)

Le gouvernement a également commencé de travailler à la préparation des entreprises à l'usage de l'euro. Un site Internet spécifique a été créé (www.euro.gov.uk). Une campagne publicitaire a été menée, le gouvernement distribue des brochures pour répondre aux demandes d'informations et il publie des analyses de cas. Au niveau local, 12 forums euro régionaux ont été mis sur pied. Les entreprises peuvent désormais acquitter leurs impôts, établir leurs comptes, émettre des actions ou en redéfinir la valeur en euros, et recevoir certaines aides agricoles et des aides au titre de la *Regional Selective Assistance* dans la monnaie européenne. Sur le terrain, l'arrivée de l'euro a accru le volume des opérations qui ont lieu dans la City, laquelle continue de jouer un rôle très important parmi les marchés de capitaux européens. En revanche, l'euro n'est pas encore beaucoup utilisé en dehors des marchés financiers. Même parmi les entreprises qui ont des liens commerciaux avec les pays de la zone euro, rares sont celles qui déclarent l'utiliser. D'après certaines enquêtes et informations ponctuelles, cependant, les entreprises prévoient de l'utiliser davantage à l'avenir.

Parallèlement, le débat politique et théorique sur les avantages de l'adhésion ou non à l'euro se poursuit, bien que les analyses n'aient guère apporté d'éclairages nouveaux depuis l'examen présenté dans la précédente *Étude* (encadré 1). Certains organismes ont pris position et de nouveaux groupes se sont formés pour exercer des pressions en faveur de l'adhésion ou contre celle-ci¹. Lorsque des membres du MPC se sont exprimés sur ce sujet, cela a été à titre personnel². Malheureusement, ce débat a cependant eu tendance, parfois, à être influencé par d'autres, connexes ou non (sur l'embargo sur le bœuf britannique, par exemple). En outre, la manière dont sont perçus les débuts de l'euro sur le Continent aura probablement une influence³.

1. La *Confederation of British Industry* s'est déclarée, en juillet 1999, favorable en principe à l'adhésion. Les six principaux syndicats ont fait de même en décembre 1999. *Britain in Europe* et le *Center for European Reform* sont partisans de l'adhésion, tandis que *Business for Sterling*, l'*Institute of Directors* et le *Bruges Group*, plus ancien, ainsi que *New Europe*, s'y opposent (certains de ces groupes sont toutefois notoirement divisés, comme en témoigne la dissidence, récemment, de certains membres de l'*Institute of Directors*).

2. La décision sur l'adhésion à l'euro n'est pas du ressort du MPC et celui-ci n'a pas en tant que tel de position officielle sur le sujet. Toutefois, certains membres du MPC se sont exprimés à titre personnel, en particulier le Professeur Buiter, qui s'est fait l'avocat de l'adhésion (Buiter, 1999 et 2000). Le gouverneur de la Banque d'Angleterre a souvent discuté des avantages et inconvénients économiques de l'adhésion (exprimant récemment son soulagement que le Royaume-Uni n'ait pas rejoint l'euro dès le début, au motif que ceci eût rendu très difficile d'éviter une poussée inflationniste) mais il a souligné à de nombreuses reprises que la décision d'adhérer était *in fine* d'ordre politique.

3. A ce propos, voir OCDE (2000a).

les perspectives de croissance aient été régulièrement révisées à la hausse jusqu'à il y a peu, les anticipations d'inflation sont restées modérées et il est probable que les taux d'intérêt se maintiendront en deçà de leur dernier sommet. Dans une perspective à plus long terme, la question qui se pose est de savoir si, et quand, le Royaume-Uni participera à la troisième phase de l'Union économique et monétaire (encadré 3). Les écarts de taux d'intérêt vis-à-vis de la zone euro sont relativement importants actuellement, mais la convergence prévue des situations conjoncturelles, évoquée dans le chapitre I, pourrait contribuer à les réduire.

III. Cadre et politique budgétaires

Malgré la priorité accordée aux objectifs à moyen terme, le cadre budgétaire en place jusqu'en 1997 s'est révélé déficient à de nombreux égards, notamment en ce qui concerne la transparence, la stabilité et la responsabilité financière. Comme noté dans l'*Étude* précédente de l'OCDE, le *Code de stabilité budgétaire* proposé par le gouvernement fin 1997 et adopté par la Chambre des communes en décembre 1998³¹ prévoit plusieurs changements destinés à remédier à ces lacunes. Le présent chapitre décrit le nouveau cadre budgétaire et examine les évolutions de la politique budgétaire à court et à plus long terme.

Le cadre

Conformément au *Code*, le gouvernement a défini deux règles budgétaires, l'objectif étant de préserver les progrès réalisés ces dernières années sur la voie de l'assainissement des finances publiques. Certains des éléments du cadre budgétaire datent d'initiatives antérieures, visant en particulier la mise en place d'un système de comptabilité plus pertinent économiquement. Du point de vue international, le *Code* présente de nombreux aspects communs avec les réformes introduites par la Nouvelle-Zélande au début des années quatre-vingt-dix (OCDE, 1996a).

Deux règles budgétaires

En conformité avec le *Code*, le gouvernement a défini deux règles budgétaires. Afin que la politique budgétaire soutienne la politique monétaire durant le cycle économique, ces deux règles sont expressément définies dans une optique à moyen terme, leur application devant intervenir sur le cycle et non année après année. La première est la règle d'or, en vertu de laquelle l'État n'empruntera que pour investir et non pour financer les dépenses courantes³². La deuxième est une règle de dette (ou règle d'investissement soutenable), exigeant que la dette publique exprimée en pourcentage du PIB, nette des actifs financiers liquides, soit maintenue à un niveau stable et prudent. Le gouvernement a également indiqué que toutes choses égales par ailleurs, une réduction du ratio de dette publique nette en dessous de la barre des 40 pour cent du PIB sur la durée du cycle

économique est souhaitable, bien qu'il ne soit pas évident de définir le cycle, surtout *ex ante*. La règle d'or vise à limiter les dépenses courantes sans plafonner les investissements publics (qui avaient prioritairement fait l'objet de coupes dans le passé) et à améliorer l'équité entre les générations en empêchant que les coûts des services consommés aujourd'hui soient répercutés sur les contribuables futurs. La règle de la dette vise à assurer la viabilité budgétaire³³.

Ces deux règles, comme les autres règles budgétaires, ont inévitablement leurs limites. *Premièrement*, si elles constituent de judicieux garde-fous, elles ne doivent pas être considérées comme décrivant un optimum, et ne spécifient pas quelle doit être à court terme la trajectoire budgétaire (différentes trajectoires de déficit sont compatibles avec des normes définies sur toute la durée d'un cycle)³⁴. *Deuxièmement*, alors que la définition de l'investissement dans les comptes nationaux offre un cadre clair pour la règle d'or, certaines catégories de dépenses, bien que considérées comme dépenses courantes dans les comptes nationaux, correspondent davantage à des investissements (par exemple dans l'éducation ou la santé). En pratique, toutefois, élargir la définition de l'investissement créerait des difficultés pour quantifier son rendement et ouvrirait le champ à la manipulation des données de finances publiques. *Troisièmement*, pour ce qui est de la règle de la dette, il serait économiquement plus intéressant, et plus compatible avec le passage actuel à la comptabilité patrimoniale, de suivre la dette brute, nette de l'ensemble des actifs, y compris les actifs physiques. Le fait que le seuil de 40 pour cent choisi paraisse faible par rapport aux périodes passées et aux autres pays peut être trompeur eu égard à la forte dégradation de la richesse nette du secteur public intervenue au Royaume-Uni dans les années quatre-vingt-dix (voir ci-dessous). Une mesure de meilleure qualité de la viabilité de la situation budgétaire de l'État tiendrait compte des recettes et obligations futures, encore qu'une telle extension dans le temps aurait une incidence moins spectaculaire pour le Royaume-Uni que pour d'autres grands pays de l'OCDE (voir ci-après). Même si de telles suggestions peuvent paraître raisonnables *in abstracto*, il est difficile voire impossible de les mettre en œuvre, notamment parce que la valorisation des actifs physiques et autres postes du bilan n'est pas suffisamment fiable pour que ceux-ci soient inclus dans un objectif de politique budgétaire, malgré le fait que le Royaume-Uni soit en avance sur d'autres pays de l'OCDE en matière de mesure du bilan du secteur public.

Un nouveau système de contrôle des dépenses

La deuxième innovation du nouveau cadre concerne le système de contrôle des dépenses, avec la *Total Managed Expenditure* (TME)³⁵. A l'intérieur de la TME, les dépenses courantes et les dépenses d'équipement sont planifiées et gérées séparément, conformément à la règle d'or. Environ la moitié de la TME est gérée au moyen des *Departmental Expenditure Limits* (DEL) irrévocablement fixées

pour trois ans, en termes nominaux. Les départements sont libres de reporter toute fraction des dépenses d'un exercice financier sur l'autre dans le cadre de la DEL, mais les plafonds ne peuvent être rouverts en cours de route, sauf si l'inflation, mesurée par l'indice implicite des prix du PIB, s'écarte au total de plus de 1.5 pour cent des prévisions budgétaires. L'autre moitié de la TME, appelée *Annually Managed Expenditure* (AME), est contrôlée annuellement dans le cadre du processus budgétaire. L'AME inclut notamment les prestations de sécurité sociale et les paiements d'intérêts sur la dette.

A l'issu du réexamen d'ensemble des dépenses (*Comprehensive Spending Review* ou CSR), achevé à la mi-1998, des objectifs de produits mesurables ont été établis pour un ensemble de services publics centraux sous la forme d'accords de service public (*Public Service Agreements* ou PSA). Les résultats des départements par rapport à leurs objectifs sont ensuite examinés par un Comité à haut niveau, présidé par le Chancelier de l'Échiquier et assisté d'un Groupe d'experts du secteur privé sur la productivité des services publics. Chaque département doit publier une stratégie d'investissement qui est censée être fondée dans toute la mesure du possible sur une analyse coûts-avantages.

Les réexamens des dépenses (*Spending Reviews*) remplacent les rounds annuels de dépense et les *Fundamental Expenditure Reviews*. Au lieu d'être axés sur un domaine à la fois, comme c'était le cas de ces derniers, les réexamens visent l'ensemble des dépenses publiques ainsi que les arbitrages et interactions entre programmes. Si la part des dépenses totales couvertes par les normes triennales est inférieure à ce qui était le cas auparavant, ces normes sont aujourd'hui plus strictes : par le passé, elles étaient ajustées chaque année à l'occasion d'une étude annuelle des dépenses, de sorte que les départements ne pouvaient s'y fier et savaient aussi qu'on ne pouvait leur reprocher de s'en être écartés ; dans le nouveau régime, les départements peuvent étendre avec plus de sécurité leur horizon de planification, encore que dans le même temps ils doivent faire face aux besoins d'urgence à l'aide de leurs ressources existantes (sauf dans des cas exceptionnels – comme le conflit du Kosovo – où ils peuvent recevoir des fonds d'une petite Réserve)³⁶.

Le deuxième réexamen des dépenses est actuellement en cours et doit être achevé en juillet 2000. Il a lieu dans le cadre des nouvelles règles de décentralisation (encadré 4). La troisième année du CSR (2001/02) sera la première de la nouvelle période de planification triennale, ce qui implique que l'horizon de tout réexamen des dépenses est en fait de deux ans et non de trois. L'une des caractéristiques particulières du deuxième réexamen des dépenses est la multiplication des études couvrant plusieurs départements. En effet, ceux-ci ne peuvent, isolément, s'attaquer de façon efficace à des problèmes comme la criminalité et l'exclusion sociale : ceux-ci appellent de véritables efforts conjoints au sein de l'administration ainsi qu'une coopération avec les autorités locales, le secteur des

Encadré 4. Décentralisation

En septembre 1997, des référendums ont été organisés en Écosse et au pays de Galles qui ont abouti à l'approbation du projet de décentralisation (*devolution*) présenté par le gouvernement et conduit à la création du Parlement d'Écosse et de l'Assemblée autonome galloise, dont la première élection a eu lieu en mai 1999. Le référendum de mai 1998 en Irlande du Nord a abouti à la création de la nouvelle Assemblée d'Irlande du Nord, les premières élections ayant lieu en juin 1998. Le transfert correspondant de pouvoirs a exigé la redéfinition des relations financières entre niveaux de gouvernement¹.

Le Parlement écossais peut légiférer dans tous les domaines ne figurant pas sur la liste des pouvoirs réservés du Royaume-Uni : ses compétences couvrent donc la santé, l'éducation, le logement, la formation, l'aide financière à l'industrie, l'agriculture, le tourisme, l'environnement et les collectivités locales. Westminster ne légifèrera généralement pas dans ces domaines. En revanche, l'Assemblée galloise n'a généralement pas les pouvoirs de légiférer, mais elle peut exercer les pouvoirs que Westminster déléguait précédemment au Secrétaire d'État pour le pays de Galles, y compris l'adoption de législations secondaires dans les domaines expressément mentionnés ci-dessus pour l'Écosse. Elle peut aussi restructurer les nombreux organes non élus.

Les budgets affectés aux Parlements d'Écosse, du pays de Galles et d'Irlande du Nord (parfois appelés « dotations globales ») sont déterminés sur la base de la formule de Barnett². Pour l'Écosse, le budget représente moins de 5 pour cent du budget de Westminster. En outre, le Parlement écossais peut faire fluctuer l'impôt sur le revenu dans la limite de plus ou moins 3 pour cent par rapport au taux de base, le produit de cette mesure augmentant ou réduisant l'autorisation de dépenses du Parlement (mais cette possibilité n'a pas encore été utilisée). Le budget gallois représente un peu plus de 2 pour cent de celui de Westminster. L'Assemblée du pays de Galles n'a pas de pouvoirs fiscaux similaires. Le budget d'Irlande du Nord représente un peu moins de 3 pour cent de celui de Westminster.

1. La répartition de la population entre les quatre régions du Royaume-Uni était la suivante en 1998 : Angleterre, 83,7 pour cent ; Écosse, 8,7 pour cent ; pays de Galles, 5,0 pour cent et Irlande du Nord, 2,7 pour cent. Le statut des collectivités locales dans cette nouvelle structure n'est pas examiné dans le présent encadré ni d'ailleurs la création en 1999 de huit organismes régionaux de développement en Angleterre, qui a aussi impliqué l'octroi d'une certaine autonomie.
2. La formule de Barnett, fondée sur les données démographiques, est appliquée pour déterminer les modifications des dotations allouées à chaque territoire, sur la base de l'évolution des dépenses prévues pour des services comparables du gouvernement du Royaume-Uni en Angleterre, en Irlande du Nord et dans le pays de Galles, ou en Grande-Bretagne, selon le cas (voir Heald (1996) pour plus de précisions). Son *modus operandi* est affecté par l'introduction du nouveau cadre budgétaire (HM Treasury, 1999b).

bénévoles et les entités privées. Cette fois, quinze études transversales sont réalisées, dont « Un bon départ et des services pour les moins de 5 ans », « Les jeunes en danger », « Le passage de l'aide sociale à l'emploi » (*Welfare to Work*), « L'aide aux personnes âgées », « La lutte contre la criminalité », « L'intervention de l'État dans les zones défavorisées » et « La science et la recherche ».

Dans le cadre de ce processus, le ministère des Finances est amené à participer plus directement aux travaux des autres départements, reflétant l'attention plus grande portée aux résultats. Afin de mieux comprendre les problèmes pratiques et les arbitrages auxquels sont confrontés ces derniers sur le terrain, il est envisagé d'envoyer certains fonctionnaires du ministère des Finances dans des établissements comme les écoles et les hôpitaux pour accompagner dans leur travail les proviseurs ou les responsables du Service national de santé. Les fonctionnaires du ministère des Finances seront en effet mieux préparés à négocier et arrêter les objectifs de dépenses et de résultats des autres départements s'ils ont davantage conscience des pressions auxquelles sont soumis les responsables dans le secteur public, à l'heure où un grand nombre de ces derniers considèrent qu'ils sont confrontés à des exigences croissantes et parfois conflictuelles de la part de l'administration centrale (Steele, 1999).

L'introduction d'un nouveau cadre soulève des questions. *Premièrement*, aucune série longue n'ayant encore été publiée pour la décomposition en DEL et AME de la TME, il est difficile de se faire une idée précise de leur sensibilité conjoncturelle (encore que l'on puisse avancer que leur comportement se modifiera vraisemblablement une fois qu'ils serviront d'objectifs à la politique budgétaire). *Deuxièmement*, l'accent mis sur la nécessité de bien dépenser est le bienvenu mais le gouvernement devra continuer d'améliorer la qualité de l'analyse coûts-avantages associée. A cet égard, améliorer les technologies de l'information utilisées aidera à réduire les coûts administratifs et à améliorer les services (encadré 5). *Troisièmement*, la fonction d'audit est plus importante que jamais dans le nouveau dispositif.

Mise en place de la comptabilité et de la budgétisation en droits constatés

Depuis longtemps, il a été établi que la comptabilisation et la budgétisation sur la base des paiements ne reflètent pas adéquatement l'utilisation effective des ressources³⁷. En 1993, le gouvernement a annoncé qu'il étendrait peu à peu à l'ensemble du secteur public la comptabilité en droits constatés appliquée jusqu'ici dans certains domaines seulement, y compris les industries nationalisées (opérant sur une base commerciale), les fonds commerciaux (dont les recettes découlent essentiellement des services rendus), les organismes d'exécution (assujettis à des objectifs de performance quantifiés)³⁸ et les hôpitaux (voir chapitre V)³⁹. Le *Code* a de nouveau souligné l'importance d'une approche en droits constatés. Les départements ont commencé de l'introduire et un galop

Encadré 5. Le gouvernement en ligne

L'utilisation de l'Internet dans le secteur public et dans les relations entre citoyens et administrations publiques décolle dans les pays de l'OCDE, mais à une vitesse inégale. En Australie, la plupart des feuilles d'impôt sont maintenant remplies électroniquement, toutes les vacances d'emploi sont disponibles sur l'Internet et tous les services correspondants seront en ligne d'ici à 2001. Si le Royaume-Uni a commencé par faire des efforts pour encourager un « gouvernement ouvert », il a depuis lors tendance à rester à la traîne. L'ambition déclarée du gouvernement, fin 1997, était d'arriver à ce qu'un quart de l'ensemble des transactions entre les citoyens et l'État soient réalisées électroniquement d'ici à 2002 et l'ensemble de ces transactions d'ici à 2008. Les technologies fondées sur le web peuvent effectivement favoriser la symbiose des services publics en permettant aux citoyens de communiquer simultanément avec plusieurs départements et organismes à différents niveaux de l'administration. Un nouveau chômeur, par exemple, peut utiliser les sites web de l'État pour chercher un travail, demander des prestations, obtenir des informations sur la création d'une entreprise ou demander un recyclage. Le passage par le web peut être très efficace en termes de coûts si on le compare aux procédures traditionnelles fondées sur l'utilisation du téléphone ou du courrier (encore que des informations mal présentées et mal gérées sur le web généreront du courrier électronique inutile et diminueront les avantages sur le plan des coûts).

Jusqu'ici, toutefois, le développement des sites web du gouvernement a été fragmenté et lent (NAO, 1999a). Certains départements et agences ont fait des progrès considérables mais dans nombre de cas la fourniture de services plus avancés et interactifs que les « brochures électroniques » – permettant de récupérer des formulaires, de trouver des informations, d'interroger les banques de données et de réaliser des transactions par courrier électronique – n'en est encore qu'à ses débuts et de nombreux sites ou parties de sites ne sont mis à jour qu'irrégulièrement. Les sites de la sécurité sociale, par exemple, sont relativement statiques et sous-développés. Les sites du gouvernement restent aussi assez déconnectés. Au sein du secteur public, le développement du courrier électronique et des intranets progresse, quoique partant d'un faible niveau.

L'opération gouvernement en ligne soulève certains nouveaux problèmes, toutefois, qui expliquent en partie – mais pas totalement – la réticence de certains départements ou organismes à faire preuve de davantage de hardiesse. L'information électronique doit être bien sécurisée et la vie privée des entreprises et des citoyens de même que la confidentialité commerciale doivent être protégées. En outre, on peut craindre qu'un développement déséquilibré des communications électroniques n'accroisse l'exclusion sociale et ne génère de nouvelles formes d'inégalités, d'où les récentes mesures prises par l'État pour faciliter un accès bon marché aux ordinateurs personnels et à l'Internet dans les milieux peu favorisés.

d'essai a eu lieu. Au vu de celui-ci, il a été décidé de procéder en deux phases. Pour donner le temps de développer de l'expérience en matière de prévision, de suivi et de contrôle, les nouvelles grosses composantes non encaissées/décaissées des budgets en droits constatés seront inclus dans l'AME lors du réexamen des dépenses de cette année. L'intention est de les inclure dans les DEL après le réexamen de 2002, à la lumière de la pratique.

Plus précisément, plutôt que de suivre les paiements et les recettes en espèces, les comptes en droits constatés enregistrent les charges lorsqu'elles sont engagées et les produits lorsqu'ils sont gagnés. On se rapproche donc beaucoup plus des Principes comptables généralement reconnus (PCGR) du secteur privé⁴⁰. La comptabilité en droits constatés introduit une différence particulièrement importante pour ce qui est des charges financières (amortissement et intérêts), qui sont dorénavant comptabilisées au moment où elles sont engagées (voir encadré 13 du chapitre V). En permettant d'évaluer pleinement les coûts des biens intermédiaires, cette méthode de comptabilité permet de mieux quantifier l'efficacité des programmes et des activités⁴¹. Elle réduit aussi l'incitation à se conformer à des objectifs budgétaires prédéterminés en avançant ou en retardant certaines dépenses (y compris les manœuvres de fin d'exercice budgétaire) et contribue à donner la priorité aux conséquences à long terme des décisions de gestion. Elle facilite la gestion des actifs en comptabilisant le coût du capital et le montant de l'amortissement et en encourageant la cession des actifs sous-utilisés. Elle améliore la gestion de la trésorerie dans la mesure où elle reflète les informations sur les montants exigibles et les montants à recevoir, ainsi que sur les stocks. En outre, elle rend beaucoup plus faciles, le cas échéant, les comparaisons avec d'autres prestataires publics ou des prestataires privés.

La comptabilité et la budgétisation en droits constatés (RAB) doit couvrir les quarante-six départements de l'administration centrale et les organismes qui leur sont rattachés⁴². Ces départements ont maintenant un budget patrimonial et un besoin de liquidités correspondant. Les comptes d'affectation traditionnels sont remplacés par cinq appendices. Trois correspondent à la pratique du secteur privé : compte d'exploitation et compte de résultats, bilan et état des flux de trésorerie. En outre, un récapitulatif des ressources doit être établi, pour que le Parlement puisse faire une comparaison entre crédits votés et résultats. La comptabilité et la budgétisation patrimoniales exigent aussi des départements qu'ils relient les emplois de ressources à leurs objectifs dans un tableau de financement. Outre ces cinq appendices, une analyse des produits et des performances doit être établie par chaque département contenant une évaluation à long terme des réalisations par rapport aux objectifs (et complétant les accords de service public). Si, en principe, il n'y a plus besoin de budgets des immobilisations avec cette méthode, ces budgets doivent être maintenus dans la pratique, pour que la règle d'or puisse s'appliquer et pour assurer un élément supplémentaire de discipline budgétaire.

Passer à la comptabilité en droits constatés modifiera considérablement les tailles relatives des programmes publics. Par exemple, elle réduira la part dans les dépenses totales de la sécurité sociale (à forte intensité de main-d'œuvre) et augmentera celle de la défense (à forte intensité de capital). Plusieurs écueils devront être surmontés pour ce qui est de la mise en œuvre. *Premièrement*, la comptabilité en droits constatés laisse davantage de place à l'appréciation que la comptabilité sur la base des paiements et exige donc davantage de compétences et de dépenses. *Deuxièmement*, la qualité de certaines des principales sources d'information laisse à désirer, en particulier celle des registres d'actifs. Tous les départements ont été invités à les établir dès 1993 mais leur fiabilité reste inégale. Un registre des actifs nationaux a été publié pour la première fois en 1997, mais il ne faisait que dresser la liste des actifs de l'administration centrale sans les valoriser. *Troisièmement*, il sera très difficile pour plusieurs départements de rétropoler la nouvelle méthode sur les comptes antérieurs à 1997/98. Dans ces conditions, il est souhaitable de ne pas arrêter trop vite la comptabilité traditionnelle, bien que ceci doive être mis en regard des coûts liés à une double comptabilité (sans compter que le maintien des anciennes séries peut affaiblir les incitations à établir et conduire la politique dans le nouveau cadre). Le calendrier actuel prévoit donc trois années de double comptabilité (de 1998/99 à 2000/01), de façon à donner aux départements le temps de s'assurer que leurs systèmes sont suffisamment robustes.

La comptabilité et la budgétisation patrimoniales améliorent la pertinence économique des comptes publics, mais seulement dans la mesure où les postes sont mesurables. Par exemple, le caractère conditionnel de certaines créances ou de certains engagements peut empêcher leur quantification. La difficulté d'évaluation de certains postes du bilan pour lesquels il n'y a pas d'équivalent dans le secteur privé – comme les infrastructures et les biens patrimoniaux, ou le pouvoir fiscal souverain – constitue aussi une contrainte. Néanmoins, nombre de ces obstacles méthodologiques concernent l'ensemble de l'administration (voir ci-dessous) et ne doivent pas faire douter du fait qu'à un niveau plus désagrégé la comptabilité en droits constatés représente un progrès majeur.

Renforcement de la transparence et de la responsabilité financière

Le gouvernement a aussi souligné l'importance de la transparence budgétaire et plusieurs mesures ont été conçues pour l'améliorer. Le *Code* prévoit une série de rapports⁴³ définissant la stratégie économique et budgétaire de l'État et décrivant l'état des finances publiques, y compris des informations plus détaillées que par le passé sur les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes, sur la situation budgétaire estimée, corrigée des fluctuations conjoncturelles, et sur les tendances budgétaires à long terme. Le *National Audit Office* (NAO) a audité les principales hypothèses et conventions à la base des prévisions budgétaires et

le ministère des Finances doit l'inviter à examiner toute modification ultérieure de ces hypothèses. De plus, le NAO reverra tous les trois ans les hypothèses précédemment auditées⁴⁴. En outre, le gouvernement s'est engagé à ce que les ménages soient pleinement informés des décisions fiscales et de dépense et prévoit de proposer en temps voulu une modification au *Code* allant dans ce sens. Il envisage de distribuer un dépliant à chaque ménage expliquant ces décisions⁴⁵. L'amélioration de l'information du public est aussi assurée par la publication sur l'Internet des rapports susmentionnés. Un autre progrès notable est la publication à bref délai par l'ONS, depuis octobre 1999, des résultats mensuels des finances publiques, concernant en particulier l'excédent du budget courant et la dette nette en pourcentage du PIB. Pour améliorer la transparence, on travaille aussi dans une perspective plus longue, eu égard au fait que l'administration centrale compte à elle seule 1 500 organismes, d'établir des comptes de l'ensemble de l'administration, qui couvriront le secteur public dans sa totalité, y compris les collectivités locales⁴⁶. L'établissement régulier de cette nouvelle série d'états financiers devrait commencer au cours de l'exercice 2005/06. Enfin, en ce qui concerne la gestion de la dette publique, les responsabilités de la Banque d'Angleterre, en tant qu'intermédiaire de l'État, ont été transférées en 1998 à un Bureau de la gestion de la dette (Debt Management Office ou DMO), afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'influence que les informations internes relatives aux décisions sur les taux d'intérêt peut exercer sur la gestion de la dette et d'accroître la transparence des opérations de gestion de la dette et des flux de trésorerie. Ces dernières opérations ont été transférées complètement au DMO.

Une plus large diffusion des informations budgétaires est la bienvenue, comme l'est le rôle du NAO dans l'audit des hypothèses sous-tendant le budget. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire en ce qui concerne le contenu, par exemple la classification économique et la ventilation fonctionnelle détaillée des dépenses dans les principaux documents budgétaires (FMI, 1999a). Les dépenses fiscales, anciennes et nouvelles, n'ont longtemps pas été quantifiées de façon systématique et complète, une lacune devenant d'autant plus sérieuse que les DEL constituent une incitation à recourir aux avantages fiscaux. Elles sont désormais mieux présentées. Le PBR, qui a un caractère consultatif, constitue un cadre satisfaisant pour le débat public avant la mise au point définitive du budget. Certains éléments essentiels ne peuvent cependant être pris en compte car il serait perturbateur de les débattre sur la place publique⁴⁷. En outre, le temps disponible pour l'examen parlementaire de mesures spécifiques contenues dans le budget, publié en mars reste limité⁴⁸.

Grandes tendances budgétaires : assainir les finances publiques

C'est en grande partie parce que la situation budgétaire tendancielle, corrigée des variations conjoncturelles, a été très mal appréciée il y a dix ans que

cette situation s'est gravement détériorée au Royaume-Uni au début des années quatre-vingt-dix. Le déficit des administrations publiques a grimpé jusqu'à 8 pour cent du PIB en 1993 et les ratios d'endettement public ont fait un bond en avant (tableau 3), restant toutefois bien inférieurs à ceux enregistrés dans un grand nombre d'autres pays d'Europe continentale. Cette dégradation rapide s'est inversée ultérieurement, la politique budgétaire étant peu à peu resserrée entre 1994 et 1996 et plus radicalement en 1997 et 1998. Durant la première phase, l'ajustement a revêtu la forme d'une réduction des dépenses de 1¼ de point de pourcentage du PIB, conjuguée à une augmentation du rapport des recettes publiques de ¾ de point de pourcentage du PIB. La deuxième phase a été marquée par une compression de près de 3 pour cent du rapport des dépenses au PIB et, simultanément, par un accroissement d'un peu plus de moitié du rapport des recettes. Dans ces conditions, le solde budgétaire ajusté des fluctuations conjoncturelles est passé d'un déficit de 6.4 pour cent du PIB en 1993 à l'équilibre en 1998 et la dette de l'administration publique a commencé de diminuer en 1997/98. Le Royaume-Uni a donc ainsi satisfait plus largement que la plupart des pays « ins », y compris les plus grands, aux valeurs de référence budgétaires associées à l'accès à la troisième phase de l'UEM (graphique 16).

Après cette modification majeure de l'orientation budgétaire dans les années quatre-vingt-dix, la stratégie suivie par le gouvernement dans son budget 1999/2000 a été de préserver ce qui fut chèrement acquis en matière de stabilisation budgétaire. Par conséquent, l'orientation inscrite dans la loi de finances était globalement neutre. En exécution, un resserrement supplémentaire fut constaté (voir ci-dessous). Le budget de mars 2000 comporte pour 2000/01 un surplus

Tableau 3. **Principaux agrégats budgétaires en comptabilité nationale**
Administrations publiques, année civile, en pourcentage du PIB

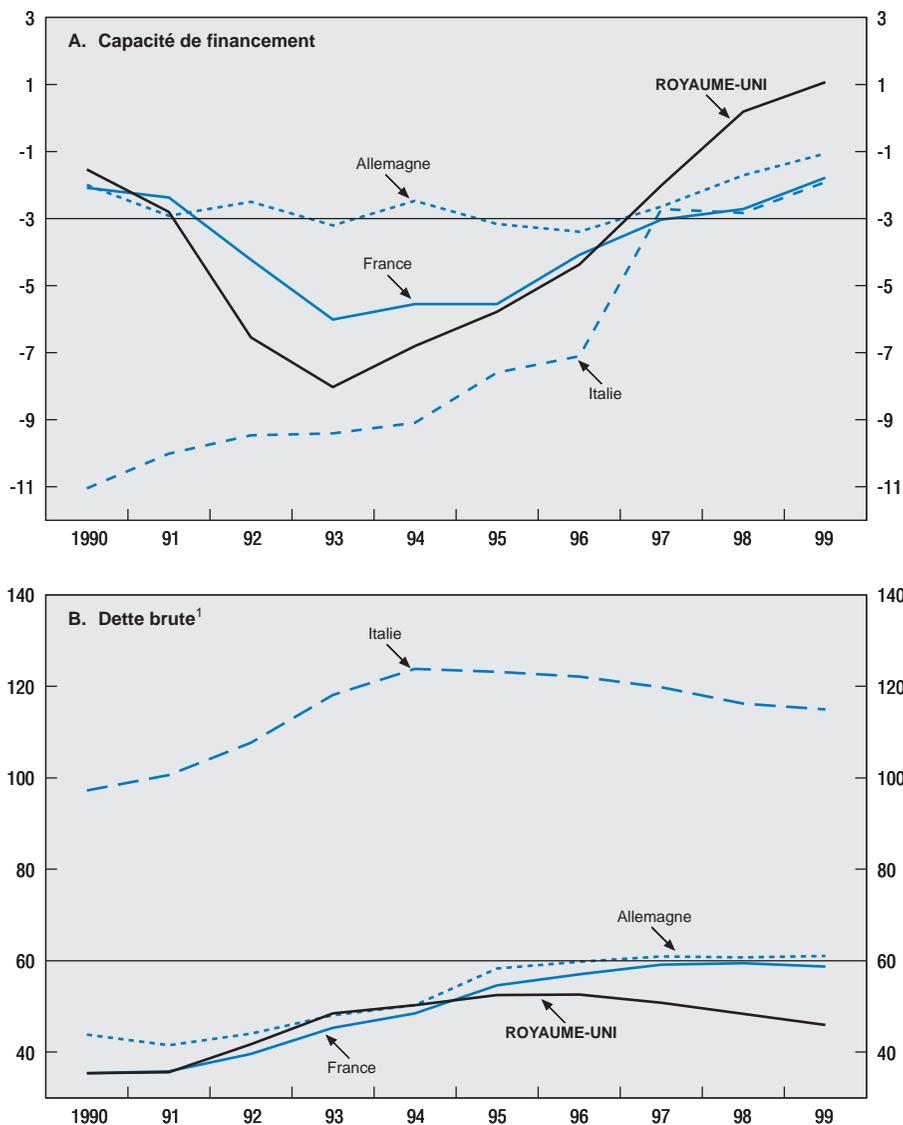
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ¹	2001 ¹
Flux									
Dépenses totales	45.4	44.7	44.4	43.0	40.9	40.0	39.3	39.4	39.4
Recettes courantes	37.4	37.9	38.6	38.6	38.9	40.2	40.4	40.5	40.4
Soldes financiers									
Capacité de financement	-8.0	-6.8	-5.8	-4.4	-2.0	0.2	1.1	1.1	0.9
Solde primaire net	-5.8	-4.2	-2.8	-1.5	0.9	3.0	3.3	3.2	3.0
Solde structurel ²	-6.4	-6.4	-5.6	-4.3	-2.5	-0.2	0.9	0.6	0.5
Solde structurel primaire ²	-4.3	-3.8	-2.6	-1.4	0.4	2.6	3.1	2.7	2.6
Épargne brute	-4.9	-3.9	-2.9	-2.2	-0.3	1.8	2.8	2.9	2.9
Dette publique									
Brute	56.2	53.7	58.9	58.5	58.9	56.2	53.0	49.7	46.9
Nette	35.2	35.2	41.0	42.6	44.2	41.7	38.7	35.4	32.6

1. Prévisions.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

Source : OCDE.

Graphique 16. **Situation budgétaire au regard des critères de Maastricht**
En pourcentage du PIB



1. Rupture de série en 1996 pour l'Allemagne et le Royaume-Uni, en 1995 pour la France.
Source : OCDE.

corrige des fluctuations conjoncturelles supérieur à celui projeté dans le budget de mars 1999, mais inférieur de 0.7 points de PIB au surplus estimé réalisé en 1999/2000, ce qui soulève des questions quant au degré de rigueur de la politique budgétaire (encadré 6). L'intention du gouvernement n'est point en effet

Encadré 6. Quel est le degré de rigueur de la politique budgétaire ?

Il y a au moins deux façons d'évaluer le degré de rigueur de la politique budgétaire du budget de mars 2000, sur la base des estimations et projections du gouvernement lui-même.

La première répond à la question de savoir dans quelle mesure le budget de cette année contribue à la demande agrégée comparé à ce que l'on peut estimer avoir eu lieu pour le budget de l'an dernier. Le changement de cette contribution à la demande, corrigé des fluctuations conjoncturelles, mesure alors l'assouplissement ou le resserrement de l'orientation budgétaire. Sur ce critère, et compte tenu de ce que l'on savait des résultats pour 1999/2000 au moment de sa préparation, le budget de mars 2000 peut être considéré *ex ante* comme expansionniste sur l'horizon qui importe pour la politique monétaire (il peut encore en être autrement *ex post*).

On peut aussi, comme le fait la documentation budgétaire cette année, utiliser le projet de loi de finances de l'an dernier comme base de comparaison pour évaluer le changement d'orientation budgétaire. Dans ce cas, la comparaison met en regard les intentions de politique économique alors et maintenant. Sur cette base, l'orientation en 2000/01 (et 2001/02) est plus restrictive que ce qu'envisageait le budget de mars 1999, bien qu'elle soit plus relâchée pour les années ultérieures. La dette publique nette, à un horizon de quatre ans, est un peu plus faible, ce qui peut donner à penser que cumulativement il n'y a pas de relâchement, encore que les variations de dette nette reflètent également d'autres facteurs, y compris les ventes d'actifs*.

Dans les deux cas, il convient de noter que le solde budgétaire et le niveau de dette publique actuels, après plusieurs années d'efforts de consolidation vigoureux, sont à bien des égards enviablés, y compris comparés à de nombreux autres pays européens. En ce sens, le gouvernement a élargi le menu des options budgétaires qui s'offrent à lui, qu'il s'agisse d'allégements fiscaux ou d'augmentations de dépenses. Toutefois, le calendrier importe, et des arbitrages peuvent être à opérer entre des priorités de *policy mix* à court terme et des considérations structurelles de long terme. En outre, il faut souligner que les engagements pris dans le budget de mars 2000 ont épuisé une grande partie de la marge de manœuvre venant d'être retrouvée.

* Les récentes enchères pour l'attribution des licences pour les téléphones mobiles de la troisième génération vont engendrer des recettes considérables, que le gouvernement a déclaré vouloir affecter au désendettement net.

Tableau 4. **Recettes courantes**
En pourcentage du PIB¹

	Résultats					Prévisions officielles (Budget 2000)				
	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000 ²	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
Impôts sur les personnes physiques, bruts	9.8	9.3	9.8	10.3	10.6	10.7	10.8	10.9	11.0	11.2
<i>moins</i> : crédits d'impôt sur le revenu ³	0.4	0.3	0.4	0.2	0.3	0.5	0.8	0.8	0.8	0.8
<i>dont</i> : <i>working families tax credit</i> ⁴	–	–	–	–	0.1	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Impôt sur les sociétés	3.3	3.6	3.7	3.5	3.8	3.6	3.9	3.8	3.6	3.5
<i>Windfall tax</i> ⁴	–	–	0.3	0.3	–	–	–	–	–	–
Taxe sur la valeur ajoutée	6.0	6.1	6.2	6.1	6.3	6.3	6.3	6.2	6.2	6.1
Droits d'accise (carburant, alcool, tabac)	4.0	4.0	4.1	4.2	3.8	3.9	3.9	3.9	3.8	3.7
Cotisations de sécurité sociale	6.2	6.1	6.2	6.4	6.3	6.2	6.2	6.1	6.1	6.1
Autres impôts et redevances ⁵	6.5	6.4	6.5	6.5	6.6	6.8	6.9	6.9	6.8	6.8
Impôts et cotisations de sécurité sociale, nets	35.3	35.3	36.5	37.1	37.0	36.9	37.3	37.1	36.7	36.6
Ajustements et autres recettes	2.7	2.3	2.3	2.1	2.5	2.8	2.6	2.7	2.7	2.7
Recettes courantes totales										
Y compris la <i>windfall tax</i>	37.9	37.6	38.7	39.2	39.6	39.7	39.9	39.8	39.4	39.3
Non compris la <i>windfall tax</i>	37.9	37.6	38.4	38.9						
<i>Pour mémoire</i>										
Ajustement des impôts sur la base des droits constatés	0.3	0.2	0.0	0.1	0.4	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1

1. Sur la base des paiements sauf pour les recettes totales (sur la base des droits constatés).

2. Selon les estimations du Budget 2000.

3. Principalement l'allégement au titre des intérêts hypothécaires (jusqu'en 1998/99), le *working families tax credit* (à partir de 1999/2000) et le crédit d'impôt pour enfants à charge.

4. L'impôt n'est pas applicable lorsqu'aucun chiffre n'est indiqué.

5. Y compris l'impôt local (*council tax*), les versements au *National Lottery Distribution Fund* et les taxes UE sur les produits (à l'exclusion de la TVA).

Source : HM Treasury.

d'enregistrer des surplus toujours plus importants. Il projette que le surplus corrigé des fluctuations conjoncturelles diminuera au fil du temps et qu'un déficit apparaîtra d'ici 2002/03. Ce dernier excéderait 1 pour cent du PIB d'ici 2004/05, qui est l'horizon de la projection du gouvernement⁴⁹. Sur cette période, le rapport des recettes au PIB est appelé à diminuer légèrement, alors que le ratio des dépenses est appelé à augmenter pour se rapprocher progressivement de 40 pour cent. Par rapport au milieu des années quatre-vingt-dix, cela implique que les dépenses des administrations publiques atteindraient d'ici 2004/05 un niveau inférieur de quelque 4 points de pourcentage du PIB, alors que les recettes resteraient supérieures d'environ 1½ point (tableau 4), le gros de l'augmentation découlant de la hausse des recettes au titre de l'impôt sur les revenus des particuliers. Les mêmes tendances se dessinent du côté des recettes si l'on utilise comme indicateur de la pression fiscale globale le rapport des impôts nets et des cotisations de sécurité sociale tel que le calcule le gouvernement⁵⁰.

Reconnaissant que les possibilités d'erreurs de prévision restent considérables (tableau 5)⁵¹, le gouvernement s'est montré prudent en choisissant des hypothèses de croissance prudentes, y compris en ce qui concerne le potentiel d'expansion économique. Si, d'après les estimations officielles, ce potentiel est sans doute passé de 2¼ à 2½ pour cent (voir chapitre I), les prévisions budgétaires s'en tiennent à l'estimation plus faible. Même en partant de ces hypothèses de croissance prudentes, et malgré la trajectoire projetée du solde budgétaire le gouvernement projette que la dette brute des administrations publiques passera au-dessous de 40 pour cent du PIB et la dette nette du secteur public au-dessous de 33 pour cent du PIB (tableau 6). L'investissement public net, qui est tombé à un niveau excessivement bas ces dernières années, devrait se redresser pour passer de ½ pour cent du PIB environ en 1998 à 1¾ pour cent d'ici 2003/04. Cela contribuera à reconstituer progressivement le patrimoine net du secteur public, qui est tombé de plus de 70 pour cent du PIB à la fin des années quatre-vingt à moins de 14 pour cent en 1998, en raison essentiellement des déficits au titre du budget courant et de la diminution des prix réels de l'immobilier (graphique 17)⁵².

Tableau 5. **Erreurs moyennes absolues dans les prévisions du solde budgétaire**
Sur la période 1985/86-1997/98, en pourcentage du PIB

	Erreur totale	dont : la composante due à la prévision du PIB
A l'horizon de :		
Un an	1.2	0.2
Deux ans	2.0	0.6
Trois ans	3.0	1.0
Quatre ans	4.1	1.7

Source : HM Treasury.

Tableau 6. **Finances du secteur public : quelques indicateurs synthétiques**
En pourcentage du PIB¹

	Résultats				Prévisions officielles (Budget 2000)				
	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000 ²	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
Flux¹									
Budget des opérations courantes									
Recettes	37.6	38.7	39.2	39.6	39.7	39.9	39.8	39.4	39.3
Dépenses (non compris la dépréciation)	38.8	37.4	36.5	36.2	36.8	36.9	37.1	37.2	37.2
Dépréciation	1.7	1.6	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Budget d'investissement									
Investissement brut	3.0	2.7	2.7	2.7	2.8	3.0	3.4	3.6	3.6
Ventes d'actifs	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
Investissement net	0.7	0.6	0.6	0.6	0.9	1.2	1.5	1.8	1.8
Soldes									
Budget des opérations courantes	-2.9	-0.7	0.9	1.9	1.5	1.6	1.2	0.8	0.7
Budget des opérations courantes, corrigé des variations conjoncturelles ⁴	-2.3	-0.6	0.6	1.8	1.3	1.3	1.0	0.7	0.7
Besoin d'emprunt du secteur public (PSNB)	3.6	1.2	-0.3	-1.3	-0.7	-0.5	0.3	1.0	1.1
PSNB corrigé des variations conjoncturelles ⁴	3.0	1.2	-0.1	-1.2	-0.5	-0.3	0.5	1.1	1.1
Solde primaire	-0.5	2.0	3.3	3.8	3.2	2.8	1.9	1.0	0.9
Solde primaire corrigé des variations conjoncturelles	-1.2	1.9	3.5	3.9	3.4	3.1	2.1	1.1	0.9
Déficit des administrations publiques ^{3,5} : SEC 79	3.8	0.7	-0.9	-1.4	-0.9	-0.5	0.0	1.0	0.9
SEC 95 ⁶	3.8	0.9	-0.6	-1.3	-0.6	-0.3	0.3	1.1	1.2
Besoins de trésorerie nets de l'administration centrale	3.3	0.4	-0.5	-0.6	-0.5	0.0	0.5	1.5	1.4
Encours en fin de période									
Dettes nettes du secteur public ³	44.1	42.1	39.7	37.1	35.1	33.6	32.7	32.6	32.6
Valeur nette ^{3,7}	17.8	14.7	13.6	15.4	17.1	18.2	18.7	18.8	18.8
Dettes brutes des administrations publiques ^{3,5} : SEC 79	52.7	50.1	47.8	44.8	42.7	40.9	39.8	39.5	39.3
SEC 95 ⁶	52.3	49.6	47.0	44.1	42.0	40.2	39.1	38.9	38.7
Pour mémoire									
Écart de production ⁴	-0.7	0.4	0.2	0.1	0.4	0.3	0.2	0.1	0.0
Solde de la <i>windfall tax</i> et des dépenses associées	0.0	0.3	0.2	-0.1	-0.2	-0.2	0.0	0.0	0.0

1. Non compris le produit de la *windfall tax* et les dépenses associées, sauf mention expresse.

2. Selon les estimations du Budget 2000.

3. Y compris le produit de la *windfall tax* et les dépenses associées.

4. Estimation du Trésor sur la base d'une croissance de la production tendancielle de 2¼ pour cent, une progression de 1 pour cent du PIB par rapport à la tendance ayant pour effet de réduire le PSNB de ¾ point de PIB au bout de 2 ans.

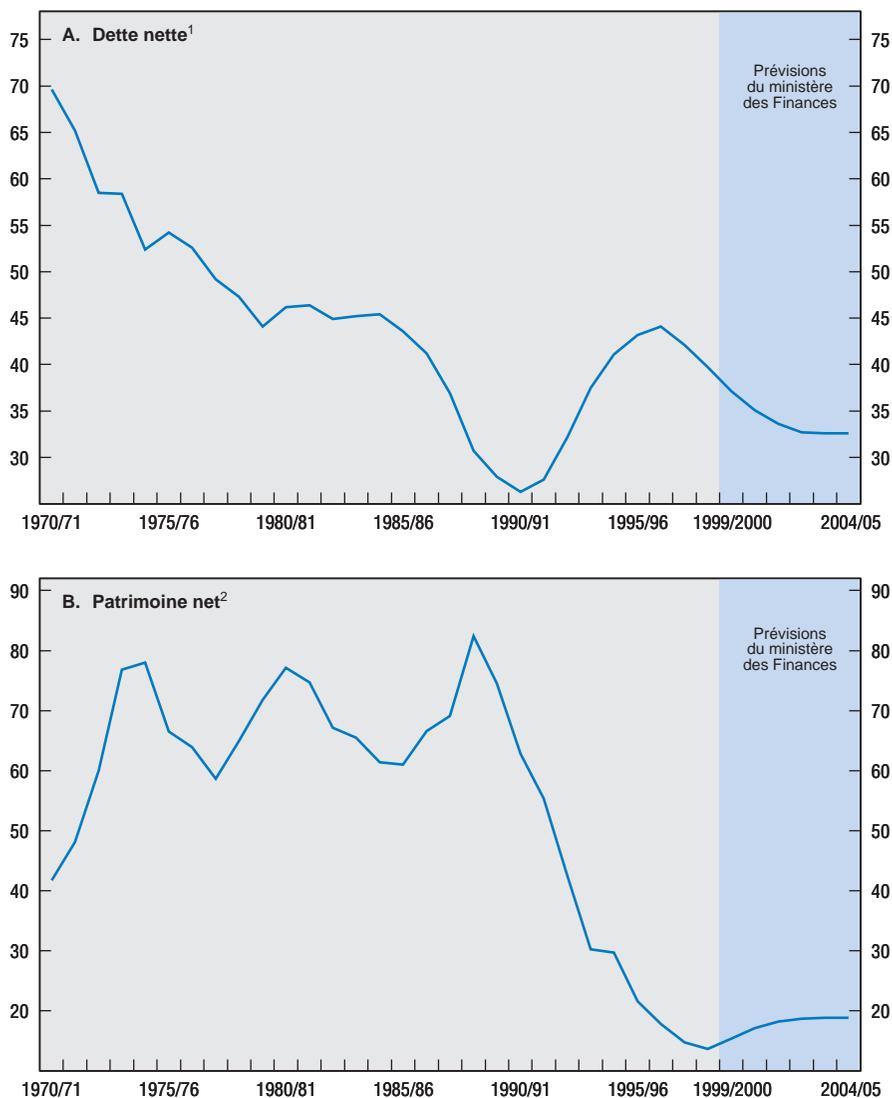
5. Définition de Maastricht.

6. Le passage à SEC95 accroît le PIB nominal de quelque 8 milliards de livres en 1998-99.

7. Fin d'année civile (auparavant : « actif net »).

Source : HM Treasury et OCDE.

Graphique 17. Dette et patrimoine nets du secteur public
En pourcentage du PIB



1. A fin mars.

2. A la fin de l'année civile (auparavant : « actif net »).

Source : HM Treasury.

Si l'on se place dans une perspective beaucoup plus longue, la situation budgétaire paraît relativement saine, malgré les pressions que le vieillissement de la population exercera sur le budget, comme dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE. Au Royaume-Uni, d'ici à 2025, environ une personne sur cinq aura plus de 65 ans contre une sur sept en 1998. Étant donné que le coût moyen des services de santé aux 65 ans et plus dépasse de trois fois et demi celui attribuable au reste de la population, l'évolution démographique augmentera, toutes choses égales par ailleurs, la demande de dépenses de santé de deux tiers d'un pour cent par an au cours des trois prochaines décennies, d'après les estimations du gouvernement. Cette pression à la hausse sur le budget ne sera qu'en partie compensée par la baisse des dépenses d'éducation, d'autant que la volonté d'augmenter la qualité de l'enseignement dans les établissements scolaires (voir chapitre IV) devrait accroître la scolarisation dans l'enseignement tertiaire et supérieur. Cependant, si l'on s'en tient aux politiques actuelles, les déséquilibres supposés entre générations posent moins de problème au Royaume-Uni qu'aux États-Unis, au Japon et en Allemagne, par exemple⁵³. Cela est dû en partie au fait que les pensions publiques sont moins généreuses au Royaume-Uni. Certaines des propositions de réforme des pensions faites par le gouvernement augmenteraient toutefois à l'avenir les dépenses publiques dans ce domaine⁵⁴.

Budgets récents

Considérant le détail de l'exécution et de la législation budgétaires depuis la dernière *Étude*, le solde budgétaire de l'exercice 1998/99 fut nettement meilleur, pour la deuxième année consécutive, que ce qui avait été inscrit dans le projet de loi de finances présenté au Parlement. Alors que le budget de mars 1998 prévoyait un déficit de 0.2 pour cent du PIB, un surplus de 0.5 pour cent fut constaté en exécution (tableau 7). Ce résultat fut obtenu nonobstant une projection macro-économique assez exacte, reflétant des hypothèses délibérément prudentes tant du côté des recettes, qui furent dépassées de 0.3 point de PIB, que des dépenses, inférieures aux prévisions de 0.4 point de PIB. L'exercice 1999/2000 vit de nouveau une bonne surprise : au lieu du déficit de 0.3 pour cent du PIB envisagé dans le budget de mars 1999, le résultat estimé par le gouvernement est un surplus de 1.3 pour cent du PIB, correspondant à un excédent de revenu de 1/4 point de PIB et à des dépenses inférieures de 0.4 point de PIB à la prévision. Le surplus de revenu reflète plusieurs facteurs, y compris une base 1998/99 plus élevée que prévu, une croissance de la production et de l'emploi plus fortes que prévu, et une augmentation non anticipée de la part des salaires dans le revenu total et de la consommation dans la dépense, qui ont majoré la base fiscale effective. La dépense a été plus faible que prévu en partie grâce à la diminution des inscriptions au chômage et à de plus faibles dépenses d'intérêts⁵⁵. La vigueur des revenus au cours de ces exercices découle dans une certaine mesure des nombreuses dispositions fiscales prises en 1997, 1998 et 1999 (encadré 7).

Tableau 7. **Budgets et résultats**
Secteur public¹, en milliards de livres

	1997/98		1998/99		1999/2000		2000/01
	Budget ²	Résultat	Budget	Résultat	Budget	Résultats estimés ³	Budget
Recettes	311.1	315.3	333.0	335.5	344.9	356.2	375.6
Impôts sur le revenu et redevances	109.9	114.4	116.3	124.0	124.7	133.0	140.1
Impôts sur la dépense	119.7	117.3	127.6	123.2	123.8	131.9	137.3
Impôts sur la propriété	4.3	1.7	6.2	1.8	2.0	2.0	2.2
Cotisations de sécurité sociale	49.7	51.6	53.9	55.0	56.1	56.4	60.1
<i>Council tax</i>	10.6	10.9	11.6	12.0	..	..	..
Dépenses	324.0	322.7	334.5	331.0	349.2	345.2	370.9
Consommation finale	157.8	148.8	165.6	155.9	163.5	164.5	174.8
Dépréciation	9.4	13.0	10.9	13.6	14.8	14.1	14.5
Subventions	8.0	5.5	8.1	4.5	5.4	5.2	4.7
Prestations sociales nettes	104.5	105.6	108.6	106.6	114.8	112.3	117.7
Transferts ⁴	5.7	15.2	6.1	16.1	17.2	19.8	22.7
Paiements d'intérêts et dividendes	28.8	29.9	28.1	29.3	26.0	25.6	27.9
Investissement net	7.6	4.7	7.0	5.0	5.5	5.5	8.2
Solde financier	-12.9	-7.4	-1.5	4.5	-4.3	11.0	4.7
<i>Pour mémoire</i>							
PIB nominal	797.6	796.8	833.6	857.0	880.0	901.0	946.0

1. Administration centrale, collectivités locales et entreprises publiques.

2. Budget de juillet 1997.

3. Au mois de mars 2000.

4. Y compris les transferts nets de l'étranger.

Source : HM Treasury.

S'agissant de mesures spécifiques, le budget de mars 1999 a simultanément élargi l'assiette fiscale et réduit les taux d'imposition aussi bien pour les particuliers que pour les sociétés. Depuis avril 1999, un nouveau taux de 10 pour cent est appliqué et à compter d'avril 2000 le taux de base (intermédiaire) de l'impôt sur le revenu est ramené de 23 à 22 pour cent. Ces deux mesures devraient diminuer les impôts d'environ 1.5 milliard de livres et 4 milliards de livres au cours des exercices 1999/2000 et 2000/01 respectivement. L'impôt sur les sociétés dû par les petites entreprises a aussi été réduit suite à l'introduction d'un nouveau taux de 10 pour cent pour les plus petites (bénéficiant à celles dont les bénéficiaires ne dépassent pas 50 000 livres) et à un crédit d'impôt pour la recherche et le développement (R-D) pour les petites et moyennes entreprises (PMEs) dépensant plus de 50 000 livres par an à ce titre. En outre, l'importante réforme des cotisations à l'assurance nationale lancée dans le budget de mars 1998 a progressé avec l'alignement du seuil applicable pour ces cotisations sur celui retenu pour l'abattement individuel au titre de l'impôt sur le revenu et les modifications apportées aux taux de cotisation et aux plafonds de bénéficiaires des travailleurs indépendants. Ces changements et d'autres ont pour effet net une réduction des cotisations salariales et

Encadré 7. Estimation de l'effet cumulé des mesures fiscales depuis 1997

Afin de consulter les parties intéressées mais aussi de profiter au maximum des effets d'annonce, les budgets récents se sont accompagnés de l'annonce préalable des mesures prévues pour des budgets ultérieurs (décrites de façon plus ou moins précise), de sorte qu'il peut être difficile de suivre toutes les modifications fiscales effectivement introduites au cours d'un exercice donné. Il est possible néanmoins d'estimer *grosso modo* l'effet cumulé des principales modifications fiscales qui ont été annoncées dans les différents budgets depuis 1997 (tableau 8)*. Les réductions fiscales nettes du budget 1999/2000 ne compensent qu'en partie les augmentations incorporées dans les deux précédents. Les principaux éléments ayant contribué à la hausse des impôts depuis 1997 (mis à part l'impôt sur les bénéfices exceptionnels) sont la suppression des crédits d'impôt sur les dividendes versés aux régimes de pension, les taxes ajustables sur le carburant automobile et le tabac ainsi que la réduction/suppression de la déduction au titre des intérêts hypothécaires et des abattements pour couples mariés. La suppression de l'*advance corporation tax* et l'introduction de versements trimestriels pour l'impôt sur les sociétés ont eux aussi eu une incidence notable et devraient générer des recettes supplémentaires jusqu'en 2002, mais cet effet exceptionnel ne devrait pas persister au-delà de la période de transition vers le nouveau système.

* Ce tableau n'est donc pas exhaustif. Il reflète les montants budgétisés *ex ante*, et non le recouvrement *ex post*.

patronales. Une série de mesures a été annoncée pour élargir la base fiscale et/ou améliorer le recouvrement des impôts, qui annulent en partie ces réductions fiscales directes (sur les revenus et les salaires). La plus importante d'entre elles est l'élimination définitive des déductions au titre des intérêts hypothécaires. Même si le bien-fondé de cet allègement d'impôt a depuis longtemps été remis en question à la fois pour des motifs d'efficacité et des motifs d'équité, peu de gouvernements l'ont éliminé dans les pays où il a été mis en place, compte tenu de la grande visibilité de ce dispositif pour une partie importante de l'électorat. L'expérience du Royaume-Uni montre, toutefois, qu'il peut être éliminé sans susciter de remous politiques si cette élimination est progressive, si elle s'accompagne de réductions des taux d'imposition et si elle s'inscrit dans un contexte de taux d'intérêt relativement faibles ou en diminution⁵⁶.

Pour ce qui est des impôts indirects, l'annonce la plus intéressante a concerné le prélèvement au titre du changement climatique qui sera introduit en 2001. Ce prélèvement sera fondé sur le contenu en énergie de l'électricité, du gaz ou du charbon consommé par les entreprises⁵⁷. L'électricité générée à partir

Tableau 8. Principales modifications fiscales : effets cumulés¹

En millions de livres

	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01	2001/02
Budget de juillet 1997					
Suppression du paiement de crédits d'impôts au titre des régimes de pension	+2 300	+3 950	+5 400	+5 400	+5 400
<i>Windfall tax</i> sur les entreprises de service public privatisées	+2 600	+2 600	0	0	0
Allègement sur intérêts hypothécaires ramené de 15 à 10 %	0	+950	+950	+950	+950
Suppression des déductions d'impôt au titre des dividendes perçus de l'étranger	0	+100	+250	+250	+250
Réduction de 23 à 21 % du taux d'imposition des petites sociétés	0	-200	-250	-250	-250
Doublement des déductions d'amortissement des PME pour les investissements en installations/machines	0	-230	-170	-170	-170
Droit de timbre : taux majorés pour les mutations foncières	+240	+490	+540	+540	+540
Relèvement de 6 % en termes réels des taxes sur le carburant automobile	+730	+260	+1 500	+2 925	+4 255
Relèvement de 5 % en termes réels des droits sur le tabac	Négligeable	Négligeable	+10	+370	+750
Réduction du prélèvement sur le gaz	0	-170	-170	-190	-180
Total	+5 870	+7 750	+8 060	+9 825	+11 545
Budget de mars 1998					
Introduction du <i>working families tax credit</i>	..	0	-375	-1 200	-1 300
Réduction de 1 % du taux principal d'imposition des sociétés, ramené à 30 %	..	0	Négligeable	-700	-1 000
Abolition de l'ACT et instauration des paiements d'impôt trimestriels	..	+100	+1 600	+2 000	+3 100
Réduction de 1 % de l'impôt sur les petites sociétés	..	0	0	-90	-120
Extension pour un an des déductions d'amortissement de 1 ^{re} année pour les PME	..	0	-140	-160	-160
Déduction pour couples mariés ramenée de 15 à 10 %	..	0	+800	+1 020	+1 120
Droit de timbre majoré pour les mutations foncières	..	+390	+470	+520	+520
Régime plus restrictif de détaxe du carburant pour les voitures de sociétés	..	+70	+175	+275	+400
Augmentation de l'écart de taxe entre le diesel et l'essence sans plomb	..	+120	+355	+455	+455
Abolition de la déduction sur les gains à l'étranger	..	+100	+300	+250	+250
Total	..	+780	+3 185	+2 370	+3 265
Budget de mars 1999					
Nouveau taux d'imposition de 10 % sur le revenu	..	..	-1 500	-1 800	-1 800
Taux de base réduit à 22 %	..	..	0	-2 350	-2 900
Réforme des cotisations d'assurance nationale (CAN)	..	..	0	-325	-980
Taux d'impôt réduits pour les PME	..	..	0	-175	-350
Nouveau taux d'imposition d'entrée de 10 % pour les petites sociétés	..	..	0	0	-100

Tableau 8. **Principales modifications fiscales : effets cumulés¹ (suite)**
En millions de livres

	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01	2001/02
Extension pour un an des déductions d'amortissement de 1 ^{re} année pour les PME	0	-175	-150
Crédit d'impôt pour la R-D	0	0	-100
Suppression de l'abattement pour couples mariés	0	+1 400	+1 850
Nouveau crédit d'impôt pour enfants à charge	0	0	-1 600
Augmentation du <i>working families tax credit</i>	-180	-650	-750
Suppression des MIRA (dégrèvement au titre des intérêts hypothécaires)	0	+2 050	+2 150
Lutte contre l'évasion fiscale dans la fourniture de services personnels ²	0	+900	+400
Extension des CAN patronales à toutes les prestations en nature	0	+225	+225
Prélèvement au titre du changement climatique	0	0	+1 750
Réduction des franchises kilométriques pour les véhicules de sociétés	+270	+265	+260
Droit sur le tabac : ajustement aligné sur le jour du dépôt du budget	+620	+410	+465
Droit de timbre majoré pour les biens de plus de 250 000 livres	+270	+310	+340
Relèvement de la taxe sur les primes d'assurance, de 4 à 5 %	+210	+290	+300
Total	-310	+375	-990
Total des trois budgets	+5 870	+8 530	+10 935	+12 570	+13 820

1. Ce tableau n'a qu'un caractère indicatif : il ne recense pas toutes les mesures fiscales, et leurs effets sont chiffrés *grasso modo* et *ex ante*.

2. Cette mesure peut être considérée comme une modification fiscale au sens large.

Source : HM Treasury et OCDE.

de « nouvelles » sources d'énergie renouvelables et de centrales mixtes de qualité sera exemptée. Face aux préoccupations exprimées par les secteurs les plus touchés et afin de limiter les effets négatifs sur la compétitivité, le gouvernement a accordé un rabais de 80 pour cent aux industries énergivores qui s'engagent par le biais d'un accord contraignant à adopter toute mesure financièrement viable pour accroître le rendement énergétique⁵⁸. En outre, les recettes tirées des prélèvements seront restituées au secteur des entreprises dans son ensemble au moyen d'une baisse de 0.3 point de pourcentage des cotisations à l'assurance nationale et d'une aide financière en faveur des mesures d'efficacité énergétique. Ces prélèvements déplaceront donc la charge fiscale des industries à forte intensité de main-d'œuvre vers les activités polluantes. Pour les secteurs ayant droit au rabais, un objectif en matière de réduction de la consommation énergétique sera fixé pour 2010 et les progrès vers la réalisation de cet objectif seront suivis au fil du temps. Ce dispositif sera complété par un système de permis échangeables de façon à permettre aux secteurs qui n'arriveront vraisemblablement pas à atteindre leurs objectifs d'ici à 2010 d'acheter des « droits » d'émission aux installations se situant bien au-dessous des seuils fixés afin d'éviter de payer des pénalités. Le gouvernement prévoit que le prélèvement devrait permettre de lever un milliard de livres en 2001/02 et, conjointement avec les accords négociés avec les industries énergivores, de faire reculer d'au moins 5 millions de tonnes par an des émissions de carbone d'ici à 2010, contribuant au respect par le Royaume-Uni de ses engagements internationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Parmi les autres mesures fiscales destinées à envoyer des signaux en faveur du respect de l'environnement, on peut citer une diminution de la réduction au kilométrage sur les véhicules d'entreprises, le maintien de la taxe ajustable sur les hydrocarbures et une taxe sur les décharges.

Le budget de mars 1999 ne contenait que peu d'initiatives du côté des dépenses. Pour ce qui est des dépenses fiscales, l'indemnité d'hiver versée à chaque ménage de retraités a été portée de 20 livres à 100 livres et l'abattement pour couples mariés a été aboli en avril 2000 pour être remplacé en avril 2001 par un crédit d'impôt pour les enfants, qui est plus généreux mais sera aussi plus étroitement ciblé sur les familles à revenu faible et moyen⁵⁹. Le gouvernement a aussi élargi le programme New Deal aux plus de 50 ans et décidé du maintien de la garantie de revenu aux parents célibataires pendant deux semaines après leur retour au travail (voir chapitre IV).

Le budget 2000/01 fut dévoilé le 21 mars. Pour ce qui est des recettes, un changement important concerne le traitement des taxes ajustables sur le tabac et le carburant qui, depuis 1997, ont fait l'objet d'augmentations automatiques de 5 et 6 pour cent en termes réels, respectivement, contribuant sensiblement à l'augmentation globale des recettes fiscales (mais encourageant aussi la contrebande du tabac et de l'alcool)⁶⁰. Désormais, et ainsi que l'avait annoncé le PBR de

novembre 1999, toute nouvelle hausse en termes réels de ces impôts revêtira un caractère délibéré et les ressources supplémentaires tirées des taxes sur le tabac financeront le NHS alors que celles tirées des taxes sur les carburants serviront à améliorer les transports publics et le réseau routier (où d'importants retards ont été accumulés dans les travaux de maintenance). Cette pré-affectation, notamment s'agissant des 5.2 milliards de livres générés par la *windfall tax* (voir chapitre IV), est sujette à controverses (encadré 8). Pour ce qui concerne 2000/01, les droits sur le tabac furent augmentés de 5 pour cent en termes réels, mais ceux sur le carburant demeurèrent inchangés en termes réels (au vu des hausses récentes du prix du pétrole).

Les autres mesures fiscales incluent une augmentation de 0.5 point du taux de la taxe sur les ventes de propriétés immobilières à usage résidentiel ou commercial valant plus de 250 000 livres⁶¹. La retenue à la source sur les obligations internationales détenues par des investisseurs résidents doit être abolie à partir d'avril 2001. La taxe sur les vols économiques à l'intérieur de l'Espace économique européen sera réduite de 10 à 5 livres par passager et les vols des Highlands et des îles écossaises seront exemptés à compter d'avril 2001. Les règles fiscales sont appelées à devenir plus sévères pour des entreprises basées au Royaume-Uni utilisant des filiales à l'étranger pour y acheminer des dividendes et des revenus d'intérêt en provenance de leurs opérations outre-mer⁶². En revanche, les règles fiscales applicables aux donations et aux organismes de bienfaisance sont assouplies. Il fut également annoncé que pour encourager l'acquisition de véhicules émettant moins de CO₂ et utilisant des carburants plus propres, les droits d'accise sur les véhicules seront modifiés pour plusieurs catégories d'automobiles début 2001 et qu'une réforme à effet fiscal neutre de la taxation des voitures d'entreprise entrera en vigueur en avril 2002.

Du côté des dépenses, l'initiative la plus spectaculaire de ce budget est la décision d'injecter durablement des ressources supplémentaires massives dans le secteur public de la santé (voir chapitre V). Pour 2000/01, le NHS reçoit la moitié des 4 milliards de livres de rallonges aux DEL. L'éducation reçoit un milliard de livres, les transports 280 millions, la justice et la police 285 millions et le Fonds de modernisation du capital 200 millions. Des 4 milliards supplémentaires, 3 milliards sont de l'argent frais et un milliard est reporté de ce qui ne fut pas dépensé en 1999/2000. Une autre mesure coûteuse est l'augmentation de 50 pour cent de l'allocation hivernale pour les retraités, qui passe à 150 livres par ménage (0.4 milliard de livres par an). Ce budget arrête aussi l'enveloppe pour la dépense totale sur les trois années du réexamen des dépenses devant aboutir en juillet 2000, à savoir une augmentation moyenne de 3/4 pour cent par an en termes réels. Pour 2001/02, qui était la dernière année de la CSR, le budget accroît la dépense de 9 milliards de livres (soit un pour cent du PIB) au-delà de la limite fixée dans le CSR (dont 3.1 milliards alloués au NHS). Il marque donc un changement significatif par rapport à ce qui avait été décidé auparavant, quoique dans un contexte budgétaire qui s'est avéré plus favorable que ce qui avait été anticipé.

Encadré 8. Pré-affectation

Un principe de longue date des finances publiques veut que les dépenses publiques soient dirigées vers les domaines où elles sont le plus utiles et les impôts prélevés là où ils pénalisent le moins et que la façon dont les ressources sont levées ne détermine pas la façon dont elles sont dépensées. Dans la pratique, cela est vrai pour l'ensemble des dépenses et des recettes dans les pays de l'OCDE, et au Royaume-Uni en particulier. Récemment, toutefois, on a observé plusieurs exceptions à ce principe au Royaume-Uni*. Le gouvernement considère que ceci est une façon de renforcer l'impact de changements fiscaux visant à modifier les comportements et à montrer au public que ces mesures ne sont qu'un élément dans une stratégie d'ensemble.

Cependant, pour déterminer si les recettes pré-affectées représentent véritablement des ressources supplémentaires, il faut établir ce que les dépenses auraient été en l'absence de pré-affectation. Dans le CSR, le gouvernement a exposé ses plans de dépenses pour la période allant jusqu'en mars 2002, y compris les crédits pour les transports et les soins de santé. Comme on l'a noté précédemment, toutefois, une réserve pour imprévus permet de mettre de côté des ressources pouvant être utilisées, si nécessaire, en plus des montants prédéterminés. Par le passé, le NHS s'est vu souvent allouer des ressources de cette origine, y compris en novembre 1998, où 250 millions de livres supplémentaires lui ont été accordées. La santé et les transports pourraient recevoir moins en 2000/01 et 2001/02 de la réserve pour imprévus qu'ils n'auraient reçu en l'absence de pré-affectation. De fait, la forte révision à la hausse des ressources allant au NHS annoncée dans la cadre du budget de mars 2000 éclipse le montant des recettes générées par un relèvement réel des taxes sur le tabac (235 millions de livres en 2000/01) et ce qui a été payé dans le passé en utilisant la réserve pour imprévus.

Même si la pré-affectation déterminait strictement les dépenses marginales dans ce domaine, elle a d'autres inconvénients. La consommation de cigarettes et les dépenses de santé, par exemple, sont liées, mais les niveaux optimaux d'imposition sur le tabac et des dépenses de santé dépendent aussi d'autres facteurs. En outre, si les dépenses hors pré-affectation étaient fixes et les recettes tirées des taxes sur le tabac et le carburant automobile s'avéraient plus faibles que prévu, par exemple parce que d'autres mesures réussissent à faire baisser la consommation de tabac et de carburant automobile, la réduction correspondante des dépenses au titre de la santé et des transports pourrait être malvenue. Inversement, si les recettes tirées de ces taxes étaient plus élevées, les ressources supplémentaires ainsi générées pourraient éventuellement être mieux dépensées dans d'autres domaines prioritaires, comme l'enseignement.

* Dans une certaine mesure, il y a déjà pré-affectation dans le cadre du système de sécurité sociale, mais le lien entre recettes et dépenses est assez ténu.

IV. Réformes structurelles : stimuler la productivité et l'employabilité

Depuis son entrée en fonctions, le gouvernement a défini des domaines spécifiques où une réforme était indispensable pour que le Royaume-Uni puisse résorber son écart de productivité vis-à-vis des autres grands pays de l'Union européenne et des États-Unis et améliorer les performances globales des marchés de produits. Certes, des résultats enviables sur le marché du travail ont partiellement compensé l'effet de freinage exercé par la croissance médiocre de la productivité sur le niveau de vie, mais la concentration de faibles taux d'activité et d'emploi sur certaines catégories de travailleurs et la proportion élevée de ménages sans emploi ont nécessité une réforme du marché du travail, et notamment du système d'impôts et de transferts. Ce chapitre passe en revue les progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes des institutions et politiques des marchés des produits et du travail.

Marchés de produits : performances et politiques

La croissance du PIB par habitant s'est ralentie dans les années quatre-vingt-dix par rapport aux deux décennies précédentes. Toutefois, cette tendance a été moins prononcée que dans les trois autres grands pays de l'Union européenne (tableau 9), et après avoir perdu régulièrement du terrain dans les années soixante-dix le Royaume-Uni a largement rattrapé les niveaux de vie de l'Allemagne, de la France et de l'Italie depuis le milieu des années quatre-vingt, même si le retard subsiste vis-à-vis des États-Unis. Par conséquent, le PIB par habitant est aujourd'hui à peine plus bas qu'en France et en Allemagne, mais il reste inférieur d'un tiers environ à celui des États-Unis (graphique 18). En ce qui concerne les sources de la croissance, les performances du marché du travail ont été meilleures que dans la zone euro, mais cet avantage a été partiellement neutralisé par des gains de productivité plus faibles. De fait, alors que plusieurs États de l'Union européenne ont rattrapé les États-Unis en termes de PIB par heure ouvrée, le Royaume-Uni accusait encore un retard de 16 pour cent en 1998⁶³.

Le gouvernement a reconnu que la croissance insuffisante de la productivité pose un problème crucial. Dans une certaine mesure, la productivité de la main-d'œuvre a pu souffrir des résultats relativement satisfaisants sur le marché

Tableau 9. Sources de la croissance du PIB réel par habitant¹

En pourcentage

	1971-79	1980-89	1990-99	1980-99	1971-99
Royaume-Uni					
Croissance moyenne du PIB réel ² par habitant	2.65	2.63	1.30	1.96	2.18
Population d'âge actif	0.16	0.26	-0.06	0.10	0.12
Taux d'activité	0.28	0.29	-0.11	0.09	0.15
Taux de chômage	-0.24	-0.17	0.00	-0.08	-0.13
Nombre d'heures ouvrées ³	-0.74	-0.18	-0.26	-0.22	-0.38
PIB réel par salarié-heure	2.80	1.97	1.95	1.96	2.22
dont : Efficience du travail ⁴	3.12	2.28	1.55	1.91	2.29
Accroissement de l'intensité capitalistique	-0.32	-0.31	0.40	0.05	-0.07
Termes de l'échange ⁵	0.39	0.45	-0.22	0.11	0.20
Allemagne					
Croissance moyenne du PIB réel ² par habitant	3.05	1.79	1.28	1.55	2.03
Population d'âge actif	0.35	0.60	-0.21	0.21	0.26
Taux d'activité	-0.17	0.08	-0.15	-0.03	-0.08
Taux de chômage	-0.30	-0.39	-0.34	-0.37	-0.34
Nombre d'heures ouvrées ³	-1.14	-0.61	-0.52	-0.57	-0.75
PIB réel par salarié-heure	4.01	1.97	2.52	2.23	2.80
dont : Efficience du travail ⁴	3.50	1.53	2.09	1.79	2.34
Accroissement de l'intensité capitalistique	0.52	0.44	0.43	0.44	0.46
Termes de l'échange ⁵	0.30	0.13	-0.02	0.06	0.14
France					
Croissance moyenne du PIB réel ² par habitant	3.01	1.54	0.94	1.24	1.79
Population d'âge actif	0.19	0.41	-0.10	0.15	0.16
Taux d'activité	0.18	-0.32	0.18	-0.07	0.01
Taux de chômage	-0.39	-0.38	-0.20	-0.29	-0.32
Nombre d'heures ouvrées ³	-0.88	-0.76	-0.25	-0.51	-0.62
PIB réel par salarié-heure	3.73	2.73	1.56	2.15	2.64
dont : Efficience du travail ⁴	3.24	2.52	1.19	1.86	2.29
Accroissement de l'intensité capitalistique	0.49	0.21	0.36	0.29	0.35
Termes de l'échange ⁵	0.18	-0.13	-0.25	-0.19	-0.07
États-Unis					
Croissance moyenne du PIB réel ² par habitant	2.54	1.56	1.89	1.73	1.98
Population d'âge actif	0.70	0.02	-0.01	0.00	0.22
Taux d'activité	0.90	0.69	0.27	0.48	0.61
Taux de chômage	-0.10	0.06	0.11	0.09	0.03
Nombre d'heures ouvrées ³	-0.05	0.24	0.03	0.13	0.08
PIB réel par salarié-heure	0.96	0.80	1.66	1.23	1.14
dont : Efficience du travail ⁴	0.90	0.72	1.84	1.28	1.16
Accroissement de l'intensité capitalistique	0.06	0.08	-0.18	-0.05	-0.02
Termes de l'échange ⁵	0.13	-0.25	-0.16	-0.20	-0.10

1. Moyenne arithmétique des taux de croissance annuels sur la période considérée. Les données sont extraites du n° 66 des *Perspectives économiques de l'OCDE*. Étant donné que plusieurs pays ont récemment adopté le système de comptes nationaux SEC95, les données sur les stocks de capital pourront faire l'objet de révisions importantes. La productivité du travail (PIB réel par salarié-heure) ne sera pas affectée par les révisions concernant les données sur les stocks de capital, alors que la décomposition entre l'efficience du travail et l'accroissement de l'intensité capitalistique le sera.

2. PIB nominal ajusté par le déflateur de la consommation privée.

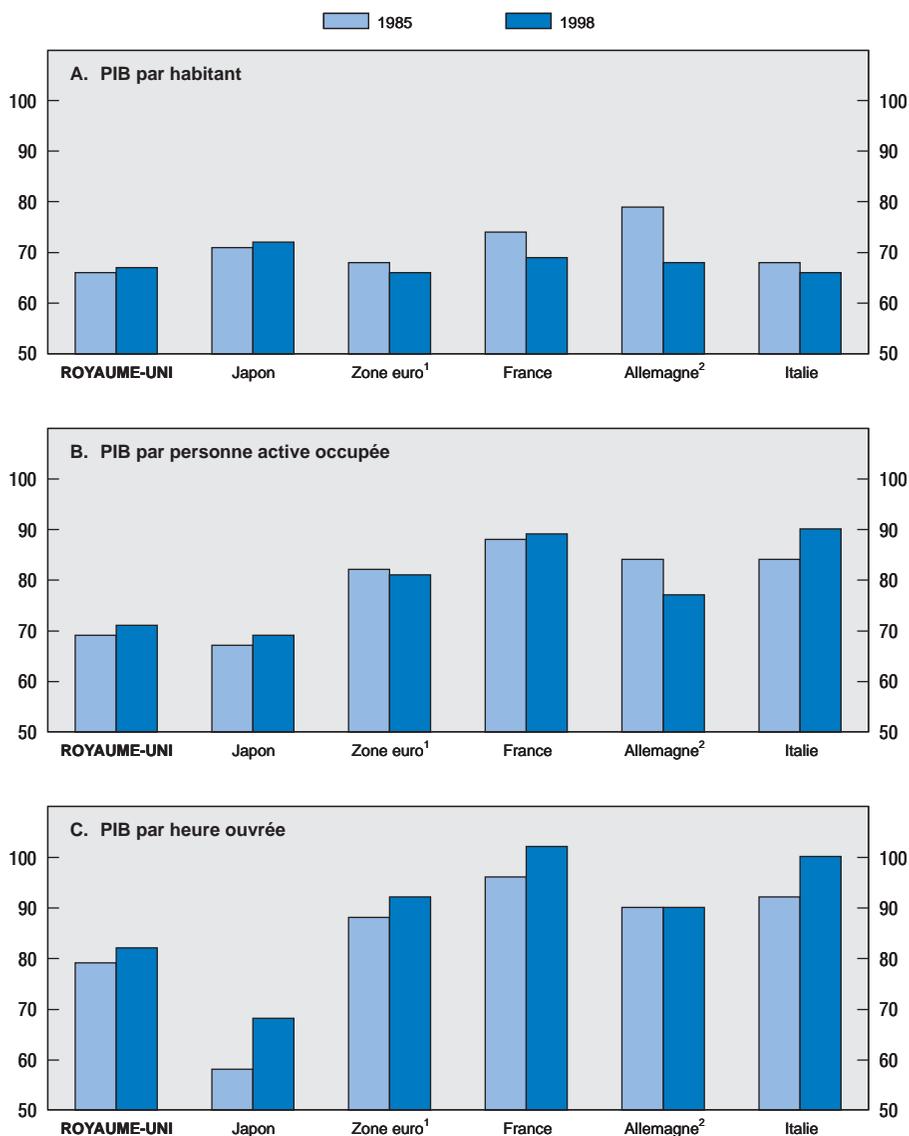
3. Nombre d'heures annuelles par salarié.

4. L'efficience de la main-d'œuvre est obtenue par différence à partir d'une fonction de production Cobb-Douglas, qui peut être exprimée sous forme logarithmique par l'équation $y = \alpha (n + e) + (1 - \alpha) k$ où y est le PIB réel, n l'emploi, k le stock de capital, e l'efficience de la main-d'œuvre et α la part des salaires dans le revenu total.

5. Mesurés par la variation du ratio du déflateur du PIB au déflateur de la consommation privée.

Source : OCDE, Base de données analytiques, février 2000.

Graphique 18. Niveau du PIB réel par habitant
En PPA, États-Unis = 100



1. Moyenne pondérée.

2. Allemagne de l'Ouest pour 1985.

Source : OCDE.

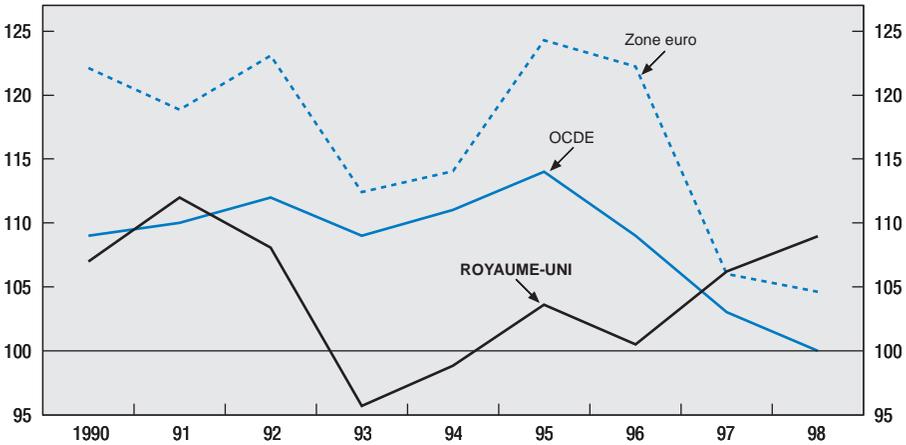
du travail : par rapport à la tendance observée dans plusieurs États de l'Union européenne, une proportion plus élevée de travailleurs à faible productivité sont restés employés au Royaume-Uni. Toutefois, l'évolution de la croissance aux États-Unis dans les années quatre-vingt-dix montre que des gains de productivité substantiels peuvent non seulement être compatibles avec des gains en emplois élevés, mais qu'ils peuvent même agir comme un catalyseur pour la création d'emplois à moyen terme. Tandis que les causes des disparités de gains de productivité ne sont pas entièrement élucidées, le gouvernement a mis en évidence cinq domaines clés dans lesquels des mesures s'imposent pour améliorer la productivité : la concurrence, l'esprit d'entreprise, l'éducation, l'investissement et la productivité du secteur public. S'il est vrai que la croissance de la productivité dépend d'un large éventail de facteurs imbriqués, on peut estimer que dans ces cinq domaines le Royaume-Uni ne soutient pas la comparaison avec le peloton de tête des pays de l'OCDE.

Pressions concurrentielles et politique de concurrence

La concurrence stimule la productivité et le niveau de vie en contraignant les entreprises à utiliser les ressources plus efficacement, à innover plus souvent et à adopter les meilleures pratiques en cours dans leur secteur. Un degré réduit de concurrence sur les marchés de produits risque d'engendrer des taux de marge moyens élevés, qui ont eux-mêmes pour effet de réduire l'investissement et la demande de main-d'œuvre. A en juger par l'étude d'un échantillon d'industries manufacturières, dans le passé les marges au Royaume-Uni ont été un peu plus élevées qu'aux États-Unis mais nettement plus faibles qu'au Japon, en France et en Allemagne (Oliveira Martins et Scarpetta, 1998)⁶⁴.

Dans ce contexte, on utilise souvent des données internationales sur les niveaux de prix à parité de pouvoir d'achat (PPA). Pour 1996, ces chiffres montrent que le niveau global des prix au Royaume-Uni était l'un des plus bas de l'Union européenne (graphique 19). Toutefois, avec la vive appréciation de la livre depuis, le niveau des prix a dépassé celui de la zone euro en 1998. Cette tendance est partiellement confirmée par une récente étude comparée des prix de détail aux taux de change courants du marché de 56 biens de consommation bien précis, aux États-Unis, en Allemagne, en France et au Royaume-Uni fin 1999. Il en ressort que huit d'entre eux étaient sensiblement plus chers au Royaume-Uni que dans tous les autres pays alors que trois y étaient nettement meilleur marché⁶⁵. Cette étude montre combien il est souvent difficile de réaliser des comparaisons directes même pour des biens assez homogènes, en raison des différences d'un pays à l'autre concernant les noms de marque, le conditionnement, etc.⁶⁶. Il reste donc à établir si la réputation de pays excessivement cher faite à la Grande-Bretagne, en raison de la publicité donnée aux prix relatifs de quelques produits très visibles tels que les automobiles (annexe I), est justifiée d'une manière plus générale. Ces

Graphique 19. Niveaux comparés des prix
Prix du PIB en PPA, États-Unis = 100



Source : OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

comparaisons de prix souvent mentionnées ne reflètent pas simplement des pressions concurrentielles variables. Elles révèlent aussi des différences concernant les taux d'imposition, la politique commerciale, les frais de transport, la variabilité du taux de change et les préférences des consommateurs pour les biens d'origine locale. Néanmoins, compte tenu de ces facteurs, la plupart des études constatent toujours des écarts de prix sensiblement plus marqués, à distance égale, d'un pays à l'autre que d'une région à l'autre dans le même pays (Engel et Rogers, 1999), ce qui dénote la présence de puissants obstacles à la concurrence internationale en dépit de la libéralisation des échanges.

Faute d'une mesure directe unique de la concurrence globale sur les marchés de produits, une panoplie d'indicateurs peut être utilisée pour évaluer et comparer les pressions concurrentielles à l'échelle internationale. L'OCDE a élaboré un ensemble assez complet d'indicateurs des réglementations des marchés de produits, d'où il ressort que l'intensité réglementaire globale au Royaume-Uni est la plus basse de la zone de l'OCDE (tableau 10)⁶⁷. En témoignent la légèreté des barrières au commerce extérieur et à l'investissement, le nombre limité d'entreprises d'État restant à privatiser⁶⁸, les modalités de régulation du comportement économique favorables au marché et la faiblesse des obstacles à l'esprit d'entreprise. Dans ce contexte, on notera que le Royaume-Uni est l'un des pays de l'Union européenne qui ont le plus avancé dans la mise en œuvre des directives sur le marché unique (Commission européenne, 1999).

Tableau 10. Indicateurs de la réglementation et de la concurrence sur les marchés de produits

Réglementation des marchés de produits en 1998														Consommation publique/ consommation totale (1998)		Intensité des échanges intrasectoriels (1997) ²	
Indicateur global des réglementations relatives aux marchés de produits		Mesures axées sur le marché interne						Obstacles aux échanges et aux investissements									
		Indicateur d'ensemble ¹		Contrôle de l'État		Obstacles à l'esprit d'entreprise											
Indice	Classe- ment	Indice	Classe- ment	Indice	Classe- ment	Indice	Classe- ment	Indice	Classe- ment	%	Classe- ment	%	Classe- ment				
Royaume-Uni	0.5	11	0.5	10	0.6	12	0.5	13	0.4	9	24.7	6	88.3	14			
Allemagne	1.4	8	1.9	6	1.8	8	2.1	4	0.5	8	25.9	4	82.0	10			
France	2.1	3	2.7	2	2.6	4	2.7	1	1.0	3	24.3	7	90.0	16			
Italie	2.3	1	3.3	1	3.9	1	2.7	1	0.5	8	21.8	8	71.2	6			
Autriche	1.4	8	1.8	7	2.1	7	1.6	8	0.5	7	25.5	5	85.1	13			
Belgique	1.9	4	2.7	2	2.8	2	2.6	2	0.6	7	20.0	12	89.7	15			
Danemark	1.4	8	1.9	6	2.5	5	1.3	11	0.5	8	34.0	2	75.9	7			
Espagne	1.6	6	2.2	4	2.6	4	1.8	6	0.7	6	19.4	13	79.2	9			
Finlande	1.7	5	2.3	3	2.7	3	1.9	5	0.6	7	28.8	3	64.8	5			
Grèce	2.2	2	2.7	2	3.9	1	1.7	7	1.3	1	16.3	15	38.0	1			
Irlande	0.8	10	1.1	9	0.9	11	1.2	12	0.4	9	21.5	9	64.5	4			
Pays-Bas	1.4	8	1.8	6	2.3	6	1.4	10	0.5	8	20.5	10	83.2	11			
Portugal	1.7	5	2.1	5	2.8	2	1.5	9	1.1	2	19.2	14	61.7	3			
Suède	1.4	8	1.7	8	1.5	9	1.8	6	0.8	5	34.4	1	78.3	8			
Zone euro	1.8	..	2.4	..	2.6	..	2.3	..	0.7	..	23.7	..	88.5	..			
États-Unis	1.0	9	1.1	9	0.9	11	1.3	11	0.9	4	20.2	11	83.8	12			
Japon	1.5	7	1.8	7	1.3	10	2.3	3	1.0	3	14.0	16	54.2	2			

1. Moyenne des indices relatifs au contrôle de l'État et aux obstacles à l'esprit d'entreprise.

2. Les échanges intrasectoriels dans la zone euro pour la branche d'activité i sont la valeur des échanges restant dans cette branche d'activité après que l'on a retranché la valeur absolue des exportations nettes de la branche d'activité i dans la zone euro $|X_i - M_i|$ de la valeur totale des échanges de la branche d'activité i ($X_i + M_i$). Aux fins de comparaison entre pays et branches d'activité, les mesures sont exprimées en pourcentage de la valeur totale des échanges dans la branche d'activité i ($X_i + M_i$). Les flux d'échanges sont mesurés au niveau à trois chiffres. La somme pour toutes les branches d'activité donne une mesure globale des échanges intrasectoriels dans la zone euro, sous la forme suivante : $\{(\sum(X_i + M_i) - \sum|X_i - M_i|) / \sum(X_i + M_i)\} * 100$

Source : Nicoletti *et al.* (1999) et OCDE.

A certains égards, toutefois, la réglementation reste lourde, par exemple en ce qui concerne l'utilisation de l'immobilier ou du foncier, ce qui contrarie le développement d'activités comme l'hôtellerie et les logiciels (McKinsey Global Institute, 1998). De surcroît, même dans les secteurs où la concurrence s'est considérablement intensifiée depuis les années quatre-vingt, l'allocation des ressources n'est pas entièrement déterminée par le marché. Ainsi, les entrées dans le secteur des transports aériens se sont multipliées ces dernières années, le Royaume-Uni comptant aujourd'hui le plus grand nombre de compagnies indépendantes parmi les pays européens, mais certains obstacles à l'entrée subsistent et les transporteurs étrangers ne sont pas présents sur les dessertes internes. Parmi les barrières subsistantes à l'entrée et à l'expansion, il convient de citer l'accès restreint aux créneaux de décollage et d'atterrissage dans les aéroports où le trafic est le plus intense, à savoir Heathrow et Gatwick⁶⁹. Ces droits peuvent être échangés mais non vendus. Compte tenu de règles d'allocation conférant des droits acquis, il s'ensuit une pénurie physique de créneaux qui permet aux compagnies aériennes en place – et plus particulièrement aux exploitants de réseaux en étoile – de contrôler une forte proportion des créneaux, notamment aux heures de pointe. Il faudrait envisager d'adopter un système d'allocation des droits davantage fondé sur le marché, de construire de nouveaux aéroports ou d'agrandir les installations existantes et d'améliorer les liaisons entre les grandes villes et les aéroports secondaires situés à proximité de ces derniers.

Plus généralement, un cadre réglementaire propice à l'entreprise ne peut produire tous ses bienfaits que s'il s'appuie sur une politique de la concurrence efficace. A cet égard, l'avant dernière *Étude* (OCDE, 1996b) recommandait de simplifier l'organisation de la politique de la concurrence et de renforcer les pouvoirs d'investigation de l'*Office of Fair Trade* (OFT). Elle plaidait aussi en faveur d'un contrôle moins onéreux des pratiques anticoncurrentielles et d'une harmonisation plus étroite avec les pratiques et procédures de l'Union européenne. La loi sur la concurrence de 1998, promulguée en novembre de cette année et en vigueur depuis mars 2000, se situe dans le droit fil de ces recommandations. Elle interdit les accords anticoncurrentiels et l'abus de position dominante, à l'instar des articles 81 et 82 du traité d'Amsterdam (correspondant aux articles 85 et 86 du traité de Rome). La loi sur la concurrence renforce considérablement les pouvoirs d'investigation et de répression du directeur général de la concurrence (DGFT) qui se trouve habilité, pour la première fois, à imposer des mesures intérimaires et de lourdes sanctions financières (celles-ci pourraient atteindre 10 pour cent du chiffre d'affaires au Royaume-Uni des sociétés contrevenantes pour chaque année d'infraction, et ce jusqu'à concurrence de trois ans)⁷⁰. Elle a également créé la Commission de la concurrence (CC), organisme indépendant qui reprend les missions d'investigation et de notification de l'ancienne Commission des monopoles et des fusions et qui se prononce en appel sur les décisions prises en vertu

de la loi sur la concurrence. Enfin, un régime de clémence a été mis en place à l'intention des membres d'ententes qui décideront de « tirer le signal d'alarme ». L'OFT compte appliquer la nouvelle loi avec autant de détermination que les États-Unis en démontrent dans leur « guerre contre les ententes »⁷¹.

Commentant le projet de loi sur la concurrence, la précédente *Étude* faisait observer que l'OFT avait besoin de ressources adéquates pour exercer ses fonctions. L'OFT a effectivement recruté davantage d'économistes, d'avocats et d'experts enquêteurs. Il a mis en place, à l'intention des agents chargés d'enquêter sur les ententes, un programme de formation géré par l'Administration des douanes, ainsi qu'une formation générale obligatoire en droit et en économie à l'intention de ses agents de rang professionnel. L'OFT est en train d'acquérir du matériel pour pouvoir extraire des informations pertinentes des systèmes informatiques des entreprises faisant l'objet d'une enquête. Néanmoins, ces ressources devront être convenablement ciblées, d'autant que la prolifération des fusions et acquisitions dans un même secteur et d'un secteur à l'autre soulève dans certains cas des questions concernant leur impact sur la concurrence (par exemple dans le secteur de la défense, lors de l'alliance entre BAe et General Electric)⁷². Dans ce contexte, au second semestre de 1999 le ministère du Commerce et de l'Industrie (DTI) a lancé un processus de consultation sur un projet de réforme du régime des fusions.

En matière de fusions, il existe une séparation plus nette des compétences entre la Commission européenne (CE) et les gouvernements nationaux, aussi la nécessité d'aligner le régime britannique sur celui de la CE est moins impérative dans ce domaine que dans les cas d'abus de position dominante et d'accords anticoncurrentiels, où les compétences se chevauchent. Toutefois, l'adoption de critères plus clairement fondés sur la concurrence et sur l'intérêt du consommateur, ainsi que le souci de protéger le processus de décision contre les influences politiques, font que les principes généraux de la proposition du DTI et du régime européen actuel sont très similaires. Les nouvelles orientations se traduiraient par deux modifications essentielles : d'une part, le critère actuel d'évaluation des fusions, qui repose sur l'intérêt public général, ferait place à un nouveau critère fondé sur la concurrence ; d'autre part, ce seraient l'OFT et la Commission de la concurrence, organes indépendants, et non le ministre, qui prendraient les décisions dans la grande majorité des cas (à l'heure actuelle, l'OFT juge si une fusion doit être renvoyée à la CC; dans environ 5 pour cent des cas, il y a renvoi et la CC détermine si une fusion serait contraire à l'intérêt public puis communique ses conclusions, avec l'avis du DGFT, au ministre, qui peut ou non prendre des décisions en conséquence)⁷³.

Dans quelques secteurs, notamment les services d'utilité publique, un certain pouvoir de monopole naturel peut subsister, en particulier dans les réseaux d'infrastructure. Par conséquent, lorsque la privatisation n'engendre pas

nécessairement une pleine concurrence, la mise en place d'une réglementation spécifique est indispensable pour que les gains d'efficacité voient le jour et soient répercutés sur l'utilisateur final, comme en témoignent les cas de l'électricité, de l'eau et des chemins de fer. Les organismes de tutelle des industries privatisées sont dotés de pouvoirs dans le domaine de la concurrence parallèles à ceux du DGFT dans les secteurs relevant de leurs compétences. La réglementation stipule que l'OFT et les organismes sectoriels compétents ne peuvent pas effectuer d'investigations simultanées ou faisant double emploi, et une procédure de règlement des différends s'applique en cas de désaccord sur le traitement des affaires.

La mise en œuvre concertée des règles de la concurrence (sauf concernant les fusions) par l'OFT et par les autorités sectorielles de tutelle permet d'utiliser davantage les connaissances et les ressources de celles-ci tout en s'assurant qu'elles n'utilisent pas les outils réglementaires lorsque des mesures correctives visant la concurrence seraient plus appropriées. Mais ces avantages peuvent s'accompagner de coûts. Une utilisation plus efficace du savoir-faire accumulé par les autorités sectorielles doit être mesurée au regard d'une utilisation éventuellement moins efficace des compétences accumulées par l'OFT en matière d'application. De surcroît, dans un cadre de concertation, le droit de la concurrence risque d'être appliqué de façon disparate d'un secteur à l'autre, et freinera en général le développement d'une jurisprudence fiable. Des mesures ont été adoptées pour améliorer le fonctionnement concerté, notamment :

- l'OFT et les autorités sectorielles doivent tous se conformer à la jurisprudence de la Communauté européenne ;
- les recours de l'OFT et des autorités sectorielles sont entendus par la même instance, à savoir la CC ;
- un groupe de travail sur la mise en œuvre concertée, comprenant des représentants des autorités sectorielles et présidé par l'OFT, se réunit régulièrement pour promouvoir un traitement cohérent des cas ;
- l'OFT et les autorités sectorielles se sont accordés sur un ensemble de lignes directrices de base (et sur des lignes directrices sectorielles supplémentaires), et le personnel de l'OFT assiste au même programme de formation juridique et économique que celui des autorités sectorielles ;
- bien que les plaignants puissent s'adresser aux autorités sectorielles de leur choix ou à l'OFT, des dispositions ont été prises pour organiser l'attribution des cas afin d'éviter le « *forum shopping* » ; il a par exemple été convenu que toutes les notifications iront d'abord à l'OFT et que les autorités sectorielles prendront généralement en charge les cas relevant de leur juridiction.

Ce sont là d'importantes mesures. Néanmoins, le traitement des cas dans le domaine de la concurrence fait appel au jugement dans l'appréciation des faits et l'analyse économique. Par conséquent, le système concerté peut malgré tout produire des résultats moins cohérents ou uniformément justes qu'une juridiction unique de l'OFT. L'expérience dira si les bienfaits de la concertation compenseront ce genre de risques. Il convient de garder à l'esprit la possibilité d'un retour à la stratégie plus classique d'un droit de la concurrence unique appliqué par un organisme unique, de même que l'approche australienne (au lieu d'accorder des pouvoirs de mise en œuvre des règles de la concurrence aux autorités sectorielles, l'Australie a transféré des fonctions réglementaires en matière de télécommunications et d'énergie à son agence centrale chargée de la concurrence).

Pour faciliter une évaluation régulière de l'efficacité de la nouvelle loi sur la concurrence, l'OFT s'est engagé à élaborer d'ici mars 2002 des indicateurs du coût des fusions, accords et abus de position dominante à caractère anticoncurrentiel en termes de pertes d'avantages pour les consommateurs. Il s'agit de soumettre les actions de l'OFT à une analyse coûts-avantages. Quelques années d'application de la nouvelle loi seront nécessaires pour juger de son efficacité, mais le processus de consultation et la publicité donnée à certaines affaires en cours pourraient influencer sur le comportement des entreprises.

En plus du nouveau cadre législatif, le changement technologique et l'entrée de nouveaux acteurs contribuent à stimuler la concurrence dans un certain nombre de secteurs. Par exemple, l'expansion du commerce électronique (annexe II) et l'entrée récente de Wal-Mart sur le marché (encadré 9) ne manqueront pas d'aviver les pressions concurrentielles dans le commerce de détail et de gros. Du reste, dans son dernier *Inflation Report*, la Banque d'Angleterre estime que l'intensification des pressions concurrentielles devrait abaisser l'inflation d'un quart de point cette année et l'an prochain.

Indépendamment de la loi sur la concurrence, plusieurs modifications de la réglementation pourraient étendre les pressions concurrentielles. Le gouvernement évaluera les autorités sectorielles et examinera les réglementations existantes et envisagées pour s'assurer qu'elles favorisent l'entrée et les forces concurrentielles au lieu de les entraver. Ainsi, dans le secteur de la banque et des services financiers, la FSA sera pour la première fois chargée de favoriser la concurrence⁷⁴. Le même principe sera inscrit dans le prochain projet de loi sur la réforme des services d'utilité publique, qui renforcera la mission de promotion de la concurrence confiée à l'organisme de tutelle du secteur de l'énergie (*Office of Gas and Electricity Markets*). En outre, le gouvernement est en train d'apporter une série de modifications aux directives sur l'aménagement foncier en vue de faciliter la formation de groupes d'entreprises de haute technologie et de stimuler la concurrence. Enfin, la législation de l'Union européenne sur la concurrence engendre des pressions supplémentaires car elle aboutit à des enquêtes visant les subventions publiques

Encadré 9. L'effet Wal-Mart

Au cours de l'été de 1999, Wal-Mart, chaîne de magasins américaine connue pour ses pratiques concurrentielles agressives, a pris le contrôle d'Asda, troisième chaîne de supermarchés britannique derrière Tesco et Sainsburys. Comme la présence de Wal-Mart en Europe se limitait jusque-là à l'Allemagne (où le détaillant américain occupe le dixième rang), l'opération a été rapidement approuvée par la Commission européenne et va certainement amplifier la concurrence au Royaume-Uni. L'un des principaux atouts de Wal-Mart est sa taille même, qui augmente considérablement son pouvoir d'achat et lui permet donc de pratiquer des rabais plus importants. Wal-Mart réalise des ventes annuelles de plus de 85 milliards de dollars et emploie 1 million de salariés dans plus de 3 600 points de vente à travers le monde.

Le jour où l'acquisition a été annoncée, les actions des détaillants britanniques ont chuté, le marché anticipant une compression de leurs marges. De fait, une guerre des prix a bientôt éclaté entre les principaux distributeurs du Royaume-Uni. Ces réactions à court terme mises à part, il faudra un certain temps pour bien évaluer le véritable impact sur le secteur de la distribution de détail. *Premièrement*, le régime foncier risque de limiter la capacité de Wal-Mart de mettre en place un réseau d'hypermarchés, dispositif qui a contribué à sa réussite aux États-Unis et au Canada. *Deuxièmement*, une stratégie de distribution efficace en Amérique du Nord n'est pas nécessairement adaptée aux habitudes et aux préférences des consommateurs britanniques. Toutefois, bien que l'on juge souvent les consommateurs britanniques moins sensibles aux prix que leurs homologues d'Europe continentale ou d'Amérique, un changement d'attitude pourrait s'opérer rapidement*.

L'arrivée de Wal-Mart pourrait aussi accélérer les regroupements dans le secteur de la distribution de détail, d'autant que les perspectives de croissance des ventes intérieures apparaissent généralement plus limitées que dans le reste de l'Europe, comme en témoigne le niveau plutôt faible des coefficients de capitalisation des résultats. D'ailleurs, l'irruption de Wal-Mart en Allemagne en 1998 a déjà conduit deux des plus grandes chaînes françaises de supermarchés à fusionner.

* Annonçant des ventes décevantes pour 1998, les dirigeants de Marks et Spencer ont admis avoir surestimé l'importance que les consommateurs accordent à la qualité du service et à la notoriété par rapport au prix des articles, et ils ont reconnu que la fidélité à la marque n'est peut-être pas aussi forte qu'on le pense généralement.

soupçonnées de donner à une entreprise particulière un avantage indu sur les concurrents étrangers. Quoique le niveau des aides publiques soit relativement bas au Royaume-Uni, une enquête de ce type fut lancée dans l'affaire Rover (encadré 10)⁷⁵.

Encadré 10. Aides d'État : l'affaire Rover

Les subventions publiques à l'industrie sont généralement faibles au Royaume-Uni par rapport aux autres grands pays européens. Cependant, il y a des exceptions locales, notamment dans le secteur automobile ; c'est le cas de Rover qui en 1999 a vu ses ventes s'effondrer et a dû réduire son effectif de près d'un quart. En juin 1999, le gouvernement annonça un accord officiel avec le constructeur automobile allemand BMW – alors propriétaire à 100 pour cent de Rover Group Ltd. – sur un programme d'aide destiné à réorganiser l'usine Rover de Longbridge dans les Midlands (premier site de production automobile au Royaume-Uni). Ce plan fut formellement notifié à la Commission européenne (CE) en août 1999, l'investissement total s'élevant à 702 millions de livres, dont 141 millions devaient être couverts par des aides régionales, à quoi s'ajoutait un programme de formation de 38 millions de livres assorti de 11 millions d'aides à la formation.

Pour que cette subvention soit compatible avec le cadre communautaire des aides d'État à l'industrie automobile, le bénéficiaire doit apporter la preuve qu'il dispose d'un autre site économiquement viable pour son projet et qu'il y réaliserait son investissement s'il ne percevait pas l'aide¹. La CE a émis des doutes sur ce point, malgré l'affirmation selon laquelle BMW avait envisagé sérieusement un site de rechange en Hongrie. Autre condition à remplir pour que la CE autorise l'aide : celle-ci doit être proportionnelle à la gravité du problème régional existant et nécessaire à la réalisation du projet. Des réserves à cet égard ont été exprimées après que BMW eut déclaré, au début de décembre 1999, qu'une enquête officielle sur le programme d'aide ne ferait pas capoter le programme d'investissement même si elle risquait de le retarder².

Fin décembre 1999, la CE a donné son accord au volet formation du programme, jugé compatible avec le cadre communautaire sur l'aide à la formation, mais elle a lancé une enquête officielle sur la composante régionale, émettant des doutes sur la mobilité du projet et sur certains éléments de l'analyse coûts-avantages sous-jacente³. En mars 2000, BMW a annoncé qu'elle se retirait des activités de construction automobiles de Rover à Longbridge, et allait vendre Land Rover à Ford Motor Company (bien que BMW prévoyait de conserver d'autres usines du groupe Rover).

1. C'est le critère dit de la mobilité géographique. A titre d'exemple, en novembre 1998 la CE a approuvé l'octroi d'aides régionales totalisant 25 millions de livres au producteur automobile LDV Ltd. pour une usine à Birmingham dans le cadre d'une entreprise commune avec Daewoo, projet pour lequel un autre site (dans la ville polonaise de Lublin) aurait sinon été retenu.
2. Par la suite, BMW a fait savoir que son investissement serait remis en cause si la CE s'opposait contre toute attente à ces aides.
3. Cette décision s'inscrivait dans la logique des enquêtes ouvertes récemment sur deux affaires similaires (usine Fiat dans le sud de l'Italie, nouvelle unité d'assemblage Volkswagen à Dresde).

Esprit d'entreprise et innovation

Un élément indispensable pour promouvoir un cadre concurrentiel est la création d'entreprises nouvelles et novatrices, qui peut être freinée par des obstacles réglementaires et administratifs ou encore par des défaillances spécifiques des mécanismes de marché. Au Royaume-Uni les entreprises bénéficient d'un environnement réglementaire des plus favorables, même, sur certains points, par rapport aux États-Unis ; pourtant l'activité entrepreneuriale (mesurée par les créations d'entreprises et les investissements directs dans celles-ci) ne représente que la moitié environ de ce qu'elle est aux États-Unis. Le Royaume-Uni bénéficie d'une situation relativement favorable en ce qui concerne l'internationalisation de la R-D, la proportion d'entreprises engageant des dépenses d'innovation (R-D incluse) dans le secteur des services et la proportion d'entreprises manufacturières qui ont lancé de nouveaux produits sur le marché. En revanche, il accuse un retard sur d'autres pays pour les dépenses globales de R-D et les dépôts de brevets, le développement de partenariats créatifs université – entreprise et la part des ventes de produits nouveaux ou améliorés⁷⁶. Il semble donc que les entreprises du Royaume-Uni n'exploitent pas pleinement le potentiel d'innovation inhérent à une solide base scientifique, du fait en partie de l'insuffisance des relations entre l'industrie et la science et de la difficulté de trouver des financements pour les projets à risque. Compte tenu de cela, le gouvernement estime qu'il faudra non seulement réduire les barrières administratives mais aussi offrir des incitations pour promouvoir la commercialisation des produits de l'activité scientifique. De fait, les budgets récents comportent un certain nombre de mesures visant à favoriser la création et l'expansion de PME, qu'il s'agisse d'allègements fiscaux ou d'aides financières, notamment pour faciliter l'accès au capital-risque⁷⁷.

Sur le plan fiscal, l'un des éléments clés de la stratégie gouvernementale visant à stimuler l'activité entrepreneuriale consiste à accorder un régime plus généreux aux PME. Le taux de base de l'impôt sur les sociétés applicable aux petites entreprises a été ramené de 23 à 20 pour cent, et un nouveau taux d'entrée de 10 pour cent a été institué. En outre, la déduction en capital de 40 pour cent bénéficiant aux PME pour la première année a été rendue permanente et une déduction en capital de 100 pour cent pour la première année a été introduite pour les petites firmes achetant des équipements informatiques ou de télécommunication. Par ailleurs, la plupart des mesures récentes qui ont entraîné un accroissement notable des rentrées d'impôts sur les sociétés ont pesé proportionnellement davantage sur les grandes entreprises (exemples : modification de la fiscalité des dividendes, abolition de l'acompte d'impôt sur les sociétés et de la *windfall tax*). En outre, l'impôt sur les plus-values a été réformé (pour la seconde fois en trois ans) : désormais, son taux sera de 40 pour cent pour des actifs détenus pendant moins d'un an, et tombera à 10 pour cent pour des actifs détenus

pendant plus de quatre ans, pour toute personne possédant des actions d'une société non cotée, tous les employés détenant des actions de leur entreprise dans les sociétés cotées et toute autre personne ayant au moins 5 pour cent des droits de vote dans une société cotée⁷⁸. Le nouveau dispositif *Entreprise Management Incentive* permettra aux entreprises plus petites d'attribuer des options sur actions fiscalement avantageuses à jusqu'à 15 de leur employés pour les aider à recruter et à conserver le personnel indispensable. Un dégrèvement d'impôt a également été introduit pour les investissements en capital-risque des entreprises (grandes entreprises investissant dans des petites sociétés à risque). De surcroît, à partir d'avril 2000, la proportion des dépenses de R-D que les PME pourront déduire de leur bénéfice imposable sera portée de 100 à 150 pour cent, d'où un allègement d'environ 30 pour cent des coûts de R-D pour les PME bénéficiaires. Outre ces incitations fiscales, en 1999 le gouvernement a créé un service des petites entreprises (*Small Business Service*, SBS), chargé de coordonner les différents programmes existants et de conseiller les PME sur la mise en conformité avec les réglementations. Indépendamment des allègements fiscaux pour les investissements privés en capital-risque, le gouvernement a annoncé qu'il réservera 100 millions de livres supplémentaires pour un nouveau fonds parapluie d'un milliard de livres destiné à soutenir les financements privés de la croissance des entreprises dans les régions sur les trois à cinq ans à venir. Des priorités régionales seront décidées conjointement par une nouvelle *Small Business Investment Taskforce* du SBS et les Agences de développement régional (RDA). Le gouvernement a aussi annoncé qu'il créera un nouveau Fonds régional d'innovation de 50 millions de livres pour permettre aux RDA de co-financer des incubateurs d'entreprises et de petites infrastructures.

Ces initiatives ont pour but d'encourager la création de nouvelles entreprises et d'aider celles-ci, ainsi que les petites entreprises existantes, à croître plus rapidement et à maintenir par là même une forte pression concurrentielle sur les grandes entreprises établies. Dans la mesure où les entreprises de haute technologie se heurtent à des difficultés particulières pour accéder aux marchés de capitaux, surtout dans la phase initiale où est souvent élaborée une technologie novatrice et, partant, non encore éprouvée, il peut être justifié de stimuler le capital à haut risque en associant des fonds publics et des incitations privées. C'est vrai également des incitations fiscales visant à accroître les dépenses de R-D, là où il apparaît que les PME ont le plus de difficultés à lever des financements pour la R-D.

D'une manière plus générale, certains ont remis en cause la tendance récente à octroyer des conditions fiscales relativement plus généreuses aux PME (Chennells *et al.*, 2000). Pour autant que cette mesure se justifie par le souci de compenser des distorsions existantes à l'encontre des PME, il vaudrait mieux s'attaquer directement à ces distorsions, et notamment au régime des profits et pertes, qui avantage les grandes entreprises⁷⁹. La création du SBS et d'autres

mesures aidant les petites entreprises à se conformer à la réglementation représentent à cet égard des initiatives opportunes. Quant à l'argument selon lequel les imperfections du marché (dus notamment à l'asymétrie de l'information) alourdissent le coût du capital pour les PME, une action correctrice consistant à abaisser les impôts sur les bénéficiaires et le capital pour toutes les PME risque de se traduire par un surinvestissement dans ces entreprises (encore qu'à ce jour il n'y ait point de preuves que ce soit le cas en pratique). Enfin, en amplifiant encore la différence de régime fiscal entre petites et grandes entreprises, on risque de dissuader les entreprises de taille moyenne de croître au-delà du seuil auquel elles perdraient ces avantages fiscaux, ce qui irait à l'encontre de la volonté de promouvoir les petites entreprises (bien que là encore ce risque soit difficile à documenter).

Réforme du gouvernement d'entreprise

Comme indiqué dans le chapitre spécial de la précédente *Étude*, un certain nombre de défaillances d'entreprises au cours des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix ont conduit à réévaluer le cadre du gouvernement d'entreprise. Le rapport Cadbury publié en 1992 présentait de nombreuses propositions visant à renforcer l'efficacité des conseils d'administration et à développer la transparence, tandis que le rapport Greenbury de 1995 a abordé les problèmes de rémunération des administrateurs. Ce dernier rapport a préconisé un code de bonnes pratiques s'appuyant sur des principes fondamentaux : obligation de rendre compte, transparence et lien entre rémunérations et résultats. En juin 1998, la Bourse de Londres a publié un code général sur le gouvernement d'entreprise à la suite des recommandations de la Commission Hampel, incorporant les précédents codes Cadbury et Greenbury, avec quelques propositions supplémentaires. Les sociétés cotées domiciliées au Royaume-Uni doivent désormais indiquer publiquement si elles se conforment au code et justifier de leur non-conformité le cas échéant. Cette obligation s'applique pour les rapports annuels et les comptes publiés par les sociétés relatifs aux exercices comptables se terminant le 31 décembre 1998 ou après.

Plusieurs problèmes retiennent l'attention. Tandis que le degré de respect du code est élevé et s'améliore en ce qui concerne la structure du conseil d'administration (séparation des fonctions de président et de directeur général, indépendance des administrateurs extérieurs, etc.), il est médiocre en ce qui concerne la rémunération des directeurs. Les hausses des rémunérations des dirigeants sont souvent très supérieures aux ajustements de salaire et ne sont guère liées aux résultats de l'entreprise⁸⁰. Les rémunérations des directeurs sont désormais généralement fixées par les comités de rémunération, mais la publicité et la transparence font souvent défaut, comme le montre une enquête récente menée pour le DTI par PricewaterhouseCoopers (1999). La recommandation du code général selon laquelle « les comités de rémunération devraient se composer exclusivement

d'administrateurs extérieurs indépendants de la direction et n'ayant pas noué de relations d'affaires ou d'autres liens susceptibles d'influer matériellement sur l'exercice de leur jugement indépendant » reste souvent lettre morte : dans 27 pour cent des sociétés interrogées au cours de cette enquête, le comité de rémunération était présidé par le président du conseil d'administration⁸¹. Au sujet du lien avec les résultats, le rapport Greenbury avait recommandé que, « en déterminant les critères de résultats, les comités de rémunération devraient examiner les critères qui mesurent les performances de l'entreprise par rapport à un groupe de sociétés servant de comparateurs pour une variable ou un ensemble de variables reflétant les objectifs de l'entreprise, notamment le rendement pour l'actionnaire. Les directeurs ne devraient pas être rémunérés pour les augmentations des prix des actions ou d'autres indicateurs qui reflètent la hausse générale des prix, l'évolution générale du marché boursier, les fluctuations d'un segment particulier du marché ou l'évolution des régimes de réglementation ». Cette recommandation n'a été suivie que dans un très faible nombre de cas. Le DTI a publié en juillet 1999 un document consultatif sur la rémunération des directeurs évaluant l'efficacité du cadre actuel pour les meilleures pratiques et avançant des propositions pour le renforcer dans certains domaines.

Le gouvernement entreprend un réexamen en profondeur du droit des sociétés qui couvre également les questions de gouvernement d'entreprise⁸². Ce réexamen offre l'occasion de réfléchir sur la relation adéquate entre droit des sociétés et normes non-statutaires de comportement d'entreprise. L'efficacité des assemblées annuelles d'actionnaires a été également mise en doute, comme le faisait observer la précédente *Étude*. Le plus souvent elles ont lieu en l'absence des plus grands actionnaires, généralement des investisseurs institutionnels qui votent par procuration, si bien qu'à de rares exceptions près l'issue de la réunion est déterminée à l'avance. En revanche, le coût d'organisation des assemblées générales d'actionnaires est considérable. Le *Company Law Review Steering Group* a soumis des propositions qui prévoient soit de renforcer l'efficacité des assemblées d'actionnaires, soit de réaliser leurs objectifs par d'autres moyens (DTI, 1999a).

Marché du travail : performances et politiques

Comme indiqué au premier chapitre, l'emploi a continué de croître durant la récente phase de ralentissement économique et le chômage est tombé à son niveau le plus bas depuis deux décennies sans exercer de pressions notables sur les coûts de main-d'œuvre, confirmant la baisse tendancielle du chômage structurel observée depuis le début des années quatre-vingt-dix. Le Royaume-Uni, de même que le Danemark, les Pays-Bas, l'Irlande et la Nouvelle-Zélande, a été l'un des pays les plus actifs en ce qui concerne la mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi* de l'OCDE, et le processus de réforme, qui remonte au début des années quatre-vingt, semble porter ses fruits. A cet égard, l'avant-dernière *Étude* estimait en conclusion que des progrès substantiels avaient

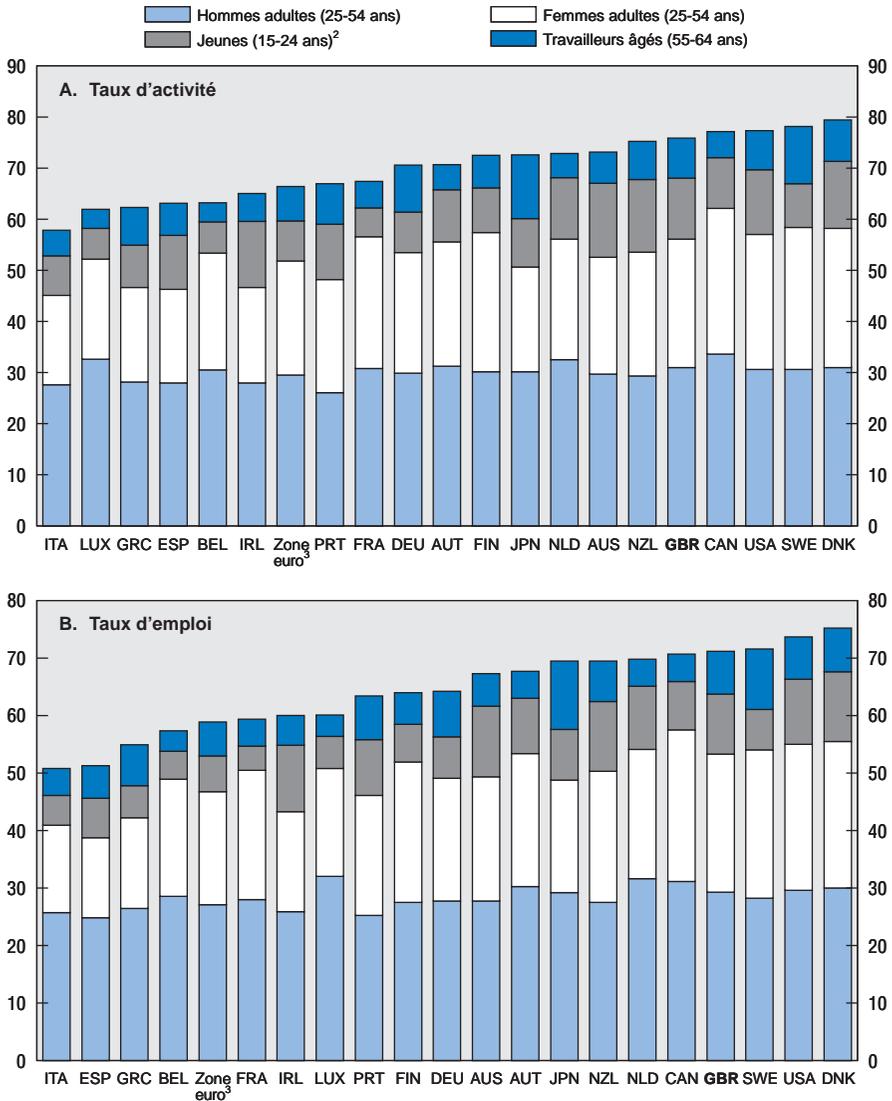
été accomplis vers une plus grande flexibilité du marché du travail mais qu'il fallait privilégier l'amélioration des compétences de la main-d'œuvre et le renforcement des incitations à travailler. La dernière *Étude* soulignait la nécessité d'accroître l'employabilité des personnes en marge du marché du travail de façon à répartir plus largement les avantages de la réforme du marché du travail, et prenait note des initiatives déjà prises dans ce sens. La présente *Étude* évalue les principales réformes du marché du travail mises en œuvre ces deux dernières années et en tire quelques enseignements.

Un taux relativement élevé d'utilisation des ressources de main-d'œuvre

Tandis que la croissance de la productivité a été relativement faible dans les années soixante-dix et quatre-vingt, le taux d'utilisation des ressources de main-d'œuvre s'est accru, surtout par rapport aux grands pays de la zone euro (tableau 9). Ce phénomène a largement contribué au rattrapage du niveau de vie vis-à-vis de l'Allemagne et de la France observé depuis le milieu des années quatre-vingt. De surcroît, l'utilisation accrue des ressources de main-d'œuvre se traduit par des taux d'emploi et d'activité plus élevés que dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 20). Les effectifs des administrations publiques s'amenuisant au fil du temps, la croissance de l'emploi est alimentée exclusivement par le secteur privé (tableau 11). La décomposition de l'activité par âge et par sexe révèle que la situation du Royaume-Uni est largement comparable à celle des États-Unis, exception faite de taux d'activité et d'emploi plus réduits pour les femmes, qui expliquent l'essentiel de la différence entre les taux d'activité globaux des deux pays.

Néanmoins, certains groupes aux marges du marché du travail suscitent quelques préoccupations. *Premièrement*, si le taux d'activité féminine a augmenté considérablement depuis le milieu des années soixante-dix, cette progression a été pratiquement neutralisée par un recul du taux d'activité masculine, particulièrement prononcé chez les hommes âgés (graphique 21). *Deuxièmement*, le Royaume-Uni se signale par l'un des taux les plus élevés de jeunes (16-24 ans) non scolarisés, et une assez forte proportion d'entre eux, surtout parmi les jeunes, sont au chômage (graphique 22, panneau supérieur). En conséquence, les jeunes forment l'une des rares catégories pour lesquelles le chômage dépasse la moyenne de l'Union européenne. *Troisièmement*, même si le chômage tendanciel a diminué durant les années quatre-vingt-dix, la proportion des chômeurs de longue durée dans le chômage total demeure plus élevée qu'aux États-Unis ou au Danemark (graphique 22, panneau inférieur). Enfin, des disparités régionales persistent, comme en témoignent la dispersion des taux de chômage régionaux et sa relative inertie au fil du temps (graphique 23), même si ces disparités se sont amenuisées depuis les années quatre-vingt⁸³. En résumé, le chômage se concentre de plus en plus dans certains groupes ou zones géographiques (Dickens *et al.*, 2000).

Graphique 20. Taux d'activité et d'emploi par âge et par sexe
Contribution aux taux totaux¹, 1998



1. La contribution de chaque groupe démographique au taux d'emploi total ou au taux d'activité total a été calculée en multipliant le taux du groupe par sa part dans la population d'âge actif.

2. 16 à 24 ans pour l'Espagne, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Suède.

3. Moyenne pondérée.

Source : OCDE, *Statistiques de la population active 1978-1998*, Partie III.

Tableau 11. **Emplois dans le secteur public**
Milliers, nombre de personnes en milieu d'année

	1961	1971	1981	1988	1991	1996	1997	1998
Total	5 859	6 627	7 185	6 315	5 848	5 099	5 020	5 002
Entreprises publiques non financières	2 200	2 009	1 867	912	723	1 544	1 531	1 539
Trusts NHS ¹	..	..	..	..	124	1 102	1 121	1 122
Autres ²	2 200	2 009	1 867	912	599	442	410	417
Administration publique	3 659	4 618	5 318	5 403	5 125	3 555	3 489	3 463
Administration centrale	1 790	1 966	2 419	2 322	2 178	931	896	885
Forces armées	474	368	334	316	297	221	210	210
Service national de santé (NHS) ¹	575	785	1 207	1 228	1 098	84	78	77
Autres	741	813	878	778	783	626	608	598
Collectivités locales	1 869	2 652	2 899	3 081	2 947	2 624	2 593	2 578
Éducation	785	1 297	1 454	1 504	1 416	1 191	1 193	1 204
Services sociaux	170	276	350	405	414	406	403	395
Police	108	152	186	194	202	207	206	207
Construction	103	124	143	125	106	76	65	59
Autres	703	803	766	764	809	744	726	713
Community programme	..	..	..	89	..	..	..	..
Stagiaires financés sur fonds publics	..	..	..	343	353	181	159	112
<i>Pour mémoire</i>								
Total des emplois dans l'économie	25 132	25 213	25 140	26 894	27 118	26 708	27 210	27 526
dont : secteur privé	19 273	18 586	17 955	20 579	21 270	21 609	22 190	22 524

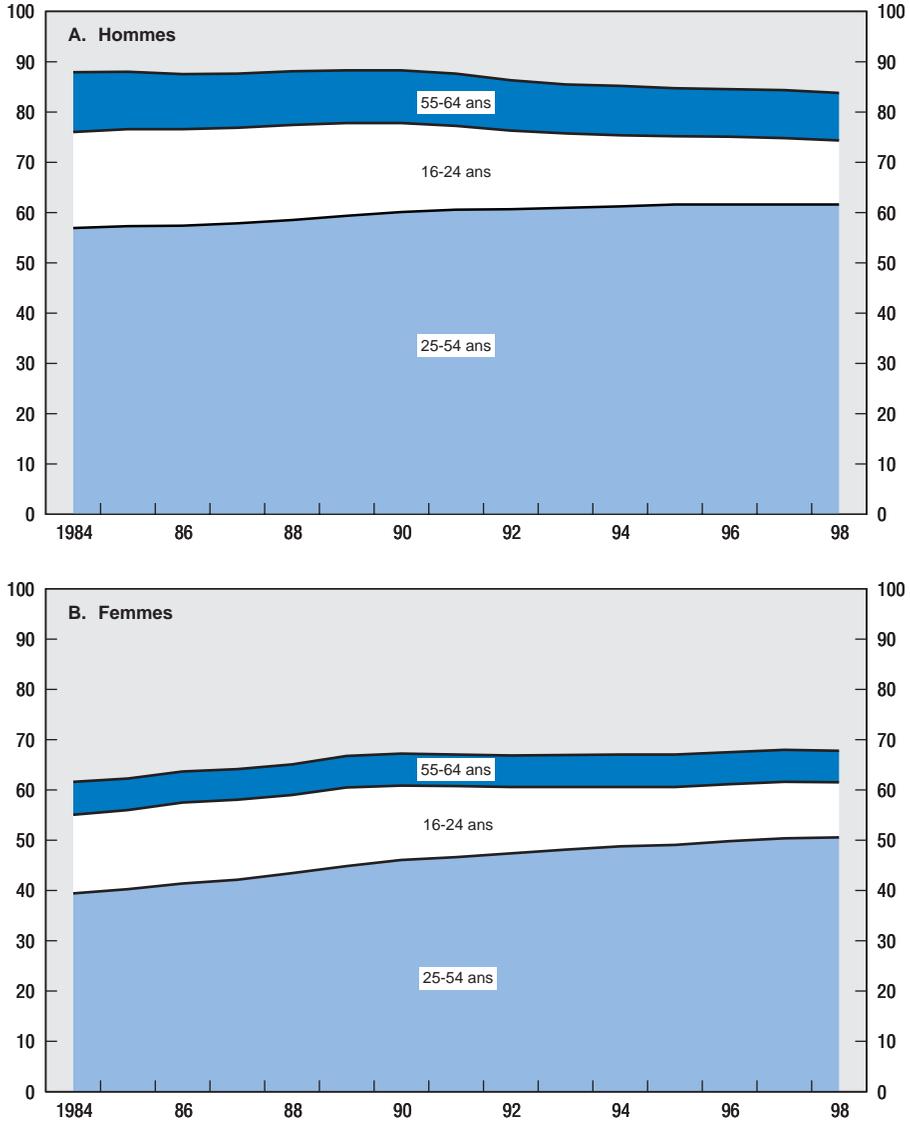
1. Les trusts ont été créés dans le secteur de la santé au début des années quatre-vingt-dix.

2. La variation entre 1981 et 1991 reflète surtout une série de grandes privatisations.

Source : ONS (1999), *Economic Trends*, n° 547.

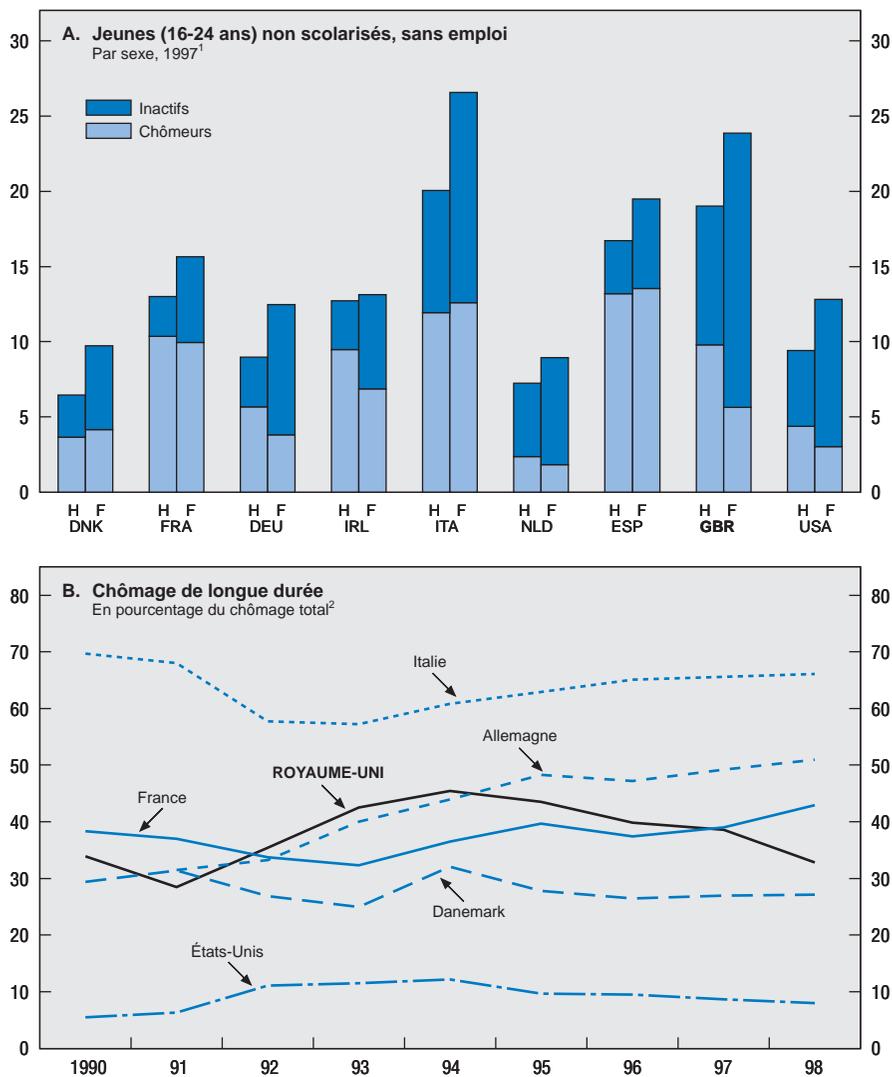
Les performances relativement satisfaisantes du marché du travail masquent aussi une inégalité grandissante des revenus, un taux élevé de ménages sans emploi et une pauvreté relativement répandue parmi les enfants. En dépit de la hausse du taux d'activité globale, la proportion des ménages sans travail avait atteint 22 pour cent en 1996, ce qui plaçait le Royaume-Uni au quatrième rang des pays de l'OCDE derrière la Finlande, la Belgique et la France. Avec l'amélioration de la situation du marché du travail, cette proportion a baissé, mais elle demeure très élevée, à 17 pour cent en 1999. De surcroît, le Royaume-Uni compte une proportion inquiétante de ménages chômeurs avec enfants (graphique 24). Environ 20 pour cent des enfants vivent dans un foyer sans travail, et la grande majorité d'entre eux grandissent donc dans la pauvreté (Gregg *et al.*, 1999). Étant donné l'éventail relativement large des gains, pour beaucoup de ces ménages inactifs les emplois disponibles seraient des emplois faiblement rémunérés qui, compte tenu des impôts et prestations, ne permettraient pas d'améliorer sensiblement la situation financière du ménage. Pour remédier à ces problèmes, le gouvernement a réformé le système d'impôts et de transferts de manière à accroître l'employabilité des travailleurs les plus vulnérables tout en renforçant les incitations à rester sur le marché du travail

Graphique 21. **Évolution des taux d'activité**
En pourcentage¹



1. Population active en pourcentage de la population d'âge actif pour chaque groupe.
Source : OCDE, *Statistiques de la population active 1978-1998*, Partie III.

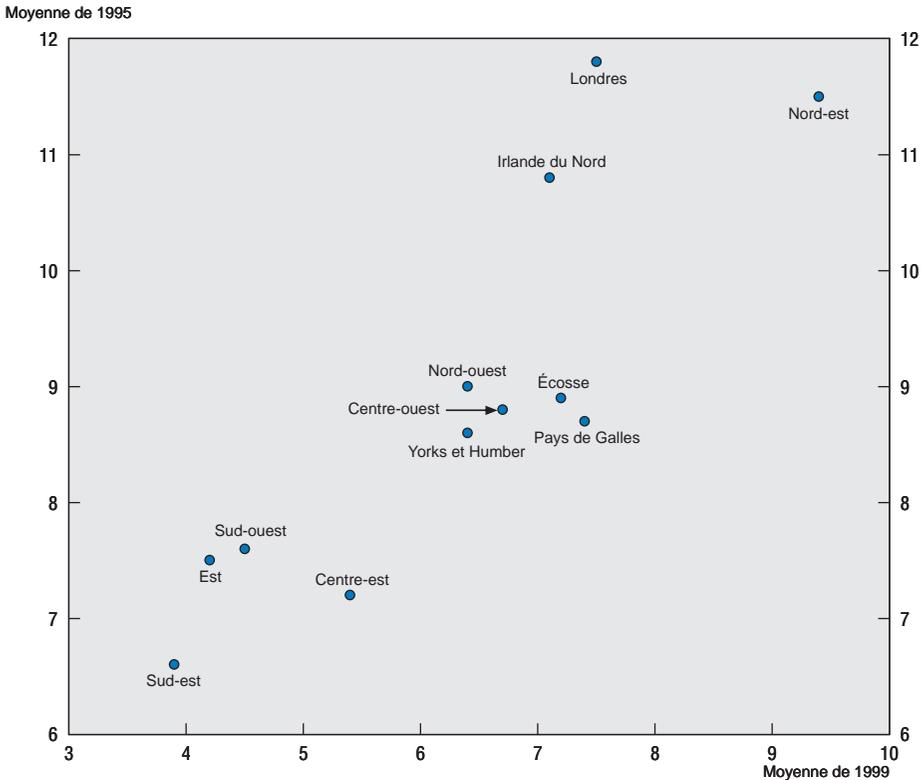
Graphique 22. Inactivité des jeunes et chômage total de longue durée
En pourcentage



1. En pourcentage de la population âgée de 16 à 24 ans. 1996 pour l'Allemagne, le Danemark et l'Irlande.
2. Personnes au chômage depuis un an ou plus.

Source : OCDE, *La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : évaluation des performances et des politiques* ; et OCDE, *Statistiques de la population active 1978-1998*, Partie III.

Graphique 23. Disparités régionales en matière de chômage¹
Taux de chômage, en pourcentage



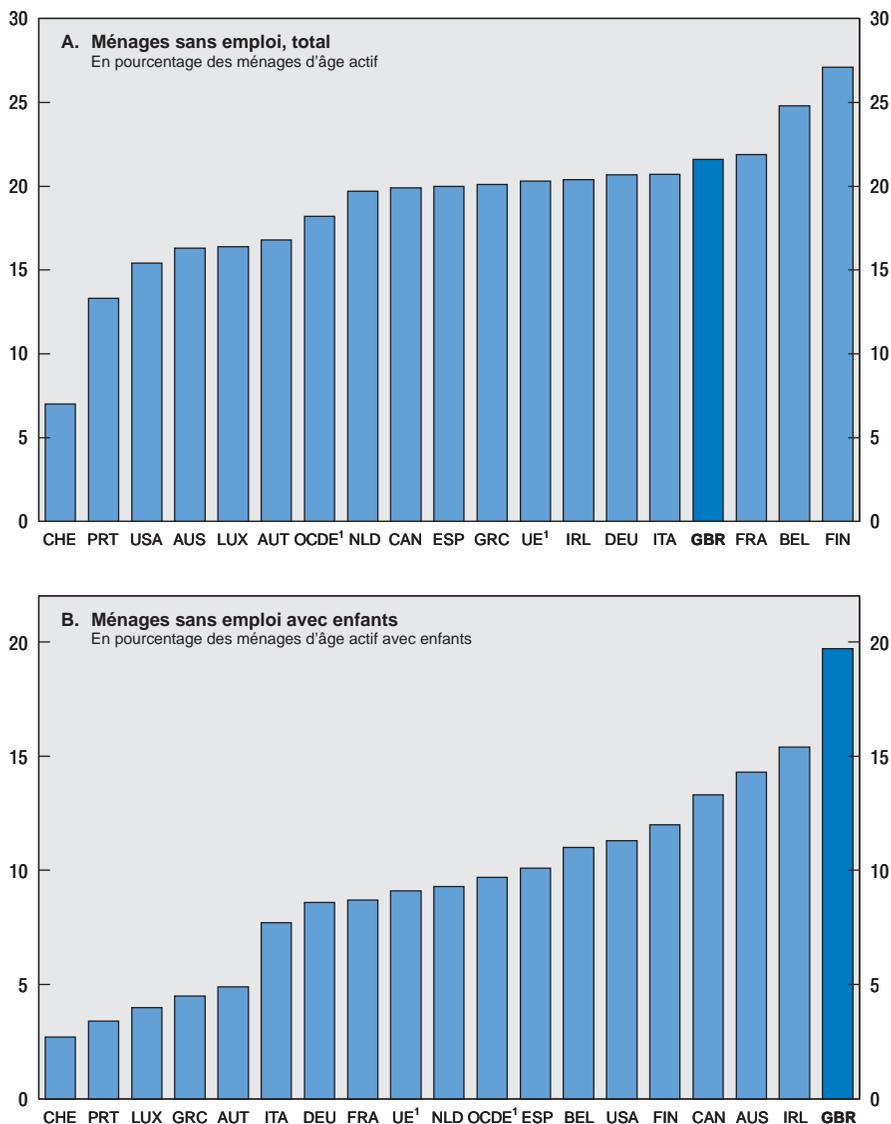
1. Taux de chômage (définition BIT) par région dotée d'une agence gouvernementale. Pour le Royaume-Uni dans son ensemble, les moyennes annuelles de 1995 et 1999 ont été respectivement de 8.7 et 5.9 pour cent.
Source : ONS.

pour ceux qui sont piégés dans des emplois mal rémunérés. Cela s'est traduit par un redéploiement substantiel des politiques du marché du travail, au détriment des mesures passives et en faveur des mesures actives, accompagné d'une réorientation des prestations au profit de celles qui sont liées à l'exercice d'un emploi.

Des politiques du marché du travail très actives

Dans la mesure où des indemnités de chômage ou des prestations sociales relativement généreuses sont disponibles pendant une période indéterminée, les PAMTs peuvent offrir un moyen d'un bon rapport coût-efficacité pour accroître l'employabilité et réduire la dépendance à l'égard de l'aide sociale.

Graphique 24. **Ménages sans emploi**
1996



1. Moyenne non pondérée. Le total OCDE couvre 18 pays Membres uniquement.
Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi 1998*.

Mesurée par les taux de compensation nets, l'aide sociale à l'inclusion des allocations de logement est élevée par rapport aux revenus nets du travail, surtout pour ceux qui se situent dans la moitié inférieure de l'échelle des revenus (tableau 12). Toutefois, les dépenses au titre des PAMT, exprimées en pourcentage du PIB ou par chômeur, sont orientées à la baisse depuis 1990 et sensiblement inférieures à la moyenne de l'Union européenne⁸⁴. Mais comme une proportion relativement faible et décroissante du PIB est consacrée aux politiques globales du marché du travail, la part des PAMT dans le total des dépenses actives et passives est passée de 26 à 31 pour cent entre 1985 et 1997 (graphique 25), et cette tendance s'est vraisemblablement poursuivie depuis.

La pierre angulaire de la stratégie gouvernementale d'amélioration des taux d'activité et d'emploi des catégories les plus vulnérables est le programme *Welfare to Work*⁸⁵. Comme l'indiquait la précédente *Étude*, son principal objectif est d'intervenir activement dans la phase initiale d'une période de chômage pour éviter que les chômeurs ne se détachent trop du marché du travail et ne deviennent excessivement tributaires du système de garantie de ressources. Tandis que le *New Deal* initial, particulièrement complet, était ciblé sur les jeunes (*New Deal for Young People* – NDYP), plusieurs versions du programme ont été appliquées depuis lors pour répondre aux besoins spécifiques de la quasi-totalité des catégories de chômeurs de longue durée. De fait, une initiative *New Deal* pour les chômeurs de longue durée âgés de 25 ans et plus a été mise en œuvre à l'échelle nationale en juin 1998 (*New Deal for Long Term Unemployed* – NDLTU) et une version améliorée de ce dispositif est toujours expérimentée dans le cadre d'une série de projets pilotes lancés à la fin de 1998. Le gouvernement a également institué ou proposé des initiatives *New Deal* pour les personnes de plus de 50 ans, les parents isolés, les personnes handicapées et les conjoints des chômeurs de longue durée (tableau 13). Ces dispositifs ont de nombreux traits en commun, mais pour le moment seul le NDYP prévoit que les intéressés ne peuvent bénéficier des prestations de chômage qu'à condition d'accepter un poste subventionné, de s'inscrire dans un programme de formation professionnelle, d'accepter un travail volontaire ou de rejoindre l'*Environmental Task Force*. Pour d'autres catégories, de même que pour les bénéficiaires de l'allocation de demandeur d'emploi (JSA) qui ne sont pas enrôlés dans l'un des programmes du *New Deal*, l'aide à la recherche active d'un emploi et pour certains les incitations liées à l'exercice d'un emploi pendant une période de durée limitée sont privilégiées⁸⁶. Toutefois, une intensification du *New Deal* pour les plus de 25 ans a été annoncée : à partir d'avril 2001, les personnes de ce groupe au chômage depuis 18 mois ne recevront leurs allocations chômage que si elles entreprennent une activité telle qu'un emploi subventionné ou une formation axée sur le travail.

Même s'il faudra attendre davantage pour une évaluation plus complète de l'efficacité du *New Deal*, on dispose de données préliminaires sur les programmes nationaux pour les jeunes, les chômeurs de longue durée de plus de

Tableau 12. Taux de compensation nets et dépenses au titre des PAMT

	Taux de compensation nets, ¹ 1997				Dépenses pour les programmes actifs du marché du travail			
	Chômage initial ²		Chômeurs de longue durée ³		En % du PIB		Par chômeur, en % du salaire d'un ouvrier moyen	
	Niveau d'un ouvrier moyen	2/3 du niveau d'un ouvrier moyen	Niveau d'un ouvrier moyen	2/3 du niveau d'un ouvrier moyen	1990 ⁴	1997 ⁵	1990 ⁶	1997 ⁵
Royaume-Uni	64	83	73	95	0.6	0.4	17.5	8.9
Allemagne ⁷	74	74	52	61	1.0	1.2	29.5	19.8
Australie	74	86	74	86	0.3	0.5	5.9	9.7
Autriche	73	79	70	76	0.3	0.5	20.5	22.9
Belgique	60	75	63	79	1.2	1.3	29.2	17.7
Canada	69	69	59	77	0.5	0.5	10.9	8.3
Corée	52	52	46	69	0.1	0.1	..	7.1
Danemark	77	95	97	92	1.1	1.7	18.8	42.8
Espagne	74	78	43	61	0.8	0.5	11.6	5.7
États-Unis	61	51	48	61	0.2	0.2	8.5	7.8
Finlande	84	94	97	100	1.0	1.5	56.3	22.2
France	74	86	50	60	0.8	1.4	23.7	26.2
Grèce	46	48	4	5	0.4	0.4	10.3	8.6
Hongrie	69	87	56	71	..	0.4	..	19.5
Irlande	62	73	62	73	1.4	1.6	19.2	28.9
Islande	64	87	86	100	..	..	..	..
Italie	54	52	62	75	1.4	1.1	29.7	20.1
Japon	56	64	65	95	0.1	0.1	11.5	4.6
Luxembourg	87	87	74	91	0.3	0.3	62.2	26.9
Norvège	73	74	54	73	0.9	1.0	33.6	47.7
Nouvelle-Zélande	..	..	..	..	0.9	0.7	18.1	17.0
Pays-Bas	85	90	79	94	1.2	1.6	26.7	46.4
Pologne	43	61	39	55	..	0.3	..	5.1
Portugal	77	86	61	86	0.6	0.9	33.1	31.9
République tchèque	83	84	81	100	0.2	0.1	..	5.6
Suède	84	90	100	100	1.7	2.0	205.1	50.8
Suisse	84	84	90	93	0.2	0.8	20.1	29.0

1. Pour un travailleur âgé de 40 ans ayant un conjoint à charge et deux enfants de 6 et 4 ans.

2. On présume que le travailleur a eu une période d'emploi ininterrompue de 22 ans, que les prestations pour garde d'enfants sont exclues et qu'il n'est pas versé d'aide sociale.

3. Étant supposé que le ménage a perçu pour la première fois des prestations 60 mois auparavant et qu'il n'est pas exclu du bénéfice de l'aide sociale.

4. 1991 pour l'Italie et la République tchèque.

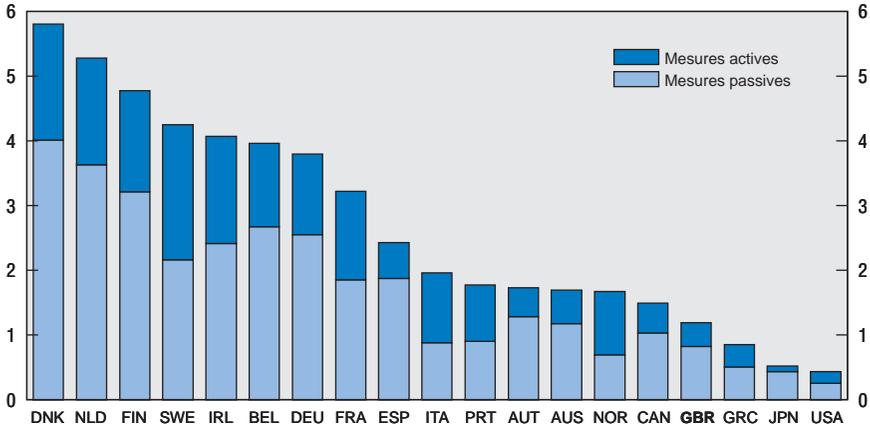
5. 1996 pour l'Irlande, l'Italie, la Pologne et le Portugal.

6. 1991 pour l'Italie et la Suisse.

7. Allemagne de l'ouest pour 1990.

Source : OCDE, base de données sur le marché du travail pour les dépenses; base de données analytiques pour le PIB; base de données sur les prestations et incitations à travailler pour les taux de compensation nets; OCDE *Statistiques de la population active* pour le chômage; OCDE (2000), *Les impôts sur les salaires 1998-1999* et divers numéros de OCDE *La situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux* pour les données sur le salaire de l'ouvrier moyen.

Graphique 25. Dépenses publiques au titre des politiques du marché du travail
En pourcentage du PIB, 1997¹



1. Données de 1996 pour l'Irlande, l'Italie et le Portugal.
Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi 1999*.

25 ans et les parents isolés. Le tableau 14 résume les statistiques recueillies par le ministère de l'Éducation et de l'Emploi, qui permettent de suivre le parcours des participants depuis la mise en route des programmes respectifs. L'initiative NDYP se caractérise par une brève période de conseil intensif (dite de *Gateway*), et 85 pour cent des participants sont déjà sortis du *Gateway*. Près de 60 pour cent de ceux qui ont franchi le stade du *Gateway* ont définitivement quitté le programme New Deal, et près de la moitié de ces derniers ont trouvé un emploi non subventionné. Les autres ont quitté le programme pour toucher d'autres prestations ou pour diverses raisons, inconnues pour une bonne partie d'entre eux. Parmi ceux qui n'ont pas pu trouver d'emploi non subventionné et qui ont choisi l'une des quatre options mentionnées ci-dessus, près de la moitié se sont inscrits dans des programmes d'éducation ou de formation. Une proportion étonnamment faible de jeunes a opté pour le salaire subventionné, peut-être en raison d'une pénurie d'emplois subventionnés dans certains secteurs où la subvention salariale n'a sans doute pas représenté une incitation suffisante pour les grandes entreprises et où les petites entreprises n'ont pas été bien informées à ce sujet.

En ce qui concerne les chômeurs de longue durée âgés de plus de 25 ans, une proportion beaucoup plus faible de ceux qui ont quitté le programme ont obtenu un emploi non subventionné. De fait, plus de la moitié de ceux qui ont quitté le programme continuent de percevoir la JSA. Néanmoins, parmi ceux qui

Tableau 13. Principales caractéristiques des divers programmes New Deal

Caractéristique	18-24 ans	25 ans et plus, chômeurs de longue durée	50 ans et plus	Parents isolés
Durée de versement des prestations avant intervention	6 mois	24 mois	6 mois	Invités automatiquement s'ils bénéficient de la garantie de ressources avec enfant d'âge scolaire
Période d'aide intensive à la recherche d'un emploi avec conseiller personnel	4 mois : filtrage obligatoire	3 à 6 mois : obligatoire	3 à 6 mois : volontaire	Volontaire
Options obligatoires ou volontaires	Obligatoires	Volontaires mais seront obligatoires en avril 2001	Volontaires	Volontaires ¹
Emploi subventionné : subvention versée directement à l'employeur ou aide à l'emploi (<i>employment credit</i>)	Six (12) mois : subvention de £60/semaine + subvention de formation totale de £750	Six mois : subvention de £75/semaine	12 mois : aide à l'emploi de £60/semaine pour emploi à plein-temps et de £40/semaine pour temps partiel	Aide financière possible pour la garde d'enfants et autres frais pendant la durée de la formation ou de l'éducation
Éducation ou formation à plein-temps	12 mois : maintien d'allocation équivalent au JSA ²	12 mois : maintien des prestations	Subvention de formation en cours d'emploi jusqu'à concurrence de £750	Programme éducatif : fonds additionnels pour garde d'enfants
Travail volontaire	6 mois : allocation au moins égal à la JSA ² + £400	Option non disponible ¹	Option non disponible	Option non disponible
<i>Environmental task force</i>	6 mois : allocation au moins égal à la JSA ² + £400	Option non disponible ¹	Option non disponible	Option non disponible
Nature des sanctions	Retrait des prestations pendant 2 semaines dans certaines circonstances	Sanctions JSA ²	Pas de sanctions	Pas de sanctions
Date de mise en œuvre				
Pilote	Janvier 1998 : 4 projets pionniers	Juin 1998 : 28 pilotes	Novembre 1999 : 9 projets pionniers	Juillet 1997 : 8 projets pionniers
A l'échelle nationale	Avril 1998	Avril 2001 (programme intensif)	Avril 2000	Octobre 1998
Coût estimé (en millions de livres en 2000/01)	440	160	20	60

1. L'accès au service public de l'emploi principal est disponible.

2. JSA = Allocation de demandeur d'emploi.

Source : OCDE.

Tableau 14. **Premiers résultats du New Deal**
Fin janvier 2000

New Deal pour les jeunes (NDYP)	Nombre (milliers)	%	New Deal pour les chômeurs de longue durée âgés de 25 ans et plus (NDLTU)	Nombre (milliers)	%	New Deal pour les parents isolés (NDLP)	Nombre (milliers)	%
Total des participants	422.0		Total des participants	226.8		Total des personnes ayant eu un entretien	124.0	
Ont quitté le <i>Gateway</i>	357.1	85	Ont quitté le dispositif d'entretiens d'orientation	156.0	69	Ont quitté le NDLP	53.5	43
						Encore dans le NDLP	65.9	53
						N'ont pas encore décidé ¹	4.6	4
<i>dont ceux qui :</i>			<i>dont ceux qui :</i>			<i>parmi les personnes ayant quitté le NDLP, celles :</i>		
Ont quitté le NDYP		59	Ont quitté le NDLTU		82	Qui ont quitté le système de garantie de ressources		46
Ont choisi l'une des options		41	Sont encore au NDLTU		18	Qui bénéficient toujours du système de garantie de ressources		49
						Situation non connue		5
Raisons du départ du NDYP :			Raisons du départ du NDLTU :			Raison du départ du système de garantie de ressources :		
Emploi non subventionné		47	Emploi non subventionné		16	Emploi		84
Autres prestations		13	Autres prestations		13	Transfert à d'autres régimes de prestations		3
Autre raison connue		13	Autre raison connue		5	Inéligibilité		13
Raison inconnue		27	Raison non connue		12			
			Allocation de demandeur d'emploi (JSA)		53			
Option choisie :			Ceux qui restent au NDLTU :			Parmi les personnes qui bénéficient encore de la garantie de ressources, celles qui :		
Emploi subventionné		18	Subvention à l'employeur		32	Exercent un emploi		1
Éducation et formation		45	Formation liée au travail		49	Ont refusé de participer au programme		13
Secteur volontaire		19	Éducation et formation (financée par la JSA)		19	Se sont retirées pour d'autres raisons ²		86
<i>Environmental task force</i>		18						

Tableau 14. **Premiers résultats du New Deal** (suite)
Fin janvier 2000

New Deal pour les jeunes (NDYP)	Nombre (milliers)	%	New Deal pour les chômeurs de longue durée âgés de 25 ans et plus (NDLTU)	Nombre (milliers)	%	New Deal pour les parents isolés (NDLP)	Nombre (milliers)	%
						Parmi les personnes encore inscrites au NDLP, celles qui :		
						Bénéficient d'une orientation personnelle	64	
						Suivent des études/une formation	11	
						Bénéficient d'un soutien lié à l'exercice d'un emploi ³	25	

1. Le nombre des participants au New Deal pour les parents isolés est un peu inférieur à la différence entre le total de ceux qui ont assisté à l'entretien initial et celui des personnes qui ont quitté le programme, car un certain nombre de candidats (environ 5 000) qui ont eu leur entretien initial n'ont pas encore décidé s'ils participeront ou non au programme.
2. Parents isolés qui quittent le programme mais continuent de bénéficier de la garantie de ressources, par exemple en raison d'un changement de garde d'enfants ou de l'arrivée d'un nouveau membre dans la famille.
3. Personnes qui exercent un emploi mais continuent de bénéficier d'un soutien de leur conseiller personnel.

Source : Ministère de l'Emploi et de l'Éducation, et OCDE.

sont arrivés au bout de la période de conseil intensif sans trouver d'emploi non subventionné, près d'un sur cinq ont choisi l'une des options New Deal, la plus prisée étant le programme de formation lié au travail. Environ un tiers des participants au programme New Deal pour les parents isolés (*New Deal for Lone Parents – NDLP*) qui l'ont quitté ont trouvé un emploi non subventionné et environ un tiers de ceux qui y participent encore reçoivent une formation ou une subvention dans un emploi. En résumé, parmi tous les participants au NDYP qui ont traversé la période d'orientation personnelle intensive, la proportion de ceux qui sont passés d'un système de garantie de ressources à un emploi non subventionné apparaît encourageante puisqu'elle atteint plus d'un quart. En revanche, la proportion tombe à 13 et 17 pour cent respectivement pour le NDLTU et le NDLP. Le succès plus marqué du NDYP a encouragé le gouvernement à étendre ses principales caractéristiques au NDLTU.

Que le NDYP affiche un taux de réussite plus élevé n'est pas tout à fait surprenant car l'obligation de participer à une activité de travail ou d'éducation renforce les incitations à exercer un emploi. De plus, la proportion des chômeurs de longue durée est généralement plus faible chez les jeunes que chez les travailleurs âgés⁸⁷. Ce facteur, s'ajoutant au fait que dans le NDYP le dispositif d'intervention se déclenche six mois à peine après le premier versement de prestations, contribue à expliquer un taux de réussite supérieur mais pourrait aussi dénoter des pertes sèches relativement fortes : la moitié des participants auraient vraisemblablement trouvé un emploi non subventionné en l'absence du programme New Deal (Anderton *et al.*, 1999). Ce chiffre peut paraître élevé, mais il n'est pas rare que les PAMTs engendrent des pertes sèches importantes, et tenter d'en réduire davantage l'ampleur par une amélioration du mécanisme de filtrage n'allégerait pas nécessairement le coût global, étant donné les ressources supplémentaires qu'il faudrait mobiliser pour définir plus étroitement le groupe-cible. De plus, des pertes sèches au stade de l'orientation professionnelle intensive sont probablement moins coûteuses que dans le cas d'une subvention salariale, et le processus d'évaluation au niveau du *Gateway* est susceptible de maintenir ces coûts à un bas niveau.

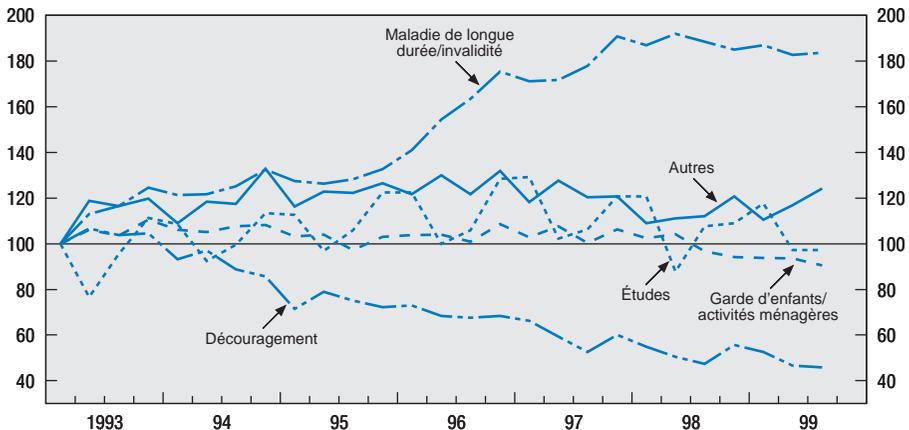
On ne sait pas encore grand chose de l'efficacité des quatre options offertes aux jeunes chômeurs qui n'ont pas pu trouver un emploi durant la période de *Gateway*. Les études sur l'évaluation des programmes donnent à penser que les mesures spéciales à l'intention des jeunes défavorisés – qu'il s'agisse de programmes publics de formation ou de subventions salariales – ne sont pas particulièrement efficaces (Martin, 2000). Les raisons de ce bilan décevant n'étant pas bien connues, il est difficile de dire si les dispositifs New Deal ont des chances de s'avérer plus efficaces. Toutefois, on peut espérer que les efforts déployés pour suivre les participants à chaque étape du programme New Deal permettront ultérieurement une évaluation approfondie et contribueront ainsi à améliorer l'efficacité des divers dispositifs. Malgré des résultats dans

l'ensemble mitigés, les programmes publics de formation sont apparus plus performants pour les femmes adultes. A cet égard, on peut regretter que les parents isolés (le plus souvent des mères isolées) participant à l'initiative New Deal soient si peu nombreux à avoir choisi l'aide pour la garde des enfants et autres dépenses offerte aux parents isolés à l'école ou en formation.

Pour les chômeurs de longue durée, qui comptent une forte proportion d'hommes de plus de 50 ans, un taux de réussite élevé avec des effets d'éviction faibles peut être plus difficile à atteindre. Bien que les effets d'éviction dus au NDYP soient jugés limités, y compris dans le groupe des 25-29 ans (Anderton *et al.*, 1999), cette bonne performance a peut-être été facilitée par une conjoncture favorable et par une proportion relativement faible de jeunes dans l'emploi total. De plus, s'il devenait obligatoire de choisir l'une des options New Deal, il y aurait plus de risques de voir les personnes âgées opter pour des prestations d'invalidité de longue durée ou pour une retraite anticipée (graphique 26). Le gouvernement est également tenté de réduire la période de versement des prestations avant l'inscription dans le programme New Deal, mais plus l'intervention est précoce, plus les pertes sèches risquent d'être lourdes. Un effet d'éviction peut également se produire si les impôts perçus pour financer les divers programmes ont des effets préjudiciables sur la création globale d'emplois. Cependant, étant donné que l'initiative New Deal n'entraîne qu'une augmentation modérée des

Graphique 26. Causes de l'inactivité¹

T1 1993 = 100



1. Sur la base d'une population âgée de 16 à 64 ans pour les hommes et de 16 à 59 ans pour les femmes.
Source : ONS, *Enquête sur la population active*.

dépenses globales en faveur des politiques du marché du travail, le coût d'opportunité est probablement plus faible que le rendement potentiel. Qui plus est, si le programme parvient à stimuler l'offre de main-d'œuvre et la production potentielle, il sera autofinancé, tout au moins en partie. Jusqu'en 2001/02, le New Deal sera entièrement financé par le produit de l'impôt ponctuel sur les bénéfices exceptionnels applicable aux entreprises d'utilité publique (*windfall tax* – tableau 15). Le gouvernement a annoncé son intention de rendre le New Deal permanent. La question de son financement futur est en train d'être examinée dans le cadre du réexamen des dépenses en cours.

Plus généralement, étant donné que l'aide à la recherche d'un emploi est l'une des PAMT présentant le meilleur rapport coût-efficacité, l'importance donnée à l'orientation intensive dans chacun des programmes New Deal apparaît entièrement justifiée (même si, localement, elle risque de solliciter fortement les

Tableau 15. **Affectation du produit de la *windfall tax***¹
Millions de livres

	Résultats		Prévisions			
	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01	2001/02	Données cumulées
Produit de la <i>windfall tax</i>	2 600	2 600	–	–	–	5 200
Dépenses par programme						
New Deal pour :						
Jeunes de 18 à 24 ans	50	210	320	440	460	1 480
Plus de 25 ans	0	10	110	160	320	600
50 ans et plus	0	0	0	20	20	40
Parents isolés	0	20	40	60	90	220
Personnes handicapées	0	10	30	90	80	210
Conjoints de chômeurs	0	0	10	20	20	50
Écoles ²	90	270	330	580	310	1 590
Garde d'enfants	0	20	10	0	0	40
<i>University for Industry</i> ³	0	5	0	0	0	5
Pilotes ONE ⁴	0	0	0	5	5	10
Équipes d'intervention	..	..	..	20	20	40
Développement des entreprises	0	0	0	20	10	30
Total	140	550	850	1 420	1 340	4 300
Crédits non affectés	–	–	–	–	–	900

1. Arrondi dans certains cas à la tranche de 10 millions de livres la plus proche. En conséquence, les totaux ne correspondent pas nécessairement à la somme des composantes.

2. Dépenses en capital pour la rénovation de l'infrastructure scolaire.

3. Uniquement les coûts de démarrage et de développement.

4. Financement des entretiens supplémentaires.

Source : HM Treasury.

Encadré 11. Zones d'emploi

En mars 2000, le gouvernement a annoncé la création de Zones d'emploi, en vue d'intensifier le soutien fourni dans le cadre du New Deal aux chômeurs de longue durée dans les zones les plus durement touchées par le chômage. Associant des crédits des programmes d'aide sociale et de formation, ce dispositif offrira aux travailleurs de 25 ans et plus en chômage depuis plus de 12 mois (18 mois dans certaines zones) un accès à des comptes d'emploi personnels d'une valeur maximale de 5 000 livres, à utiliser pour des stages de formation ou pour couvrir différents coûts associés à la recherche ou à l'exercice d'un emploi, qu'il s'agisse des transports, de la garde des enfants ou de l'habillement. Ce dispositif devrait toucher environ 50 000 chômeurs dans les 15 zones désignées, soit environ 8 pour cent des chômeurs de longue durée. Bien que les zones d'emploi soient essentiellement financées sur fonds publics, beaucoup d'entre elles seront gérées par des partenariats entre secteur public et secteur privé. La rémunération des gestionnaires dépendra du nombre de demandeurs d'emploi qu'elles parviendront à réintégrer dans des emplois durables, définis comme durant au moins 13 semaines. Le partenariat avec les autorités publiques peut prendre diverses formes, les collectivités locales assurant par exemple la gratuité des transports et/ou de l'accès à l'Internet pour les participants.

ressources du Service pour l'emploi). En outre, le dispositif ONE, qui réunit sur un même site le conseil à la recherche d'emploi et les informations sur les indemnités de chômage et les prestations connexes, représente un effort louable pour mieux coordonner les programmes gérés par différentes administrations, afin que les nouveaux bénéficiaires inactifs se remettent au travail le plus tôt possible. Enfin, la création de Zones d'emploi est une initiative récente illustrant la stratégie de « couplage » adoptée par le gouvernement (encadré 11).

Éducation et formation : combler le déficit de compétences

Les études publiées sur les PAMT ont également souligné les avantages potentiels, surtout pour les jeunes défavorisés, d'une intervention précoce, à l'âge préscolaire (Martin, 2000). Le gouvernement a fait un pas important dans cette direction avec la mise en place du programme Sure Start qui vise 50 000 enfants de moins de quatre ans. Comme le service ONE, le dispositif Sure Start a pour but de mieux coordonner les interventions de plusieurs administrations et collectivités locales afin d'éviter que les enfants défavorisés soient privés de possibilités d'apprentissage à un stade crucial de leur développement. Sure Start a commencé dans 60 zones pilotes et le nombre des programmes devrait atteindre 250 d'ici 2001/02.

A plus long terme, le meilleur moyen d'aider les gens à échapper aux pièges du chômage et de la pauvreté est de faciliter l'acquisition et l'amélioration des compétences tout au long de la vie. A en juger par les indicateurs de résultats, le Royaume-Uni n'est pas particulièrement bien classé en ce qui concerne le niveau d'instruction. En particulier, les taux de maîtrise de la lecture, de l'écriture et du calcul sont relativement bas et les taux d'abandon avant l'université sont élevés (DTI, 1999*b* et OCDE, 1999*b*). Ces deux dernières années le gouvernement a mis en place un certain nombre de mesures pour s'attaquer à certains de ces problèmes. Ainsi, un programme destiné aux familles les plus pauvres est expérimenté depuis septembre 1999 dans 16 zones pilotes, qui a pour but de réduire le nombre des abandons parmi les jeunes qui viennent d'atteindre l'âge minimum de fin de scolarité. Les élèves éligibles âgés de 16 et 17 ans qui poursuivent leurs études à plein-temps peuvent percevoir une allocation d'études allant jusqu'à 30 livres par semaine. Les premières évaluations ont conduit le gouvernement à étendre le champ des expériences pilotes : la proportion des jeunes âgés de 16 ans couverte par cette allocation est appelée à augmenter de 7 pour cent à quelque 30 pour cent à partir de septembre 2000.

Une importante réforme du financement de l'enseignement supérieur s'est achevée avec l'instauration de frais de scolarité et l'extension des programmes de prêts aux étudiants. Avant la réforme, les étudiants n'acquittaient pas de frais de scolarité et bénéficiaient d'une combinaison de subventions et de prêts pour subvenir à leurs besoins, la part des prêts étant généralement plus importante. Depuis la réforme, les frais de subsistance sont financés exclusivement par un prêt, mais le remboursement dépend des revenus. En outre, les étudiants doivent désormais acquitter une contribution aux frais de scolarité. Le montant est fixe (1 025 livres en 1999/2000). Cette contribution est assortie d'un critère de ressources et en pratique seulement un tiers des étudiants la paie intégralement. Étant donné les barrières sociologiques considérables qui empêchent de longue date les enfants de familles pauvres et peu instruites d'accéder à l'enseignement supérieur, l'absence de frais de scolarité pour les étudiants représentait une redistribution massive au détriment des familles pauvres et en faveur des classes moyennes et aisées. L'instauration de frais de scolarité, accompagnée de bourses spécifiques et d'aides pour les étudiants dans le besoin, est donc un moyen judicieux d'aider les universités, en proie à des difficultés financières, à améliorer la qualité de leur enseignement.

Afin de promouvoir la formation au long de la vie entière, le gouvernement a mis en place un programme de comptes individuels de formation (*Individual Learning Accounts*, ILAs) en avril 1999. Une subvention forfaitaire de 150 livres est accordée au premier million de personnes qui ouvrent un compte bancaire spécial et y déposent au moins 25 livres, à des fins de formation professionnelle. Les titulaires d'un ILA bénéficient à compter de cette année de réductions de 20 ou 80 pour cent suivant le type de cours. Étant donné que durant

la première année le programme ILA n'a été offert que par les *Training Enterprise Councils* dans certaines régions, le démarrage a été très lent. Une version nationale sera mise en place à partir de septembre 2000. Ce programme a certes un objectif précis, mais il est mal ciblé et ses ressources sont donc trop dispersées (Chennells *et al.*, 1999)⁸⁸. Le gouvernement espère atténuer ce défaut en incitant les employeurs à verser des contributions aux comptes. Par ailleurs, étant donné le nombre de programmes de formation mieux ciblés qui existent déjà, par exemple dans le cadre des divers programmes New Deal, les pertes sèches et les doubles emplois seront sans doute assez considérables.

Le gouvernement a également entrepris d'améliorer l'infrastructure scolaire, et en particulier d'élargir l'accès à l'Internet. Le programme *Excellence in Cities* et les zones d'action pour l'éducation prévoient d'accorder des ressources supplémentaires aux quartiers défavorisés pour faire des écoles un instrument de lutte contre l'exclusion sociale. Ces initiatives sont partiellement financées dans le cadre du New Deal pour les écoles, qui est le plus gros programme financé par la *windfall tax* (tableau 15). De plus, le gouvernement poursuit ses efforts pour lier plus étroitement la rémunération des enseignants à leurs résultats. Il tente aussi de promouvoir les partenariats entre l'école et l'entreprise, notamment grâce au dispositif *University for Industry* et à la mise sur pied de centres d'apprentissage des technologies de l'information et de la communication, qui visent à assurer un enseignement directement sur le lieu de travail aux adultes peu qualifiés.

Réformer le système d'impôts et de transferts pour rendre le New Deal plus attractif

Aider les chômeurs de longue durée au moyen de mesures actives de formation et d'orientation professionnelle intensive peut s'avérer utile, surtout pour les travailleurs peu qualifiés, dont les liens avec le marché du travail sont au mieux épisodiques. Cependant, comme le soulignait la précédente *Étude*, si l'on veut renforcer les incitations à exercer un emploi et à échapper au piège du chômage, il faut que le revenu net lié à l'exercice d'un emploi apparaisse suffisamment attrayant par rapport à des prestations non liées à l'exercice d'un emploi, étant donné en particulier les nombreux autres obstacles qui empêchent les personnes mal informées de sortir du système d'aide sociale. Sur le plan politique c'est toujours un problème difficile impliquant des arbitrages douloureux, surtout dans le cas de familles à gains potentiels faibles. *Premièrement*, étant donné le nombre relativement élevé des ménages qui se trouvent déjà au voisinage ou au-dessous du seuil de pauvreté, une réduction sensible des prestations non liées à l'exercice d'un emploi est difficilement envisageable. *Deuxièmement*, comme beaucoup de prestations sont soumises à des conditions de ressources, elles peuvent être rapidement retirées à mesure que les revenus du travail augmentent, d'où des taux marginaux effectifs élevés pour l'impôt sur le revenu et des incitations médiocres à accroître l'effort de travail au-delà d'un certain seuil,

en termes d'heures ouvrées ou de gains (piège de la pauvreté). *Troisièmement*, relever le seuil de retrait des prestations aboutit à déplacer le problème des taux marginaux excessifs vers des tranches plus élevées du barème et risque d'entraîner un accroissement rapide des coûts budgétaires. Depuis la dernière *Étude*, le gouvernement a poursuivi sa réforme du système d'impôts et de transferts afin d'accroître les prestations liées à l'exercice d'un emploi grâce aux crédits d'impôt sur les revenus du travail (ou aux impôts négatifs sur le revenu) et à l'abaissement du taux de réduction de plusieurs prestations sous conditions de ressources. En outre, un salaire minimum national a été institué en avril 1999. Tout comme pour le New Deal, bon nombre de ces réformes ont été lancées il y a peu, aussi est-il trop tôt pour une évaluation d'ensemble de leur efficacité.

L'une des principales réformes récentes a été le remplacement, en octobre 1999, du *Family Credit* (FC) par le *Working Families Tax Credit* (WFTC)⁸⁹. Comme c'était le cas du FC, les bénéficiaires du WFTC sont des familles avec enfants où un seul adulte travaille au moins 16 heures par semaine, sous réserve d'un plafond de revenus familiaux. Le WFTC est plus généreux que le FC et touchera davantage de foyers car le plafond des gains a été relevé (de 79 livres à un peu plus de 90 livres par semaine, après déduction de l'impôt sur le revenu et des cotisations à l'assurance nationale), tandis que le taux de réduction des prestations a été ramené de 70 à 55 pour cent. Le WFTC prévoit aussi un crédit supplémentaire égal à 70 pour cent des frais effectifs de garde des enfants jusqu'à concurrence de 150 livres par semaine pour les familles de deux enfants ou plus. En outre, un nouveau crédit d'impôt pour enfants à charge sera institué en avril 2001 à la place de la déduction pour couple marié qui a été supprimée en avril 2000. Ce nouveau crédit d'impôt sera accessible aux familles avec enfants dès lors que le chef du ménage sera soumis à l'impôt sur le revenu, car il ne peut être utilisé que pour réduire le montant des impôts exigibles. En revanche, bien qu'il devienne moins généreux à mesure que le revenu imposable s'accroît, les familles à revenu élevé en bénéficieront quelque peu. Le crédit d'impôt pour enfants à charge s'ajoutera à l'allocation pour enfants à charge, qui est universelle et indépendante du niveau des gains.

Le gouvernement a d'ores et déjà annoncé des modifications substantielles, avec une proposition prévoyant d'instaurer un crédit intégré pour enfants à charge (*Integrated Child Credit*, ICC) à côté d'un nouveau crédit d'impôt emploi. Le WFTC est ainsi appelé à être scindé en deux composantes à partir de 2003 : un crédit d'impôt emploi pour les ménages à faibles revenus avec au moins un apporteur de revenu, et un crédit pour enfants à charge qui serait accordé à la fois aux ménages actifs et aux ménages sans emploi, sous réserve d'un seuil de revenu⁹⁰. L'ICC tel que l'envisage le gouvernement dans un exemple illustratif s'apparente davantage à l'actuelle allocation universelle pour enfants à charge, si ce n'est qu'il serait soumis à un critère de ressources : il serait réduit de quelque 75 pour cent au-delà d'un seuil de 15 000 livres par an pour le revenu familial brut

et disparaîtrait entièrement au-dessus de 40 000 livres. L'ICC se distinguerait du crédit d'impôt pour enfants à charge en ce sens qu'il serait accordé à toutes les familles avec enfants, et pas seulement à celles qui ont un revenu imposable positif. Le principal effet de la scission du WFTC en un crédit d'impôt emploi et un ICC serait de relever sensiblement le niveau minimum des prestations versées sans interruption à mesure que la situation du ménage évolue de l'inactivité vers l'emploi, tout en maintenant inchangé le niveau global des prestations nettes. De la sorte, le crédit d'impôt emploi, qui serait traité séparément du crédit d'impôt pour enfants à charge, serait ensuite versé uniformément à tous les ménages de travailleurs éligibles, avec ou sans enfants. Cette modification du système de crédits d'impôt s'accorderait avec le souci de renforcer le soutien aux familles à faible revenu avec enfants tout en facilitant le passage du régime d'aide sociale à l'emploi.

Au total, ces ajustements augmentent la générosité de ce type de prestation liée à l'exercice d'un emploi, qui au fil du temps est devenue un important instrument de redistribution, au profit essentiellement des ménages des deuxième et troisième déciles. En dépit d'un coût budgétaire plus élevé que pour le FC, le WFTC reste un instrument relativement bien ciblé : il concentre l'aide sur les ménages qui en ont le plus besoin, tout en renforçant d'une manière générale les incitations à travailler, sinon à accroître l'effort de travail. L'un des indicateurs de l'évolution des incitations à travailler est la diminution du nombre des familles confrontées à des taux d'imposition marginaux effectifs élevés. Le gouvernement estime que le nombre des foyers qui se voient appliquer un taux effectif marginal de plus de 70 pour cent est tombé d'un peu plus d'un million à un peu moins de 500 000, tandis qu'un nombre restreint de familles sont confrontées à un taux effectif marginal de 90 pour cent. En revanche, étant donné que par rapport au FC le taux de réduction plus faible s'applique à un éventail plus large d'heures travaillées, un nombre accru de familles sont aujourd'hui confrontées à un taux effectif marginal de 60 pour cent ou plus.

Le bilan de l'application du crédit d'impôt emploi dans différents pays donne généralement à penser que ce dispositif peut contribuer à accroître le niveau d'activité des groupes cibles et à abaisser la fréquence de la pauvreté et de l'exclusion sociale (OCDE, 1999c). Cependant, si un effet net positif est escompté sur les taux globaux d'activité, les incitations varient selon la situation des ménages (Dilnot et McCrae, 2000). Dans le cas des parents isolés, par exemple, le passage du FC au WFTC a renforcé considérablement les incitations à l'activité, mais les personnes qui travaillent à temps partiel ne sont guère incitées à augmenter le nombre de leurs heures ouvrées à moins que celui-ci ne dépasse 30 heures par semaine. Tandis que dans un couple à revenu unique le travailleur est désormais davantage incité à accroître son activité, c'est sans doute l'opposé pour le second apporteur de revenu d'un couple. Des résultats similaires ont été constatés avec l'ancien FC : cette prestation augmentait effectivement l'emploi

parmi les mères isolées mais n'avait guère d'incidence sur le choix entre travail à temps plein et à temps partiel (Bingley et Walker, 1997). En revanche, une évaluation préliminaire du complément de gains – prestation liée à l'exercice d'un emploi offerte aux individus et aux couples sans enfants dans huit zones pilotes – révèle un taux de participation faible et des pertes sèches potentielles élevées (Ford *et al.* 1999).

L'allocation de logement est une importante prestation sous conditions de ressources qui n'a pas encore été fondamentalement réformée. Comme elle est devenue l'une des principales composantes de l'aide sociale, ceci pourrait compromettre les effets positifs des incitations à travailler induites par la réforme du crédit d'impôt familial. Étant donné que la valeur de l'allocation logement est calculée en fonction du loyer que devrait payer le bénéficiaire dans le secteur du logement social (public) ou du loyer de référence dans le secteur locatif privé, elle a augmenté rapidement avec la hausse des loyers du marché. Tandis que les personnes bénéficiant d'une garantie de ressources touchent la prestation logement maximale dans son entier, les bénéficiaires qui travaillent se voient appliquer un taux de réduction de 65 pour cent. De plus, étant donné que la valeur de l'allocation logement augmente avec la hausse du marché locatif mais que les droits à prestation diminuent avec la hausse du revenu, cette aide représente une forte contre-incitation à exercer un emploi, surtout pour les personnes vivant dans des zones à loyers élevés.

Les modifications antérieures de la politique du logement ont sans doute contribué à étoffer le marché locatif. Néanmoins, comme l'allocation logement est administrée et versée par les collectivités locales, elle peut avoir un effet négatif sur la mobilité, les allocataires étant confrontés aux coûts de candidature et à des incertitudes concernant les relations avec une nouvelle administration locale. En outre, la complexité même du régime de l'allocation logement, que vient amplifier le dispositif d'allégement des impôts locaux, augmente les risques d'erreurs administratives et peut contribuer à une fréquence élevée de la fraude dans le régime de prestations sociales (encadré 12). Même si l'on fait abstraction des agissements frauduleux, les possibilités de réduire le coût budgétaire de l'allocation logement sont limitées car les allocataires n'ont aucun intérêt à rechercher un loyer plus bas et ne subissent pas de perte si le loyer augmente. Tous ces problèmes sont largement reconnus, mais il est difficile de réformer l'allocation logement parce qu'elle touche à la fois la politique du logement et la politique de redistribution des revenus. Une refonte en profondeur du système d'allocation logement est peu susceptible de voir le jour avant les prochaines élections, mais un Livre vert consultatif sur les propositions gouvernementales devrait être publié sous peu. Dans l'intervalle, le gouvernement a annoncé une simplification de la rallonge à l'allocation logement à partir d'avril 2001 de façon à faciliter le paiement de l'allocation au taux des sans-emplois durant les quatre premières semaines de travail.

Encadré 12. Fraudes et erreurs dans le système de prestations

Comme dans d'autres pays de l'OCDE, la fraude et les erreurs dans le système de prestations sont significatives au Royaume-Uni. Le ministère de la Sécurité sociale (Department of Social Security, 1999) a évalué le niveau des fraudes confirmées pour l'ensemble des prestations à quelque 2 milliards de livres, soit 2 pour cent des prestations totales versées. En additionnant les cas où la fraude est fortement soupçonnée sans toutefois pouvoir être prouvée, l'estimation peut atteindre 5 milliards de livres. Les prestations soumises à un critère de ressources sont celles pour lesquelles le risque de fraude est le plus sévère. Il s'agit principalement du soutien au revenu, de la JSA et de l'allocation logement, pour lesquels les niveaux de fraude estimés se montent respectivement à 4.7, 8.3 et 5.3 pour cent. Si l'on inclue les trop-versés dus à des erreurs non-intentionnelles, ces niveaux s'établissent à 7.2, 14.4 et 8.0 pour cent, représentant au total des pertes annuelles de 860 millions, 510 millions et 900 millions de livres. La cause la plus commune des trop-versés est la non prise en compte de gains et des couples prétendant vivre en célibataires. Dans le cas de l'allocation logement, la faute tient en partie à la complexité du système : il existe quatre régimes différents conçus à l'échelle nationale mais mis en œuvre par l'intermédiaire de plus de 400 collectivités locales, sans intégration des moyens informatiques.

Le gouvernement a mis en place récemment une stratégie visant à réduire les pertes dues à la fraude et aux erreurs administratives. *Premièrement*, les contrôles à l'entrée du système de prestations ont été renforcés. A titre d'exemple, les demandeurs doivent désormais fournir toutes les preuves requises avant qu'un paiement ne soit effectué. Ceci devrait réduire les dépenses annuelles de soutien au revenu de 200 millions de livres. *Deuxièmement*, les cas sont gérés plus activement pendant la période de versement des prestations, par exemple en recoupant les données stockées sur différents systèmes informatiques pour détecter les irrégularités, ce qui aurait économisé plus de 150 millions de livres en 1998/99. *Troisièmement*, l'accent est mis davantage sur la détection et la sanction des fraudeurs, avec une forte augmentation des peines de détention. *Quatrièmement*, les paiements au titre du soutien au revenu et de la JSA sont suivis mensuellement afin d'évaluer les progrès réalisés pour satisfaire l'objectif du gouvernement d'une réduction de 10 pour cent des fraudes et erreurs d'ici à 2002 et de 30 pour cent à l'horizon 2007. Un système de suivi analogue est mis en place pour l'allocation logement, mais avant de fixer des objectifs ambitieux de lutte contre la fraude il faudra probablement dans ce cas attendre une refonte du système.

Même si l'un des principaux objectifs de la réforme du système d'impôts et de transferts est d'accroître le revenu net lié à l'exercice d'un emploi par rapport au montant des prestations non liées à un emploi, la modification de la structure des crédits d'impôt pour les familles salariées et pour enfants à charge avantagera à la fois les familles qui travaillent et les familles sans emploi sur tout l'éventail des gains. En conséquence, le gouvernement estime que 7 millions de

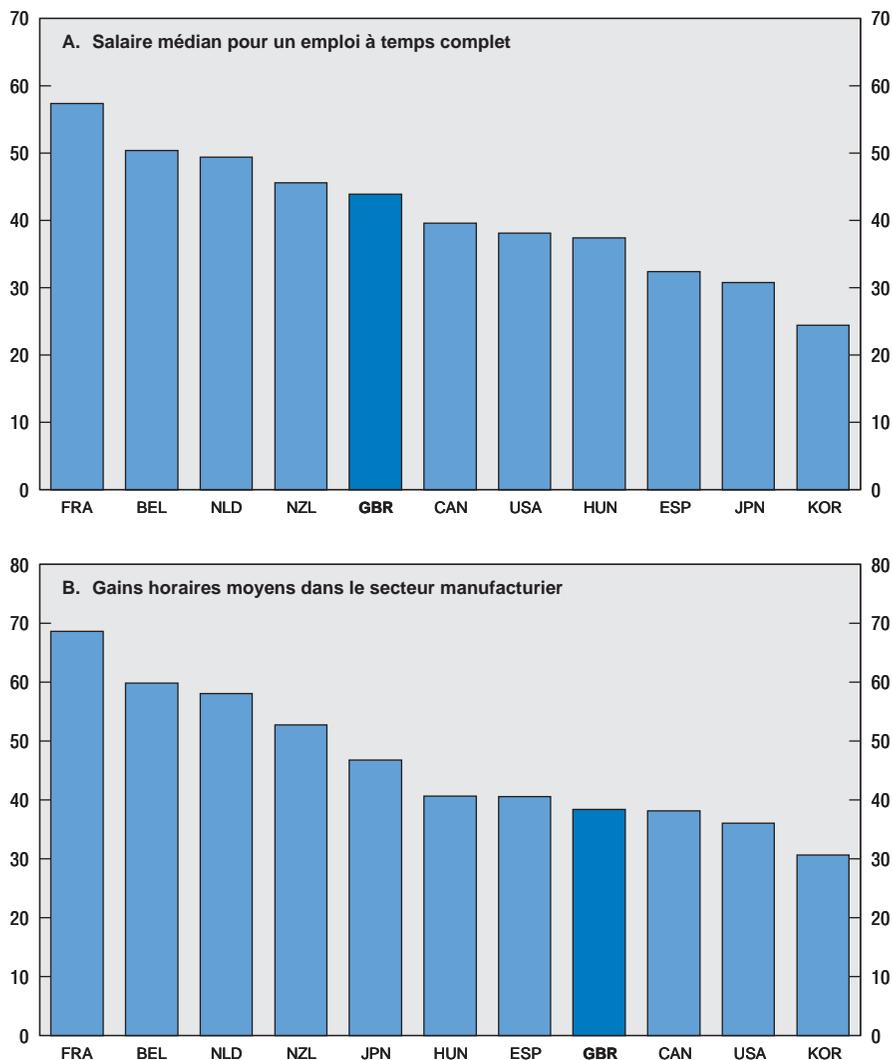
familles verront leur revenu disponible majoré de 740 livres par an en moyenne. Toutefois, les plus avantagés seront les salariés à bas revenus (ceux des trois déciles inférieurs), dont le gain net frôlera ou dépassera 20 livres par semaine. Le gouvernement a également augmenté le revenu disponible de tous les contribuables grâce à une réduction du taux de base de l'impôt sur le revenu, ramené de 23 à 22 pour cent, à l'instauration d'un nouveau barème d'entrée de 10 pour cent et aux nouvelles réformes du régime de cotisation à l'assurance nationale qui ont éliminé les distorsions que l'ancien système faisait peser à la fois sur l'employeur et sur les salariés (le glissement vers les tranches supérieures de revenu ayant pour effet pervers de déclencher l'application de taux de cotisation plus élevés à la totalité des gains).

Première année d'application du salaire minimum national

Pour la première fois, un salaire minimum national statutaire a été instauré au Royaume-Uni, le 1^{er} avril 1999⁹¹. La précédente *Étude* estimait qu'un salaire minimum fixé à un niveau prudent pourrait contribuer à accroître les gains liés à l'exercice d'un travail, tout en limitant les effets négatifs sur l'emploi. Elle préconisait en outre la mise en place d'un salaire minimum plus bas pour les jeunes, compte tenu des variations prononcées des compétences en fonction de l'âge. Reprenant pour une large part les recommandations de la Commission sur les bas salaires (*Low Pay Commission*, LPC) – organisme consultatif indépendant composé de représentants des employeurs et des salariés – le gouvernement a fixé le salaire minimum de base à 3.60 livres, taux ramené à 3.00 livres pour les salariés âgés de 18 à 21 ans et à 3.20 livres pour les stagiaires. Par conséquent, à 38-45 pour cent des gains moyens suivant le salaire de référence retenu, le salaire minimum des adultes est plus élevé qu'aux États-Unis mais nettement plus bas qu'en France, en Belgique ou aux Pays-Bas (graphique 27). En revanche, on estime que le taux applicable aux jeunes représente quelque 70 pour cent des gains médians de ce groupe d'âge (Metcalf, 1999).

Jusqu'à présent il n'apparaît guère de signes d'un effet négatif du salaire minimum sur l'emploi, même dans des secteurs tels que l'agriculture, la distribution, l'hôtellerie et la restauration, caractérisés par une forte proportion de travailleurs à bas salaires, bien qu'il soit impossible de formuler des conclusions bien tranchées faute d'une analyse en contre-épreuve pertinente⁹². Selon la LPC (2000), tandis que près de 8 pour cent des travailleurs âgés de 22 ans gagnaient moins de 3.60 livres lorsque le salaire minimum a été institué, la proportion était de moins de 5 pour cent pour les travailleurs âgés de 24 ans et plus⁹³. D'après une enquête réalisée par l'Association des employeurs britanniques (*Confederation of British Industry*, CBI) peu après la mise en place du salaire minimum, celui-ci a eu un impact négatif sur 11 pour cent des entreprises interrogées (18 pour cent pour les petites entreprises et 7 pour cent pour les grandes).

Graphique 27. **Salaire minimum rapporté à des mesures du salaire moyen**
En pourcentage, 1997¹



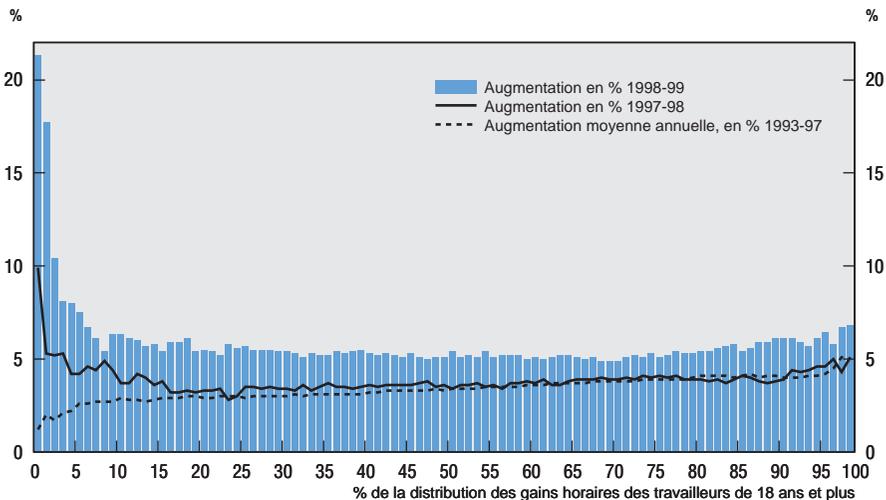
1. Faute de données comparables plus récentes pour un grand nombre de pays de l'OCDE, 1997 est utilisée comme année de référence (voir OCDE, *Perspectives de l'emploi 1998*). Étant donné que le salaire minimum n'avait pas encore été instauré au Royaume-Uni, le niveau du salaire minimum en 1999 est rétroposé sur 1997, l'indice des gains moyens servant de déflateur.

Source : OCDE.

Alors que 22 pour cent des entreprises ayant répondu ont jugé nécessaire de prendre des mesures pour faire face au salaire minimum, 13 pour cent de celles qui l'ont fait ont pratiqué des compressions d'effectifs, 9 pour cent ont réduit le temps de travail et 6 pour cent ont amélioré le niveau de qualification de leurs salariés⁹⁴. La moitié des entreprises qui ont pris des mesures ont fini par ajuster les taux de rémunération de base, sans effet d'entraînement notable sur la grille des salaires dans 75 pour cent des cas. La LPC n'a pas constaté d'effet d'entraînement immédiat significatif vers la partie supérieure de la grille des salaires (graphique 28), ce qui implique une certaine compression de l'éventail des gains. Elle a estimé également que l'instauration du salaire minimum avait induit une hausse des gains moyens de l'ordre de 0.5 pour cent.

Souvent, les charges administratives et réglementaires liées à la mise en œuvre d'un salaire minimum alourdissent considérablement les coûts de main-d'œuvre. Dans ce contexte, le gouvernement s'est efforcé de limiter les formalités nécessaires. L'opinion que l'absence d'effets négatifs visibles sur l'emploi pourrait s'expliquer par le fait que de petites entreprises contournent la loi n'est pas confirmée par les données gouvernementales concernant la mise en application : même si les demandes de renseignements par téléphone se sont multipliées, un nombre relativement faible de plaintes ont été reçues, et en octobre 1999 moins d'une centaine de mises en demeure avaient été adressées⁹⁵.

Graphique 28. Pas d'effet d'entraînement sur les salaires dans l'immédiat
Pourcentage d'augmentation des gains horaires



Source : Low Pay Commission, *The National Minimum Wage – The Story So Far*, février 2000.

Le salaire minimum ne peut à lui seul réduire sensiblement la pauvreté, ne serait-ce que parce que celle-ci se concentre dans les ménages sans emploi. Néanmoins, on estime que le salaire minimum est versé à plus de 1.5 million de travailleurs, dont deux tiers de femmes et à peu près autant de travailleurs à temps partiel⁹⁶. Ce nombre pourrait croître si le programme New Deal et les réformes du système d'impôts et de transferts parviennent à remettre en activité les chômeurs de longue durée à faible capacité de gains. Plus important peut-être, alors que le gouvernement relève les prestations liées à l'exercice d'un emploi afin de réduire le nombre des ménages sans travail, le salaire minimum limite la possibilité pour les entreprises des secteurs à bas salaires d'utiliser des prestations telles que le WFTC comme subvention salariale.

Contrairement à la pratique en vigueur dans la plupart des autres pays (à l'exception des États-Unis), au Royaume-Uni il n'existe pas de règle prédéterminée d'ajustement du salaire minimum sur l'inflation. Au moment où la LPC a recommandé un taux initial de 3.60 livres, elle a proposé que le salaire minimum soit porté en juin 2000 à 3.70 livres pour les adultes et 3.30 livres pour les jeunes et les stagiaires. En février 2000, le gouvernement a annoncé que le salaire minimum pour les adultes passerait en octobre 2000 à 3.70 livres. Le taux applicable aux jeunes sera porté de 3.00 à 3.20 livres en juin 2000 de façon à être aligné sur le taux fixé sur les salariés inscrits dans une formation homologuée. Étant donné que l'augmentation de 3 pour cent du salaire minimum des adultes est plus faible que la progression simultanée des gains moyens, cet ajustement peut être considéré comme modéré. Tandis que l'alignement des taux applicables aux jeunes et aux stagiaires simplifie opportunément la structure du salaire minimum, l'instauration rapide d'un taux uniforme pour toutes les catégories d'âge ne devrait être envisagée que si la forte variation des compétences selon l'âge observée dans le passé a disparu pour l'essentiel. Les résultats de l'application d'un salaire minimum uniforme dans d'autres pays montrent souvent un effet négatif substantiel sur l'emploi des jeunes, alors que des effets significatifs sur l'emploi total sont généralement plus difficiles à obtenir⁹⁷. Dans ce contexte, une hausse plus rapide du salaire minimum des jeunes pourrait remettre en cause la capacité du programme New Deal de réinsérer les jeunes dans le monde du travail. De surcroît, certaines données d'observation montrent qu'au Royaume-Uni le taux du salaire minimum applicable aux jeunes, bien qu'il soit fixé à un niveau réduit, a eu un effet plus marqué sur les coûts de main-d'œuvre que le taux applicable aux adultes.

Autres modifications notables du droit du travail

Deux autres réformes importantes de la réglementation du marché du travail ont été mises en œuvre depuis la dernière *Étude* : la loi sur les relations professionnelles de 1999 et la Directive sur le temps du travail. La loi sur les relations professionnelles a modifié la réglementation sur trois points importants.

Premièrement, elle a instauré une nouvelle procédure statutaire pour la reconnaissance des syndicats indépendants dans les entreprises de plus de 20 salariés, si une majorité des travailleurs expriment le souhait à l'issue d'un vote, ou si plus de 50 pour cent des travailleurs de l'unité de négociation sont syndiqués. L'objectif est d'encourager les accords volontaires chaque fois que c'est possible ; en cas de désaccord entre les employeurs et les syndicats, la Commission centrale d'arbitrage déterminera l'unité de négociation appropriée, décidera si le syndicat devrait être reconnu et, au besoin, imposera une procédure juridiquement contraignante de négociation sur les salaires, la durée du travail et les congés. *Deuxièmement*, la loi a instauré une série de mesures favorables à la famille, notamment une extension du congé de maternité et le droit de prendre un congé parental non rémunéré. *Troisièmement*, la loi a renforcé quelques-unes des dispositions relatives à la protection de l'emploi en relevant de 12 000 à 50 000 livres le plafond des indemnités pour licenciement abusif, en limitant la possibilité pour les employeurs d'exiger que les salariés sur contrat de durée déterminée renoncent au droit de faire jouer la clause du licenciement abusif si le contrat n'est pas renouvelé, et en élargissant les droits des salariés de mener des actions revendicatives légales.

La Directive sur le temps de travail a été appliquée en octobre 1998 de manière à aligner les règles nationales sur la directive de l'UE⁹⁸. Les principaux éléments de cette directive sont la limitation à 48 heures de la durée hebdomadaire moyenne du travail, l'instauration de périodes de repos minimales quotidiennes et hebdomadaires, de pauses en cours de travail et de congés payés annuels. La directive autorise les employeurs à déroger à la limite de 48 heures avec l'accord du salarié.

Plusieurs de ces mesures visent directement à aider les femmes à conserver quelques liens avec le marché du travail tout en s'occupant de leurs enfants en bas âge. Plus généralement, elles peuvent permettre à des travailleurs traditionnellement sans attache avec le marché de l'emploi de rejoindre la population active sans craindre d'être outrageusement exploités. Au total, ces dispositions sont susceptibles d'accroître légèrement l'offre de main-d'œuvre. En revanche, les entreprises se trouvent confrontées à des coûts non salariaux plus élevés, ce qui pourrait réduire la demande de travail. Selon les estimations du DTI, la mise en conformité avec la Directive sur le temps de travail coûtera 2.2 milliards de livres par an (environ ½ pour cent de la masse salariale) pour l'ensemble du secteur des entreprises, dont la moitié au titre des périodes minimales de repos journalières et hebdomadaires. De fait, selon l'enquête de la CBI mentionnée plus haut, si 11 pour cent seulement des entreprises s'attendaient que le salaire minimum ait une influence négative sur leur activité, cette proportion atteignait 52 pour cent en ce qui concerne le régime du temps de travail. En revanche, le coût de mise en conformité estimé de la loi sur les relations professionnelles est très réduit, à 60 millions de livres par an, dont la moitié au titre des congés

parentaux. Les mesures relatives à la protection des syndicats et de l'emploi n'impliquent guère de coûts de conformité directs mais elles pourraient en principe engendrer des coûts plus élevés à long terme si elles affectent sensiblement la flexibilité du marché du travail, et en particulier la vitesse d'ajustement du salaire réel. Toutefois, même si les nouvelles règles inversaient la tendance à la baisse des taux de syndicalisation, on ne peut guère s'attendre à une modification importante du pouvoir de négociation des syndicats, d'autant plus que les négociations salariales resteront vraisemblablement décentralisées.

Pris isolément, les coûts pour l'entreprise de chacune de ces réformes de la réglementation apparaissent relativement modestes, mais au total elles peuvent entraîner une hausse sensible des coûts non salariaux, surtout si l'on tient compte de la charge administrative supplémentaire liée aux divers crédits d'impôt examinés ci-dessus, qui sont octroyés par l'intermédiaire de la feuille de paye. Toutefois, sur un marché du travail relativement concurrentiel et flexible comme l'est celui du Royaume-Uni, les coûts non salariaux additionnels pourraient être largement compensés par un ralentissement de la croissance du salaire réel et/ou une flexibilité accrue des accords de travail. Du reste, tandis que les modifications induites par la loi sur les relations professionnelles ne manqueront pas d'alourdir la charge réglementaire liée à la protection de l'emploi, le Royaume-Uni demeure l'un des pays où le poids des réglementations du marché du travail est le plus faible (Deakin et Wilkinson, 1999).

Évaluation⁹⁹

Si l'écart de niveau de vie par rapport à la France et à l'Allemagne a été considérablement réduit depuis le milieu des années quatre-vingt, la résorption de l'important déséquilibre vis-à-vis des États-Unis n'a guère progressé. De surcroît, le Royaume-Uni est encore très en retard sur les grands pays européens en termes de productivité de la main-d'œuvre ; ce facteur, s'ajoutant aux prix plus élevés constatés pour au moins quelques catégories importantes de biens et de services (automobiles, hôtellerie, etc.), conduit à penser que les performances des marchés de produits peuvent être encore largement améliorées. Le gouvernement a défini des domaines d'action clés dans lesquels des réformes majeures sont jugées nécessaires pour améliorer les performances, qu'il s'agisse de la concurrence sur les marchés de produits, de l'esprit d'entreprise ou des résultats sur le plan éducatif. De fait, dans le passé les avantages découlant du faible poids des obstacles à la création d'entreprises, au commerce extérieur et à l'investissement ont été partiellement neutralisés par une politique de la concurrence qui a longtemps été inefficace. La nouvelle loi sur la concurrence mise en œuvre en mars 2000 a largement remédié à cette carence en fixant une ligne d'action plus claire à l'encontre des accords anticoncurrentiels et de l'abus de position dominante, conformément aux règles de l'Union européenne. Pour veiller à une application plus efficace de ces principes, les autorités ont accru les pouvoirs,

Tableau 16. **Recommandations pour la réforme structurelle et mesures de suivi**
 Sur la base des *Études* précédentes et de la présente *Étude*, compte tenu des mesures prises depuis 1998

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Principales mesures prises	Présente <i>Étude</i> : évaluation et recommandations
Marché du travail		
Mettre en œuvre avec soin le programme New Deal pour limiter des pertes sèches et des coûts de substitution potentiellement élevés	Lancement national du programme New Deal pour les jeunes en avril 1998 et, par la suite, des programmes pour d'autres catégories (parents isolés, travailleurs âgés de plus de 50 ans, personnes handicapées...)	Les premiers résultats du New Deal pour les jeunes sont encourageants, mais il faut davantage de recul pour une évaluation plus complète Pertes sèches probablement plus élevées dans le cas des travailleurs âgés
Si un salaire minimum est instauré, qu'il soit fixé à un niveau prudent, avec une certaine différenciation selon l'âge	Mise en place du salaire minimum national en avril 1999, au taux de 3.60 livres (taux plus bas pour les jeunes) et relèvement à 3.70 livres en octobre 2000 (3.20 livres pour les jeunes à compter de juin 2000, taux aligné sur le taux applicable aux stagiaires)	La modulation selon l'âge devrait être maintenue Jusqu'ici, le salaire minimum ne semble pas avoir eu d'effet prononcé sur l'emploi
	Instauration en octobre 1999 d'un <i>working families tax credit</i>	Il est trop tôt pour faire une évaluation complète. Cette mesure devrait accroître les taux d'activité de certaines catégories mais pourrait avoir un léger effet négatif sur le nombre d'heures travaillées
	Réforme des cotisations d'assurance nationale	Supprime une distorsion importante
	Extension du droit de protection pour les salariés menant des actions revendicatives légales	Cette série de mesures accroît la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi et augmente les coûts de main-d'œuvre non salariaux. Pourrait être compensée par des ajustements de salaire, mais l'effet négatif sur l'emploi risque dans certains cas d'être accentué par le salaire minimum
	A compter d'octobre 1999, quadruplement de l'indemnité maximale pour licenciement abusif	
	Mise en œuvre de la Directive sur le temps de travail limitant à 48 heures la durée hebdomadaire du travail	

Tableau 16. **Recommandations pour la réforme structurelle et mesures de suivi¹ (suite)**
 Sur la base des *Études* précédentes et de la présente *Étude*, compte tenu des mesures prises depuis 1998

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Principales mesures prises	Présente <i>Étude</i> : évaluation et recommandations
Restructurer l'allocation logement de façon à réduire les contre-incitations à travailler correspondantes		Recommandation maintenue
Renforcer le dispositif de filtrage dans les régimes de prestations sociales	Renforcement des contrôles, notamment par un recoupement des fichiers informatiques	La fraude et les erreurs demeurent considérables, il faut renforcer encore le contrôle et la coordination de l'accès à diverses prestations sociales
Améliorer les taux de scolarisation et d'obtention de diplômes	Lancement, début 2000, du programme <i>Sure Start</i> destiné à aider les enfants défavorisés de moins de 4 ans Création des zones d'action éducative Mise en place de comptes individuels de formation pour renforcer les incitations à la formation à tous les âges	Faibles taux de participation jusqu'ici, les fonds étant trop dispersés pour offrir une forte incitation; si la participation demeure faible, ce programme devrait être plus étroitement ciblé
Concurrence		
Fournir des ressources suffisantes à l'autorité chargée de la concurrence (OFT)	Le recrutement, la formation et l'équipement ont été renforcés	Les ressources doivent être convenablement ciblées, compte tenu de la prolifération des fusions et acquisitions
Concentrer les ressources de l'OFT sur les secteurs où la concurrence est particulièrement limitée	Les pouvoirs répressifs ont été renforcés Les plaintes et la dénonciation d'irrégularités sont encouragées, et les notifications découragées	
Réglementation		
Doter les organismes réglementaires sectoriels de ressources suffisantes	Les organes sectoriels de tutelle se voient chargés de certaines responsabilités en vue de promouvoir la concurrence	La mise en œuvre conjointe du droit de la concurrence par l'OFT et par les organismes sectoriels de tutelle peut se révéler difficile dans la pratique

Tableau 16. **Recommandations pour la réforme structurelle et mesures de suivi¹ (fin)**
 Sur la base des *Études* précédentes et de la présente *Étude*, compte tenu des mesures prises depuis 1998

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Principales mesures prises	Présente <i>Étude</i> : évaluation et recommandations
		Supprimer les obstacles à une utilisation efficace des terres ou des biens immobiliers qui entravent le développement de l'activité dans des secteurs tels que la distribution de détail, l'hôtellerie et les logiciels
Gouvernement d'entreprise		
Faire en sorte que la rémunération des membres des conseils d'administration soit davantage liée aux résultats	Mesure à l'étude	Rien ne montre que le lien soit devenu plus étroit
Améliorer l'efficacité des assemblées générales d'actionnaires	Mesure à l'étude	
Esprit d'entreprise		
	Nouveau taux d'entrée de 10 % de l'impôt sur les sociétés applicable aux plus petites entreprises; le taux de l'impôt sur les petites sociétés est ramené de 23 à 20 %	Si les allègements fiscaux pour les PME peuvent compenser les distorsions existantes, il faut éviter autant que possible d'en créer de nouvelles
	Réforme de l'impôt sur les gains en capital	
	Création d'un Service des petites entreprises	
	Nouveau programme : <i>Enterprise Management Incentives</i>	
Innovation		
	A partir d'avril 2000, crédit d'impôt plus généreux au titre de la R-D	
	Lancement d'un fonds national et d'un réseau de fonds régionaux de capital-risque	

1. D'autres mesures ont été annoncées mais n'ont pas encore pris effet. D'autres encore ne sont pas examinées dans cette *Étude* ou sont de portée trop réduite pour être incluses.

Source : OCDE.

l'indépendance et les ressources de l'OFT. Il importe que l'application simultanée de la législation sur la concurrence par l'OFT et par les organes de tutelle sectoriels se fasse de manière cohérente.

Bien que les obstacles administratifs à la création d'entreprises demeurent faibles, l'activité entrepreneuriale reste décevante, du moins par rapport aux États-Unis. De manière à favoriser l'esprit d'entreprise, les budgets récents ont instauré des mesures fiscales et d'autres dispositions, essentiellement à l'intention des PME, pour développer l'investissement dans les secteurs à hauts risques et stimuler les dépenses de R-D. Un certain nombre de ces initiatives ont pour but de compenser les distorsions actuelles à l'encontre des PME. Mais il vaudrait peut-être mieux s'attaquer directement à ces distorsions que d'en créer de nouvelles. De surcroît, malgré un cadre réglementaire global favorable à l'entreprise, la réglementation continue d'entraver la concurrence dans certains secteurs, et le régime d'utilisation de l'immobilier ou du foncier peut conduire à laisser inexploitées des économies d'échelle potentielles dans certaines branches d'activité.

L'évolution inégale de la productivité au Royaume-Uni ces quinze dernières années a été partiellement compensée par une performance enviable des marchés du travail, permettant même un rattrapage du niveau de vie. Dans l'ensemble, les taux d'activité sont relativement élevés et le chômage a baissé régulièrement au cours des sept années écoulées. Cependant, sur des segments spécifiques – en particulier les travailleurs âgés, les jeunes et les parents isolés – les taux d'activité n'ont guère augmenté et les sans-emplois demeurent nombreux, aggravant par là même la pauvreté. Pour aider les chômeurs de longue durée à retrouver du travail des mesures ont été prises qui conjuguent les politiques actives du marché du travail avec une réforme du système d'impôts et de transferts. Dans le contexte des programmes New Deal, une forte priorité est accordée à l'orientation professionnelle intensive pour les personnes qui courent le plus grand risque de tomber dans l'inactivité de longue durée et la dépendance à l'égard de l'aide sociale. Si l'assistance à la recherche d'un emploi ne suffit pas, un travail subventionné, une formation professionnelle ou un enseignement à temps plein sont offerts pour améliorer l'employabilité. Le New Deal pour les jeunes subordonne même le versement de l'allocation chômage à l'acceptation de l'une de ces options, et le gouvernement a annoncé l'extension de cette condition au New Deal pour les chômeurs de 25 et plus à partir d'avril 2001. Il est trop tôt pour une évaluation approfondie, mais les résultats préliminaires apparaissent encourageants chez les jeunes, quoique moins dans les autres catégories. Les efforts déployés par le gouvernement pour étudier de près l'efficacité des nouveaux programmes sont tout à fait louables et devraient faciliter un réexamen critique dès lors que des informations suffisantes auront été recueillies.

Afin d'encourager l'activité, des mesures ont également été prises pour augmenter les prestations liées à l'exercice d'un emploi par rapport à la garantie de ressources non liée à un emploi. Une initiative importante dans ce sens a été

l'instauration d'un crédit d'impôt plus généreux pour les familles qui travaillent, d'où un renforcement substantiel des incitations à l'activité, surtout pour les mères isolées ou les couples avec enfants sans aucun travailleur. L'incidence sur le nombre d'heures ouvrées pour ceux qui ont déjà un emploi est toutefois moins claire. La mise en place d'un salaire minimum et d'une réglementation du marché du travail favorable à la famille ainsi que l'application de la directive européenne sur le temps de travail ont sans doute aussi incité les travailleurs peu qualifiés à entrer dans la population active. Cependant, les réformes du système d'impôts et de transferts engagées jusqu'ici rendent particulièrement urgente la révision de l'allocation logement, car celle-ci risque de remettre en cause les effets positifs d'autres réformes sur les incitations à travailler. Au demeurant, si ces initiatives sont de nature à accroître l'offre de main-d'œuvre, elles peuvent avoir un effet opposé sur sa demande, car en alourdissant les coûts administratifs et de mise en conformité pour les entreprises, elles augmentent rapidement les coûts de main-d'œuvre non salariaux. Jusqu'ici, il ne semble guère que ces mesures aient eu un effet négatif notable sur la création d'emplois, en partie sans doute parce que sur un marché du travail flexible les salaires peuvent s'ajuster pour compenser quelque peu la hausse des coûts non salariaux.

V. La réforme des dépenses publiques : le secteur de la santé

Les dépenses publiques au titre des soins de santé représentent un peu moins de 6 pour cent du PIB et 14 pour cent des dépenses des administrations publiques, et elles suivent une tendance ascendante. Le NHS emploie environ un million de personnes, essentiellement dans les hôpitaux, et sa masse salariale correspond au quart de la masse salariale totale du secteur public. Les autorités ont en conséquence traditionnellement cherché à contenir les pressions des dépenses, ce qui a conduit à un certain nombre de réformes susceptibles d'avoir des retombées sur l'ensemble du secteur public. Le présent chapitre s'ouvre sur une courte description du système de santé existant jusqu'au début des années quatre-vingt-dix et de celui qui l'a remplacé. L'évaluation des avantages et des inconvénients de ce dernier permet de mieux comprendre la refonte du NHS dans laquelle s'est engagé le gouvernement entré en fonction en 1997¹⁰⁰. S'il est trop tôt pour porter un jugement d'ensemble sur un système qui est encore partiellement en gestation, on tentera à la fin du chapitre de dégager quelques enseignements préliminaires. Ce chapitre traitera davantage de la gestion des dépenses publiques de santé que des problèmes de santé proprement dits¹⁰¹. Par ailleurs, les formules qui pourraient se substituer aux dispositifs existants moyennant une forte augmentation des financements privés ne sont pas examinées.

Des « quasi-marchés »

Le début des années quatre-vingt-dix a été marqué par la restructuration la plus importante que le NHS ait connue depuis sa création, l'objectif étant de faire jouer dans une certaine mesure la concurrence dans un système essentiellement dirigiste. Les résultats ont cependant été mitigés.

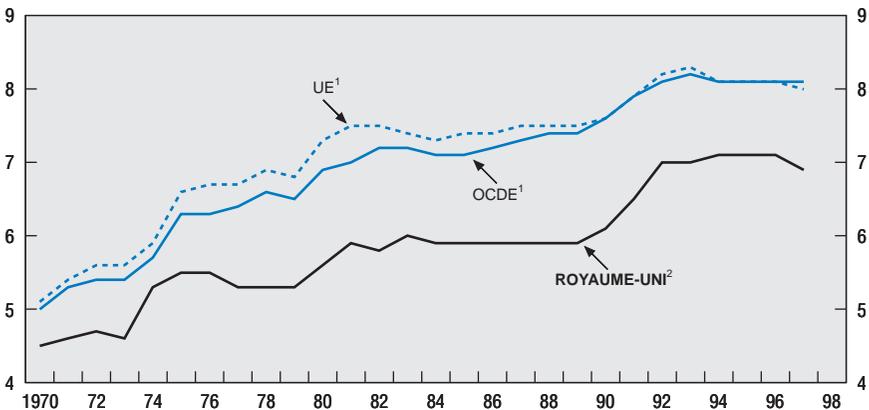
Les années quatre-vingt avaient été marquées par des pressions de plus en plus fortes en faveur du changement

Le NHS, créé en 1948, était un système centralisé financé par le secteur public, qui assurait l'accès gratuit de tous aux soins de santé. Ces caractéristiques ont été pour l'essentiel maintenues au cours des quarante années suivantes,

malgré une certaine érosion du principe de l'accès gratuit, principalement pour les soins dentaires et optiques et les produits pharmaceutiques. Les budgets régionaux des hôpitaux et des dispensaires étaient établis au prorata du nombre d'habitants, correction faite de facteurs démographiques et d'autres éléments, et étaient attribués aux services hospitaliers par le biais des administrations de district. Les médecins généralistes étaient des praticiens indépendants rétribués dans le cadre d'un contrat central faisant intervenir tout à la fois des paiements à la capitation, des paiements à l'acte et d'autres formes de paiements. Ils dispensaient les soins ambulatoires et assuraient un filtrage pour les soins hospitaliers non urgents. Les patients ne pouvaient être inscrits qu'auprès d'un généraliste à la fois, et il n'existait pratiquement aucune concurrence entre les hôpitaux.

A la différence de bon nombre d'autres pays de l'OCDE, les plafonds budgétaires étaient en général strictement appliqués, notamment au niveau des hôpitaux. En conséquence, les dépenses totales au titre des soins de santé étaient relativement faibles comparativement aux autres pays (graphiques 29 et 30)¹⁰². Les strictes contraintes budgétaires s'accompagnaient cependant de rigidités au niveau de l'affectation des ressources, d'un rationnement des soins et de files d'attente, ainsi que d'un manque de réceptivité aux besoins et aux préférences des patients. En particulier, les hôpitaux n'étaient guère encouragés à utiliser rationnellement leurs locaux ou à céder les actifs dont ils n'avaient plus l'usage. Les dépenses se

Graphique 29. Dépenses de santé
En pourcentage du PIB



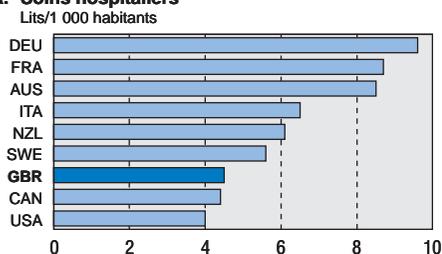
1. Moyenne non pondérée. OCDE hors Hongrie, Mexique, Pologne et République tchèque.

2. Non compris les dépenses au titre des centres médicalisés privés.

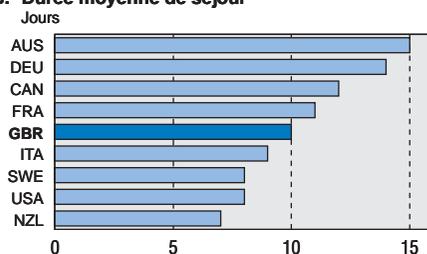
Source : OCDE *Éco-Santé 99*.

Graphique 30. Utilisation des ressources dans le secteur de la santé
1996¹

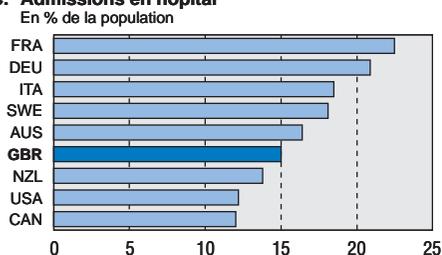
A. Soins hospitaliers²



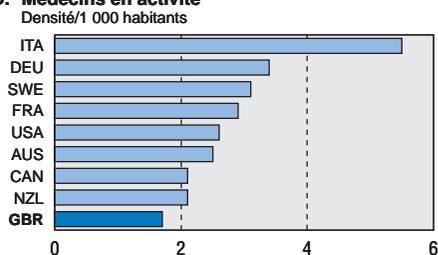
B. Durée moyenne de séjour²



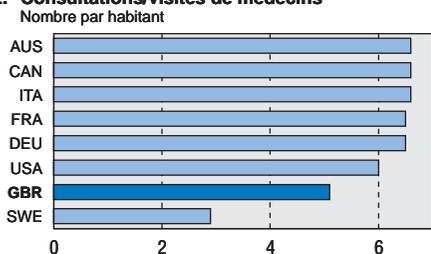
C. Admissions en hôpital^{2,3}



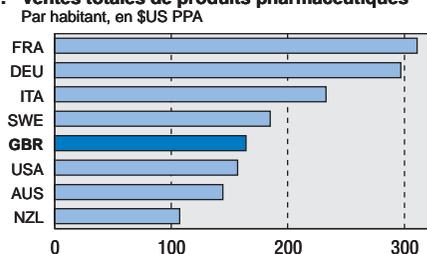
D. Médecins en activité⁴



E. Consultations/visites de médecins⁵



F. Ventes totales de produits pharmaceutiques



1. Ou dernière année disponible.
2. Y compris les autres structures de soins infirmiers et en institution ou autres établissements assurant des soins aux hospitalisés.
3. Les données pour le Royaume-Uni ne couvrent que l'Angleterre et sont sommairement corrigées (notamment par soustraction des cas ambulatoires) de façon à obtenir une comparabilité approximative avec les autres pays de l'OCDE.
4. Pour la plupart des pays, sont inclus les praticiens exerçant des activités non cliniques telles que la recherche, l'enseignement et l'administration. Les données pour l'Allemagne sont exprimées en équivalents plein-temps. Les données pour les États-Unis, l'Italie et la Suède englobent apparemment les personnes autorisées à exercer mais pas nécessairement actives.
5. Les données pour la Suède excluent les consultations dans les centres de protection maternelle et infantile.

Source : OCDE *Éco-Santé* 99.

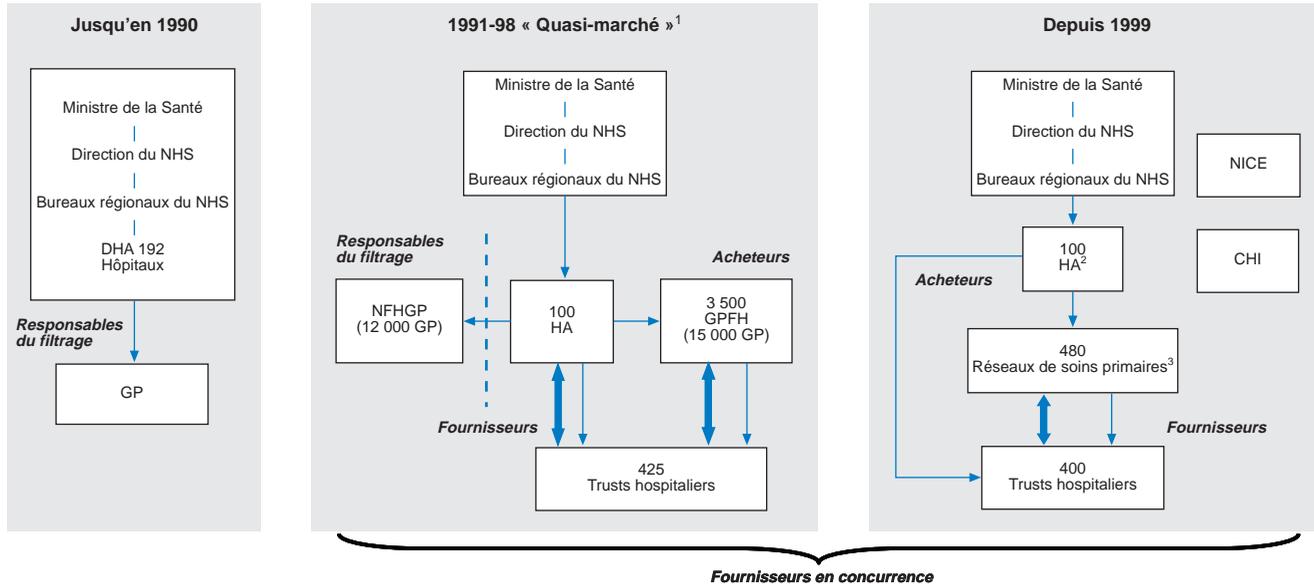
ralentissant et l'évolution démographique et technologique stimulant la demande, le NHS a suscité un mécontentement grandissant. Le système a fait l'objet d'un examen officiel en 1988, lequel a débouché sur toute une série de réformes, décrites dans le chapitre de l'Étude de l'OCDE de 1994 consacré au système de santé.

Ouverture à la concurrence et passation de contrats

Les réformes, proposées dans un Livre blanc en 1989, ont pris force de loi en 1990 et ont été mises en œuvre à partir de 1991. Le but était de maintenir dans une large mesure l'accès gratuit aux soins de santé, ceux-ci étant essentiellement financés par l'impôt (pour plus des trois quarts) et par des cotisations à l'assurance nationale (pour plus d'un huitième), mais d'amener les prestataires de services spécialisés à se livrer concurrence sur un « quasi-marché » ou « marché interne » des soins secondaires en les dissociant des acheteurs avec lesquels ils devaient passer des contrats. Ces acheteurs appartenaient à deux catégories (graphique 31) :

- *Premièrement*, les autorités sanitaires (*Health Authorities* – HA), jusque-là chargées d'organiser et de dispenser les soins, devaient désormais évaluer les besoins et passer des contrats avec différents prestataires de services. Leur nombre était dans le même temps réduit de moitié et ramené à 100 et elles furent fusionnées avec les autorités des services de santé familiale. Les autorités sanitaires disposaient d'un budget pour acheter des soins secondaires en fonction du nombre et des caractéristiques de la population de leur district.
- *Deuxièmement*, les médecins généralistes détenteurs de budget (*fundholders*), qui étaient des praticiens indépendants dispensant des soins primaires ou des groupes de médecins ayant une clientèle suffisamment nombreuse, adhéraient au système de manière volontaire. En 1997, ils couvraient plus de la moitié de la population. Ces généralistes géraient un budget qui devait leur permettre d'assurer à leurs patients une gamme déterminée de services hospitaliers et de soins primaires. Ce budget était déduit de celui que recevait l'autorité sanitaire de la région dans laquelle se trouvait le détenteur du budget. Au fil des ans, le système a évolué et s'est diversifié : alors que les petits cabinets ne pouvaient acheter que des services de proximité, des cabinets pilotes habilités à acheter toutes les formes de soins secondaires, y compris les soins prodigués dans les centres de premier secours (*total purchasing pilots* – TPP), ont été créés à titre expérimental¹⁰³. Il est à noter que les détenteurs de budget pouvaient conserver les excédents éventuels pour acheter des services ou des installations présentant un intérêt pour les patients (ce qui, en augmentant la valeur de leur clientèle, contribuait à améliorer leur revenu futur à défaut de leur revenu courant)¹⁰⁴.

Graphique 31. Accès aux soins secondaires et financement : principales caractéristiques Angleterre



Symboles

- A → B Flux financier
- C ↔ D C et D passent contrat

Glossaire

- | | | | |
|------|--|-------|---|
| NICE | Institut national d'excellence clinique | (D)HA | Autorité sanitaire (régionale) |
| CHI | Commission pour l'amélioration de la santé | GPFH | Médecin généraliste détenteur de budget |
| NHS | National Health Service | NFHGP | Médecin généraliste non détenteur de budget |
| GP | Médecin généraliste | | |

1. Les données concernent l'exercice 1997/98.
2. Les autorités sanitaires (HA) demeurent des acheteurs pour certains services spécialisés.
3. Appelés à devenir des trusts de soins primaires.

Source : OCDE.

Les généralistes qui n'avaient pas la responsabilité d'un budget n'avaient pas d'enveloppe pour les soins secondaires¹⁰⁵. Leurs coûts continuaient d'être couverts par les autorités sanitaires, qui finançaient aussi les dépenses hospitalières des généralistes dont le budget ne couvrait habituellement pas ce type de dépenses, à savoir les admissions en urgence et certains soins non vitaux. Au titre d'une réassurance en cas d'excédent de pertes, les autorités sanitaires couvraient en outre les coûts éventuellement encourus par les généralistes détenteurs de budgets au-delà d'un seuil de 5 000 livres par patient et par an.

Du côté de l'offre, les hôpitaux et les prestataires d'autres services ont été transformés en « trusts », organismes semi-indépendants au sein du NHS. Les trusts passaient des contrats annuels avec les autorités sanitaires et les généralistes détenteurs de budgets pour la fourniture de services et disposaient en principe d'une certaine marge de manœuvre concernant les rémunérations, l'éventail des qualifications offertes et la fourniture des services. Ils étaient également autorisés à contracter des emprunts dans certaines limites. Parallèlement, les trusts devaient respecter un certain nombre de grandes lignes concernant la tarification et les investissements. Ils devaient notamment fixer leurs prix de manière que les recettes réalisées sur les contrats NHS couvrent tous les coûts y compris l'amortissement plus un taux de rendement donné sur les actifs nets (encadré 13). En ce qui concerne les décisions d'investissement, le centre affectait depuis les années quatre-vingt un budget d'équipement distinct aux autorités sanitaires qui étaient chargées de le gérer, sauf dans le cas de grands projets pour lesquels l'autorisation devait être obtenue du ministère de la Santé après évaluation de l'investissement. Avec l'ouverture du quasi-marché, ce budget d'équipement a été fractionné en deux parties : une partie forfaitaire et une partie discrétionnaire. La composante forfaitaire était répartie par les autorités sanitaires selon une formule faisant intervenir l'amortissement et était utilisée pour financer des travaux d'entretien, de petits projets de construction et l'achat d'équipements. La composante discrétionnaire était également répartie par les autorités sanitaires mais était destinée à financer les grands projets de construction. Lorsque la taille du projet dépassait un certain seuil, le projet devait être soumis à l'autorisation de l'autorité compétente, qui, pour les projets très importants, était le ministère de la Santé et le ministère des Finances.

Les prestataires faisaient donc jouer la concurrence entre eux, et dans certains cas, avec les hôpitaux privés pour la passation de contrats avec les autorités sanitaires, les généralistes détenteurs de budgets et les assureurs privés. Côté achat, les généralistes détenteurs de budgets étaient en concurrence avec les autorités sanitaires et les assureurs privés même si, pour bon nombre de services hospitaliers, notamment les soins d'urgence, les autorités sanitaires exerçaient un pouvoir de monopsonne.

Encadré 13. Facturation des actifs dans le NHS

C'est en 1991, en même temps que l'introduction du quasi-marché, qu'il a été décidé de facturer l'utilisation des actifs dans le NHS¹. L'idée était d'inciter les trusts à utiliser les actifs de manière plus efficiente en leur facturant l'utilisation des équipements mis à leur disposition. Ceci devait également permettre de procéder plus facilement à des comparaisons avec les établissements du secteur privé, notamment dans le cadre de l'initiative de financement privé (*Private Finance Initiative* – PFI). Pour assurer une concurrence loyale entre prestataires de services, il fallait naturellement que les dépenses en capital soient correctement comptabilisées.

Le système fonctionne de la façon suivante. Les actifs sont classés en fonction de leur état présent (opérationnels, excédentaires – c'est-à-dire pouvant être cédés – en construction, administratifs) et en fonction de leur nature (terrains, bâtiments, équipements et véhicules). Les actifs opérationnels sont évalués à leur coût de remplacement amorti, c'est-à-dire leur coût de remplacement brut moins l'amortissement accumulé. Pour les terrains et bâtiments, le coût de remplacement brut et le coût de remplacement amorti sont évalués tous les cinq ans par des experts, et leur valeur est indexée entre deux évaluations. Les terrains ne sont pas amortis, et la durée de vie des bâtiments est évaluée par le *district valuer* (expert immobilier employé par l'administration centrale). Les terrains et bâtiments excédentaires sont évalués à leur valeur sur le marché libre pour une autre utilisation, tandis que les autres actifs excédentaires sont estimés à leur valeur de récupération. Les actifs en construction sont évalués à leur coût brut de remplacement, et les actifs administratifs selon qu'ils sont opérationnels, excédentaires ou en construction.

Pour l'utilisation des terrains, on ne facture que les intérêts et pour l'utilisation des bâtiments, les intérêts et l'amortissement. L'intérêt est fixé à 6 pour cent en termes réels sur les actifs nets visés (ce qui correspond au coût d'opportunité du capital pour le Trésor). Sont exonérés de la facturation les actifs ayant fait l'objet d'une donation, les actifs en construction et les actifs totalement amortis.

Ces principes et la façon dont ils ont été mis en œuvre ont parfois conduit à surestimer la valeur des actifs (Heald et Scott, 1996). Un problème qui se pose est celui de l'agrégation. Les experts chargés des évaluations additionnent les valeurs séparées des différentes parties d'un bien même si le coût de remplacement global de celui-ci est souvent plus faible : ainsi, bon nombre d'hôpitaux se sont agrandis en construisant des extensions et pourraient disposer de la même capacité avec un nombre plus restreint de bâtiments. Un autre problème tient au fait qu'en raison des progrès de la technologie et des méthodes de travail, les actifs ne sont généralement pas remplacés à l'identique. En conséquence, l'évaluation devrait être fondée sur le coût de remplacement, souvent plus faible, du potentiel productif des actifs plutôt que sur le coût de leur reproduction exacte. Faute de quoi, les actifs dont la construction a été onéreuse mais qui ne répondent plus aux normes actuelles et supportent donc déjà des frais d'exploitation pénalisants seraient surfacturés². La surévaluation, associée à l'obligation de dégager un taux de rendement relativement élevé affaiblit les performances financières des trusts vis-à-vis de leurs homologues privés.

Encadré 13. Facturation des actifs dans le NHS (suite)

Au départ, la facturation de l'utilisation des actifs était neutre, en ce sens que chaque acheteur recevait une allocation supplémentaire égale aux charges effectives supportées par le prestataire et la lui transférait. Au fil du temps, elle s'est progressivement alourdie, l'allocation étant plus étroitement liée à un forfait pondéré et moins aux caractéristiques des différents prestataires, ce qui a alourdi les charges des prestataires à coût élevé.

Les trusts consacrent 5 à 15 pour cent de leur revenu (9 pour cent en moyenne) aux charges liées à l'utilisation des infrastructures, le solde étant pour l'essentiel consacré aux dépenses de personnel. Compte tenu de ce que les budgets des acheteurs sont limités, dans la mesure où la dimension du marché global ne peut être fortement élargie, les charges sur les actifs incitent fortement les prestataires à préférer la remise en état à la construction de nouveaux bâtiments ou à se séparer d'actifs sous-utilisés³. Elles encouragent aussi la recherche de donations (qui sont encore très marginales, sauf en pédiatrie). On a jugé que l'expérience était suffisamment positive pour être étendue à tous les actifs de l'administration centrale dans le cadre de la tenue des comptes et de la budgétisation des ressources (voir chapitre III).

1. Cette mesure avait été recommandée dès la fin des années soixante-dix par une Commission royale chargée d'étudier le NHS.
2. On peut en donner pour exemple les hôpitaux psychiatriques de l'époque victorienne ou les tours construites dans les années soixante.
3. Dans la mesure où cela est possible, étant donné les restrictions administratives et politiques qui peuvent s'opposer à ces désengagements et compte tenu de ce qu'il peut ne pas exister de marché pour certains des actifs considérés (Lapsley, 1997).

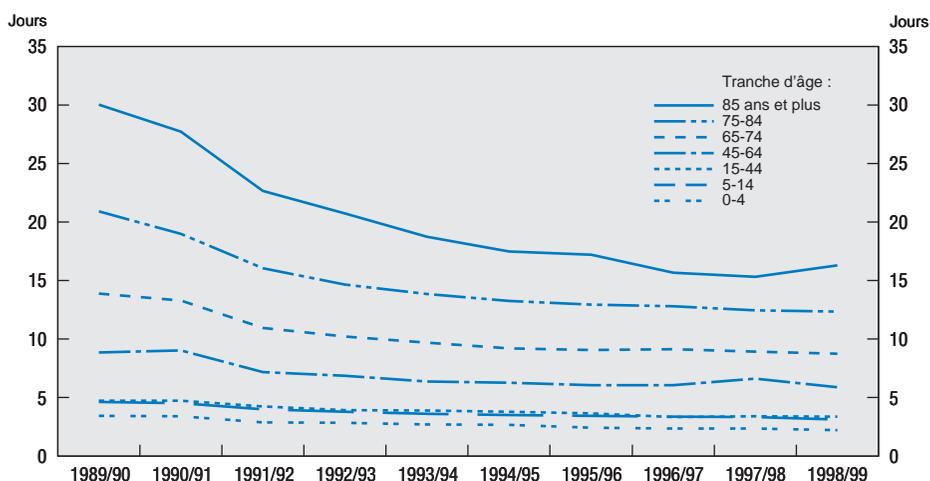
Des résultats mitigés

Il est difficile d'évaluer les avantages du quasi-marché, ne serait-ce que parce qu'il a été mis en place progressivement, qu'il n'a cessé d'être modifié et qu'il a été déclaré dépassé en 1997¹⁰⁶. Sa création n'en a pas moins apporté un certain nombre d'améliorations. *Premièrement*, la séparation des acheteurs et des prestataires, et le processus connexe de passation de contrats, ont introduit par la force des choses une plus grande transparence au niveau des normes et des prix. *Deuxièmement*, la sensibilisation aux coûts a été renforcée à tous les niveaux du NHS, ce qui a contribué à réduire les coûts, notamment sur les marchés locaux les plus compétitifs (Propper et Söderlund, 1998). *Troisièmement*, le rôle des généralistes à l'intérieur de ce qui était un système relativement bureaucraté s'est amélioré. En particulier, les généralistes détenteurs de budgets ont été parmi les principaux agents et bénéficiaires du changement, dans la mesure notamment où

le contrôle exercé sur l'utilisation des excédents qu'ils dégageaient était assez lâche. *Quatrièmement*, des gains d'efficacité ont été réalisés dans la mesure où la durée moyenne des séjours en hôpital a diminué (graphique 32), à la fois pour les soins gériatriques et pour les soins aigus : le pourcentage des malades hospitalisés pour une journée dans le nombre total des malades recevant des soins non vitaux a fortement augmenté (graphique 33)¹⁰⁷, même s'il reste plus faible qu'aux États-Unis par exemple, et les trusts ont été plus fortement incités à passer des contrats avec d'autres prestataires, par exemple des centres de long séjour, ou à renvoyer les patients à leur domicile.

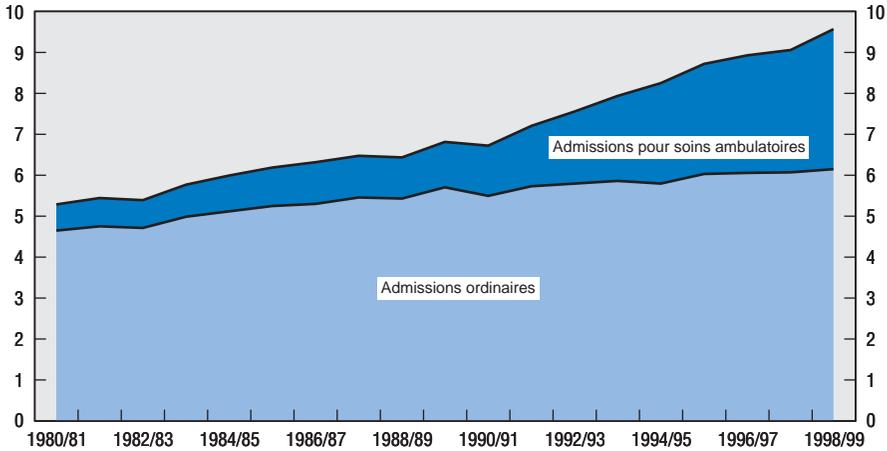
A certains autres égards, les progrès ont été moins évidents. On a estimé que le quasi-marché s'était globalement traduit par des gains d'efficacité, le rapport entre l'indice d'activité pondéré par les coûts et les ressources utilisées ayant augmenté d'environ 2 pour cent par an pendant la première moitié des années quatre-vingt-dix contre 1½ pour cent pendant les années quatre-vingt¹⁰⁸. Il ne s'agit cependant là que d'une mesure approximative parce qu'elle regroupe des activités telles que les visites en ambulatoire et les séjours en hôpital, en négligeant les modifications des types de pathologies traitées, et *a fortiori* l'efficacité en termes d'état de santé de la population. On a également estimé que les délais moyens d'attente avaient été raccourcis dans certaines spécialités¹⁰⁹, mais globalement, leur durée moyenne n'a pas diminué.

Graphique 32. **Durée des séjours en hôpital**
Secteurs des soins généraux et aigus, moyenne de chaque tranche d'âge



Source : NHS.

Graphique 33. Admissions en hôpital
Secteurs des soins généraux et aigus, en millions



Source : NHS.

Dans le même temps, le quasi-marché et la façon dont il a été mis en œuvre ont entraîné un certain nombre de problèmes. Une première série de difficultés a été liée à la passation des contrats. Dans la mesure où les contrats devaient être négociés et leur mise en œuvre surveillée, et où ils nécessitaient des informations financières d'un type nouveau, les dépenses administratives sont, on l'a vu, montées en flèche (OCDE, 1994). Les dépenses entraînées par la passation des contrats étaient d'autant plus importantes que ceux-ci étaient plus complexes, l'administration des contrats globaux étant moins onéreuse que celle des contrats établis sur la base des coûts et des volumes (Paton *et al.*, 1997)¹¹⁰, bien que les contrats globaux aient tendu à perpétuer l'habitude qu'avaient certains hôpitaux avant 1991 d'arrêter leurs activités avant la fin de l'exercice financier, une fois atteint le niveau d'activité prévu (Klein, 1998). De ce fait, les coûts administratifs qui ne représentaient que 8 pour cent (ce qui est faible, il faut le reconnaître) des coûts totaux en 1991/92 sont passés à 11 pour cent en 1995/96, tandis que le personnel de gestion, de secrétariat et plus encore d'encadrement augmentait fortement. De plus, les autorités sanitaires se sont révélées être mal placées pour passer des contrats, dans la mesure où elles manquaient souvent de l'expertise médicale requise pour négocier sur un pied d'égalité avec les spécialistes hospitaliers.

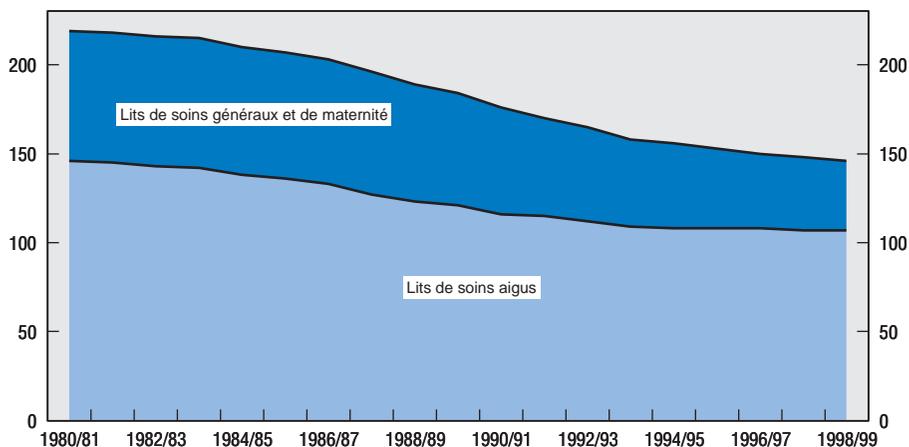
Deuxièmement, la concurrence est restée bridée à plusieurs égards. Les patients ne pouvaient choisir l'autorité sanitaire dont ils dépendaient et leur choix n'a semble-t-il guère été élargi en ce qui concerne les procédures ou les prestataires de soins spécialisés (Le Grand *et al.*, 1998). Dans beaucoup de régions, les autorités sanitaires étaient en présence d'un seul hôpital ou d'un hôpital occupant une position dominante, et, à la différence des généralistes détenteurs de budgets, n'étaient guère disposées à ne pas passer de nombreux contrats avec ce prestataire¹¹¹. En conséquence, près des deux tiers des trusts ont continué de recevoir plus des deux tiers de leur revenu annuel de l'autorité sanitaire locale¹¹². Les autorités sanitaires ne pouvaient conserver ou investir les excédents qu'elles dégageaient, et se trouvaient donc soumises à des contraintes lorsqu'elles tentaient d'échelonner leurs dépenses sur des périodes excédant l'exercice financier, ce qui a conduit le ministère de la Santé en 1997/98 à apporter certains aménagements à l'obligation d'équilibrer les comptes pour chaque exercice (DoH, 1999b). La flexibilité des salaires au niveau des trusts individuels était limitée, ne serait-ce qu'en raison de la forte opposition des syndicats à la décentralisation de la formation des salaires (Thornley, 1998). Les investissements et la tarification étaient également, on l'a vu, réglementés au niveau central, même si la règle d'une marge nulle sur les coûts moyens n'était pas systématiquement respectée, les différences de prix entre prestataires ne s'expliquant pas uniquement par des différences des coûts moyens, et une certaine discrimination étant opérée en faveur des généralistes détenteurs de budgets et acheteurs (Propper *et al.*, 1998). Un pourcentage non négligeable de trusts n'ont pas réussi à atteindre leurs objectifs financiers¹¹³, malgré les très importants retards pris au niveau des travaux d'entretien¹¹⁴, l'habitude généralisée d'acquitter les factures avec retard¹¹⁵, et une forte chute des investissements bruts et nets en capital. Malgré cela, rares ont été les trusts qui ont été fermés ou qui ont fusionné, même parmi les plus petits qui étaient affectés plus que proportionnellement par l'alourdissement des coûts de gestion et de transaction.

Troisièmement, on a reproché au quasi-marché de nuire à l'équité en instituant un système à deux vitesses qui favorisait les patients des généralistes détenteurs de budgets au détriment des patients des autres généralistes. S'il semble que les détenteurs de budgets aient effectivement parfois obtenu des admissions plus rapides, et en règle générale une réaction plus favorable des prestataires, un certain dualisme existait déjà avec l'ancien système, dans le cadre duquel les compétences et l'activisme des généralistes variaient déjà fortement. De plus, dans la mesure où les hôpitaux ont innové et amélioré les soins offerts pour répondre à la pression des détenteurs de budgets, ces efforts ont pu avoir des retombées positives sur d'autres patients. On a cependant indéniablement constaté un déplacement des ressources budgétaires des cabinets non détenteurs de budgets vers ceux qui avaient la responsabilité d'un budget à l'intérieur de l'enveloppe totale attribuée aux autorités sanitaires, dans la mesure

où les généralistes ayant choisi le nouveau statut ont sensiblement augmenté le nombre de patients qu'ils adressaient à des spécialistes au cours de l'année précédant la réforme afin de disposer d'un budget plus important¹¹⁶. Toujours en ce qui concerne l'équité, et contrairement à ce que craignaient bon nombre d'analystes au moment du démarrage du quasi-marché, on n'a guère constaté d'effets d'écramage, c'est-à-dire de discrimination opérée par les hôpitaux et les praticiens détenteurs de budgets à l'encontre des utilisateurs de services onéreux, ne serait-ce que grâce au mécanisme susmentionné de réassurance en cas d'excédent de pertes (Le Grand, 1999).

L'introduction du quasi-marché n'a cependant pas réussi à régler un certain nombre de problèmes existant de longue date, comme en témoignent les sondages d'opinion. Une enquête réalisée en 1996 par Eurobaromètre a montré que 41 pour cent des personnes interrogées au Royaume-Uni étaient mécontentes de la façon dont était géré le système de soins de santé, alors que la moyenne était de 28 pour cent pour l'Union européenne ; 56 pour cent considéraient que des changements fondamentaux s'imposaient, contre 41 pour cent en moyenne dans l'Union européenne ; et 81.5 pour cent étaient d'avis que le gouvernement devait consacrer davantage de ressources aux soins de santé, alors que la moyenne était de 48 pour cent dans l'Union européenne, les ressortissants britanniques étant davantage disposés à financer cette augmentation par un relèvement des impôts ou des cotisations d'assurance maladie que les autres ressortissants de l'Union européenne (29 contre 11 pour cent) (Mossialos, 1997). Au premier rang des récriminations des patients venaient les délais d'attente pour les soins non urgents, encore beaucoup plus longs que dans la plupart des autres pays de l'OCDE¹¹⁷. La longueur des délais d'attente tient en partie aux incitations perverses auxquelles les spécialistes sont soumis, le traitement d'un patient en clientèle privée étant payé plusieurs fois plus que dans le cadre du NHS. Cela signifie que la rapidité avec laquelle les soins sont assurés est dans certains cas fonction de la capacité et de la volonté de payer du patient, en contradiction avec l'ambition affichée d'assurer la gratuité des soins pour tous aux points de fourniture des services, la qualité des soins ne devant pas être influencée par le revenu ou le patrimoine des bénéficiaires. Parmi les autres problèmes non réglés figuraient une répartition géographique inadéquate et une gestion parfois inefficace des lits d'hôpitaux : bien que le nombre total de lits ait diminué de 20 pour cent (graphique 34)¹¹⁸, des excédents de capacité persistaient dans un certain nombre de régions en raison de l'opposition politique à la fermeture de certains établissements, et ce alors même que le nombre de lits était vraisemblablement insuffisant dans d'autres régions si l'on en juge d'après les tensions – dont les médias se sont faits largement l'écho – exercées au niveau des soins d'urgence au cours des derniers hivers¹¹⁹ ; de plus, le parc existant de lits n'est pas utilisé de manière optimale, en partie du fait des lacunes du système d'information qui ne permet pas aux responsables de connaître en temps réel le taux d'occupation des lits et les disponibilités et qui empêche d'en planifier

Graphique 34. Lits d'hôpital disponibles
En milliers



Source : NHS.

correctement l'utilisation (NAO, 2000), mais plus encore en raison de l'utilisation de lits lorsqu'elle pourrait être évitée, en particulier par des personnes âgées (DoH, 2000)¹²⁰. Malgré la cession de certains établissements et des efforts d'amélioration de la planification et de la gestion, la configuration du vaste patrimoine du NHS ne s'est pas adaptée assez rapidement à l'évolution des besoins en matière d'accueil des patients du fait du recours de plus en plus répandu à la chirurgie ambulatoire et de la fourniture de soins dans des dispensaires. De graves inégalités persistent encore en matière de santé, dont certaines ont continué de s'aggraver pendant les années quatre-vingt-dix (Acheson, 1998), bien que leurs causes profondes ne relèvent pas pour l'essentiel de la responsabilité du NHS. Dans ces conditions, la fourniture privée de soins de santé a continué de se développer petit à petit (encadré 14).

De plus, les dépenses au titre des produits pharmaceutiques ont rapidement progressé pendant les années quatre-vingt-dix, malgré un recours accru aux produits génériques. Elles ont augmenté d'environ 5 pour cent par an en termes réels pour s'établir à 6 milliards de livres (ce qui implique une forte progression en pourcentage du budget total du NHS, à 13.7 pour cent pour l'exercice 1997/98). Le vieillissement de la population explique un tiers de la croissance de la dépense en médicaments, et les augmentations du coût par article l'essentiel du

Encadré 14. Soins privés de santé

Le pourcentage de la population faisant appel à des prestataires privés de soins de santé de préférence au NHS a augmenté au cours des deux dernières décennies. L'assurance privée couvre près de 7 millions de personnes, contre 3 millions en 1979, la couverture étant étroitement liée aux revenus (40 pour cent des personnes du décile supérieur de revenu ont une assurance privée)¹. Dans le même temps, la part dans les dépenses totales de santé des dépenses de personnes individuelles au titre de services médicaux privés a cru². La demande d'assurance privée a rapidement augmenté pendant les années quatre-vingt mais s'est stabilisée depuis. Bien que les personnes couvertes par une assurance privée continuent généralement de faire appel au NHS pour les soins primaires et les soins d'urgence, les prestataires privés gagnent peu à peu du terrain sur le marché des soins primaires : 3 pour cent des consultations de généralistes sont désormais couvertes par une assurance privée (contre 13 pour cent pour la chirurgie non vitale). Le recours à des soins privés de santé allège à court terme les pressions qui s'exercent sur le NHS mais peut aussi raréfier le personnel pour le NHS en même temps qu'il pose des problèmes d'équité. De plus, si l'augmentation du financement du NHS conduit à une amélioration de ses résultats, la demande de services proposés par le NHS émanant d'assurés privés pourrait augmenter.

1. Le nombre de personnes couvertes par une assurance médicale privée était de 6.8 millions au total à la fin de 1998 (4.5 millions dans le cadre de régimes financés par l'entreprise, les autres à titre personnel). A cela il faut ajouter un demi million de personnes qui bénéficiaient de dispositifs proposés par l'employeur mais ne relevant pas d'une assurance.
2. On notera que les polices privées sont souvent assorties de restrictions stipulant qu'elles ne remboursent l'assuré que s'il ne se voit pas proposer une admission dans un établissement du NHS dans un certain délai, ou que seuls les services d'une liste prédéterminée de prestataires sont couverts. Certaines de ces polices n'assurent le versement que d'indemnités réduites par journée d'hospitalisation.

reste. Ces dernières reflètent d'abord des effets de composition, c'est-à-dire le remplacement de médicaments anciens par d'autres plus modernes, car le *Pharmaceutical Price Regulation Scheme* (PPRS) limite strictement les hausses de prix pour les médicaments de marque existants¹²¹. Le PPRS fut renégocié en 1999, conduisant à une baisse des prix de 4.5 pour cent pour les médicaments de marque en octobre. Pendant ce temps, le nombre d'ordonnances prescrivant des génériques a progressé, passant de 43 pour cent du total en 1992 à 63 pour cent en 1998¹²². Les généralistes détenteurs de budgets avaient une incitation à contenir le montant de leurs ordonnances, à la différence des autres généralistes, qui n'avaient guère qu'un budget « indicatif » pour les ordonnances.

Le nouveau NHS

Mi-1997, le nouveau gouvernement a annoncé la suppression du quasi-marché. En 1999, plusieurs des principaux éléments du nouveau dispositif étaient en place. Malgré une vaste réorganisation, un certain nombre de caractéristiques importantes du quasi-marché ont en fait survécu. Les dépenses publiques totales au titre de la santé ont été considérablement augmentées, accompagné d'un effort pour redéployer les ressources.

Réorganiser le NHS – une fois encore

L'architecture du nouveau NHS a été ébauchée dans un Livre blanc de décembre 1997 (DoH, 1997) et inscrite dans la loi de 1999 sur la santé. Un certain nombre de nouvelles institutions de premier plan ont commencé leurs activités en avril 1999, mais le gouvernement a souligné qu'il faudrait au moins une dizaine d'années pour que les réformes produisent pleinement leurs effets. Le nouveau système a été présenté comme une troisième voie entre « le carcan d'un système réglementaire centralisé » et « un laissez-faire total entraînant un gaspillage de ressources et aux résultats aléatoires » (DoH, 1997). Partant du constat que la concurrence administrée entraînait un gaspillage de ressources et ne réglait pas certains des problèmes profondément enracinés du système de santé, la nouvelle approche table plus nettement sur la coopération et les formules de partenariat. La distinction entre l'acheteur et le prestataire apparue avec le quasi-marché garde cependant toute son importance, et les acheteurs ont toujours la possibilité de changer de fournisseur, quoique seulement en dernier ressort. En fait, on attend un gain d'efficacité en misant sur la contestabilité, conjuguée à un meilleur suivi de la mise en œuvre, plutôt que sur le jeu de la concurrence.

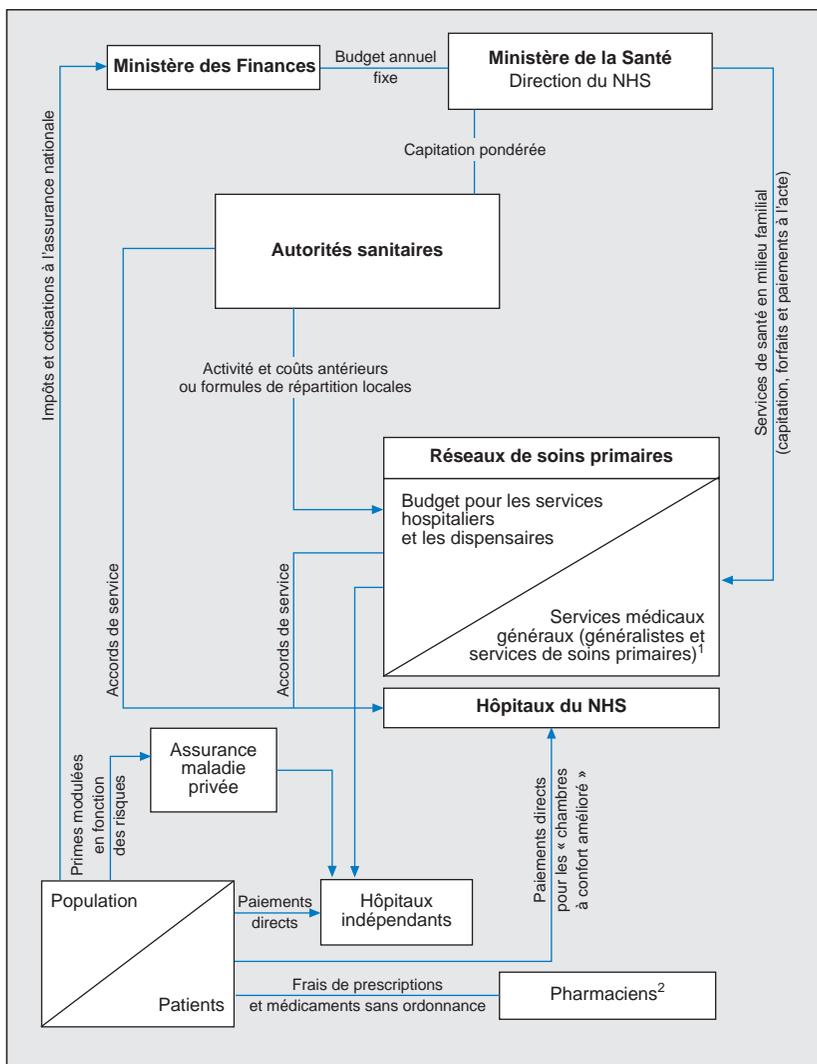
Le nouveau cadre institutionnel

Plus précisément, les cabinets détenteurs de budget ont été supprimés et tous les généralistes ont dû intégrer des réseaux de soins primaires (PCG) constitués sur la base de critères géographiques (graphique 31)¹²³. La plupart des généralistes conservent leur statut de contractuel indépendant. Ils continuent de percevoir directement les divers honoraires et indemnités qui constituent l'essentiel de leurs revenus en échange de la fourniture de services médicaux généraux¹²⁴. Un réseau de soins primaires couvre entre 30 000 et 250 000 personnes, la moyenne étant habituellement de l'ordre de 100 000, et compte environ 50 généralistes. Cette dimension relativement importante tient au désir de ventiler assez largement les frais administratifs fixes. Le rôle des PCG est appelé à évoluer au fil du temps, passant de celui de conseil auprès de l'autorité sanitaire locale responsable des achats au statut de trusts autonomes (PCT) détenant les budgets de soins primaires et de soins hospitaliers, l'évolution dépendant des décisions prises localement. Ils prescrivent – ou prescriront, en temps utile – les services hospitaliers

destinés à leurs patients sur la base de contrats pluriannuels renouvelables, qui sont des accords de services passés entre les autorités sanitaires, les PCG et les hôpitaux en fonction de normes et d'objectifs nationaux, définis dans les programmes locaux triennaux d'amélioration de la santé. Les PCG doivent chaque année rendre des comptes aux autorités sanitaires. Ils sont autorisés à conserver les excédents budgétaires et à les utiliser pour financer des services ou des équipements dans l'intérêt des patients. Les trusts hospitaliers subsistent et sont eux aussi autorisés à conserver des excédents, mais ils se sont vu attribuer un nouveau devoir statutaire concernant la qualité des soins. Au fil du temps, les autorités sanitaires abandonneront les fonctions directes de sous-traitance, sauf pour certains services très spécialisés. Les principaux flux financiers intervenant dans le cadre de ce nouveau dispositif sont illustrés au graphique 35.

L'accent est davantage mis sur la gestion de la qualité, ou « bonne gouvernance médicale », qui doit permettre de gérer les risques et de remédier aux performances insuffisantes, de définir clairement la distribution des responsabilités concernant la qualité des soins et de développer l'apprentissage à vie (NHS Executive, 1998)¹²⁵. Un nouveau cadre d'évaluation des performances, comportant de nouveaux indicateurs qui mettent l'accent sur l'efficacité et les résultats, est actuellement mis en place. Ce cadre couvre six aspects : amélioration de la santé, équité d'accès, efficacité de la fourniture des soins, efficience, expérience patient/soignant et état de santé général de la population. Une première série de résultats obtenus à partir de 47 indicateurs a été publiée au milieu de 1999 ; ces données se réfèrent à l'exercice 1997/98 et sont ventilées entre les différentes autorités sanitaires et, pour certains indicateurs, entre les différents hôpitaux (DoH, 1999c). Bien que les résultats soient chiffrés et même classés dans le cas de plusieurs indicateurs, le but est de remplacer les simples tableaux de classement par un étalonnage comparatif et l'encouragement des bonnes pratiques¹²⁶. Les indicateurs aident aussi à planifier les services et à réunir des informations pour rendre compte. De plus, une nouvelle enquête annuelle nationale sur l'expérience des patients et des usagers est actuellement mise au point. Une nouvelle agence pour l'amélioration de la santé (*Health Development Agency*) est également mise en place en remplacement de l'autorité chargée de la sensibilisation aux problèmes de santé (*Health Education Authority*). Cet organe consultatif doit tenir à jour un ensemble de données relatives à la santé publique sur tout le territoire, sous-traiter des travaux de recherche et d'évaluation et formuler des recommandations en s'inquiétant en priorité des personnes les plus démunies et de la suppression des inégalités en matière de santé. Un observatoire public de la santé sera créé dans chaque région du NHS, et entretiendra d'étroites liaisons avec les universités pour identifier et suivre les besoins et les tendances locaux en matière de santé et mettre sur pied des registres des maladies, ainsi que pour encourager la recherche. Plus récemment, le gouvernement a proposé que les médecins fassent l'objet d'évaluations annuelles des

Graphique 35. Flux financiers



1. Dans la plupart des hôpitaux du NHS, les patients ont la possibilité, moyennant un supplément, de bénéficier de prestations de meilleure qualité (« chambres à confort amélioré »).
2. Les pharmaciens sont remboursés par la Prescription Pricing Authority, Autorité sanitaire spéciale du ministère de la Santé.

Source : European Observatory on Health Care Systems (1999b).

performances ; en cas de résultats médiocres, ils seraient orientés vers des centres d'évaluation indépendants qui pourraient recommander un recyclage ou des sanctions.

Un système national de normes est mis en place pour la première fois. Des références nationales de service (*National service frameworks* – NSF) sont mises au point, qui fixent des normes pour améliorer la qualité et atténuer les disparités inacceptables dans le service rendu. Les NSF concernant les maladies coronariennes et les maladies mentales ont été publiées, qui seront suivis d'un NSF pour la gériatrie cette année et pour le diabète en 2001. De plus, un nouvel Institut national d'excellence clinique (NICE) a été créé en 1999, dans le but de mettre au point et diffuser des directives cliniques et des protocoles d'orientation et de promouvoir les bonnes pratiques constatées au niveau de l'efficacité clinique et de l'efficacité par rapport aux coûts engagés. Cet institut doit évaluer les nouveaux traitements et les nouvelles technologies et conseiller le NHS sur leur efficacité clinique et économique et sur la comparaison avec les traitements existants. En centralisant les directives, on espère que le NICE réglera les problèmes d'équité dûs au fait que jusqu'à présent chaque autorité sanitaire décidait séparément du choix des médicaments et d'autres formes de traitement (« *postcode prescribing* »). De ce point de vue, le NICE est présenté par le gouvernement comme « le coup le plus sévère porté aux aléas qualitatifs qui ont marqué toute l'histoire du NHS » (Milburn, 1999). Le NICE est en soi une structure légère, et la plupart des travaux techniques sont sous-traités à des universitaires et des professionnels hospitaliers.

Une nouvelle Commission pour l'amélioration de la santé (CHI) a été créée pour suivre la mise en œuvre des normes définies par les NSF et les lignes directrices du NICE. Les organisations locales de soins du NHS doivent être examinées tous les trois ou quatre ans par cette commission indépendante. La CHI peut être envoyée par le ministre pour identifier les mesures d'urgence à prendre pour régler des problèmes cliniques graves ou persistants. Elle peut aussi être invitée à intervenir par d'autres s'ils s'en inquiètent pour enquêter sur la qualité des services rendus localement.

Deux nouveaux services ont été inaugurés. Le premier est « NHS Direct », ligne téléphonique directe ouverte 24 heures sur 24 et mettant en relation avec du personnel infirmier chargé de donner un conseil immédiat sur les soins à prodiguer ou à renvoyer les personnes qui téléphonent vers le service compétent, à l'image de ce qui existe aux États-Unis mais offrant un service national intégré ouvert à tous. Fin 1999, plus de la moitié du pays était couvert par ce dispositif, et d'ici octobre 2000 l'ensemble de l'Angleterre devrait être couvert¹²⁷. Les premières évaluations montrent que ce nouveau service rencontre un vif succès auprès de la population (Munro *et al.*, 2000). En assurant un service d'orientation en amont, il aide à assurer l'adéquation des services aux besoins. Ces mêmes évaluations donnent à penser que ce résultat est obtenu sans risque pour la santé des patients et sans générer des demandes supplémentaires pour le NHS,

fournissant même des éléments indiquant que ce service a contribué à limiter la demande pour des soins en dehors des heures de travail normales. L'autre nouveau service est constitué de points d'accueil, créés à titre pilote en 1999 dans un certain nombre de lieux, notamment des aéroports et des supermarchés. Ces points d'accueil, où l'on trouve du personnel infirmier, sont ouverts tôt le matin jusqu'à tard le soir, sept jours sur sept, et assurent conseils et traitement des affections mineures sans rendez-vous. Ces infrastructures sont destinées à compléter les généralistes mais non à s'y substituer. Les points d'accueil peuvent être particulièrement utiles pour les patients qui ne peuvent prendre des rendez-vous aux heures normales ou qui ne peuvent même prendre aucun rendez-vous (les sans-abri et les réfugiés par exemple). Une autre innovation, ciblée sur les plus démunis, est celle des zones d'action sanitaire (encadré 15).

Encadré 15. Zones d'action sanitaire

Depuis 1998, 26 zones d'action sanitaire (*health action zones* – HAZ) ont été créées – pour une période de sept ans – et couvrent 13 millions de personnes vivant dans des zones défavorisées où l'état de santé de la population est particulièrement mauvais, notamment certains îlots urbains et les régions minières. Les HAZ font partie du programme mis au point par le gouvernement pour remédier à l'exclusion sociale, en même temps que d'autres initiatives, telles que les centres pour une vie saine (*Healthy Living Centres*) et les zones d'action éducative (*Education Action Zones*). L'objectif est de lever les obstacles bureaucratiques à la modernisation des services locaux de santé en regroupant les institutions locales dont les activités ont une incidence sur la santé – y compris des groupes privés et associatifs – pour qu'ils définissent conjointement une stratégie détaillée en vue d'améliorer l'état de santé des citoyens les plus démunis*. On espère remédier ainsi à la fragmentation actuelle des services et au saupoudrage des ressources qui en est le corollaire. L'expérience des différents HAZ est regroupée sur un site web (www.haznet.org.uk). Une somme totale de 320 millions de livres doit être débloquée pour aider les HAZ au cours des trois années à partir de l'exercice 1999/2000.

Plus précisément, dans la Tyne and Wear HAZ par exemple, une nouvelle stratégie a été mise au point concernant la santé des personnes âgées, avec un nouveau système d'évaluation des risques, une amélioration de l'accès aux transports publics, une amélioration des logements spéciaux et un programme d'isolation des logements. Dans la Luton HAZ, une initiative commune est actuellement lancée avec le Service de l'emploi – dans le contexte du New Deal (voir chapitre IV) – pour améliorer la santé des plus démunis en privilégiant l'emploi.

* Dès les années quatre-vingt, un certain nombre d'initiatives avaient été lancées dans le même esprit – notamment *Healthy Cities*, *Urban Programme*, *City Challenge* et diverses opérations de rénovation – mais avec des objectifs sanitaires plus limités.

Des ressources budgétaires plus importantes

Après s'être d'abord gonflées avec le lancement du quasi-marché, les dépenses réelles du NHS ont progressé à un rythme moins soutenu. Au cours des trois années se terminant à l'exercice 1997/98, leur taux annuel de croissance a été de 1.5 pour cent en moyenne (sur base de caisse et en termes bruts, c'est-à-dire avant déduction des redevances d'utilisation, du produit des ventes de terrains excédentaires, etc.), soit nettement moins que la croissance du PIB. Ce taux est monté à 2.2 pour cent pendant l'exercice 1998/99, et le CSR prévoyait qu'il devait atteindre en moyenne 4.7 pour cent au cours des trois années suivantes¹²⁸. Dans le contexte du budget de mars 2000, toutefois, et avant que ne soit conclu le deuxième examen des dépenses, le NHS a bénéficié d'une injection pluri-annuelle sans précédent de ressources supplémentaires, son financement devant augmenter en termes réels de 7.4 pour cent en 2000/01 et de 5.6 pour cent pour chacun des trois exercices suivants.

Les ressources supplémentaires engagées dans le cadre du CSR doivent financer le rattrapage des salaires de certaines catégories d'agents du NHS, le recrutement de personnel supplémentaire et la remise en état du stock de capital, mais elles devront aussi couvrir les frais de réorganisation. Elles doivent en outre permettre de raccourcir les délais d'attente, qui restent excessivement longs et qui se sont aggravés à certains égards depuis 1997 (tableau 17)¹²⁹. Ainsi, en ce qui concerne le cancer, le ministère de la Santé a promis d'accélérer les procédures : à partir de cette année, chaque personne dont on soupçonne qu'elle est atteinte d'un cancer doit pouvoir rencontrer un spécialiste sous deux semaines après que son généraliste ait demandé qu'elle obtienne un rendez-vous en urgence. Ces ressources supplémentaires doivent également servir à réduire les inégalités en matière d'état de santé, en particulier en ce qui concerne les décès prématurés dus à des maladies cardiaques, à des attaques, à des cancers et à des maladies mentales. Une partie de ces nouveaux crédits est réservée à un « Fonds de modernisation » spécial de 5 milliards de livres, destiné à financer des améliorations. On envisage notamment pour réduire les inégalités de modifier la formule d'affectation du budget afin de déplacer progressivement des ressources vers les régions relativement démunies. Le gouvernement s'est engagé à économiser des fonds en allégeant les formalités administratives, notamment en réduisant le coût de la passation des contrats (l'objectif étant d'économiser 1 milliard de livres au cours de la présente législature). Un plan national doit être dévoilé cet été indiquant comment seront dépensées les ressources du NHS à partir de l'exercice 2001/02.

Ces dernières années, les salaires de certaines catégories d'agents du NHS avaient pris du retard par rapport aux rémunérations des autres catégories et par rapport au niveau des rémunérations dans l'ensemble du pays, contribuant à un manque de motivation des agents et à des difficultés à recruter et conserver du personnel. Le gouvernement a donc accordé début 1999 d'importantes augmentations

Tableau 17. **Listes et délais d'attente**
Trusts NHS en Angleterre, en fin d'année

	1997		1998		1999	
	Nombre de patients	En % du total	Nombre de patients	En % du total	Nombre de patients	En % du total
Première consultation externe						
Nombre de patients vus sur recommandation écrite d'un généraliste	1 888 560	100	1 894 358	100	1 937 844	100
<i>dont</i> : patients ayant attendu						
Moins de 4 semaines	747 252	40	696 199	37	686 997	35
Entre 4 et 12 semaines	789 824	42	780 267	41	764 291	39
Entre 13 et 25 semaines	284 127	15	329 383	17	360 287	19
26 semaines ou plus	67 357	4	88 509	5	126 269	7
Liste d'attente pour hospitalisation (toutes spécialités)						
Admissions ordinaires : patients ayant attendu	593 115	100	541 310	100	514 224	100
Moins de 3 mois	246 379	42	231 271	43	222 702	43
Entre 3 et 5 mois	143 959	24	132 174	24	125 373	24
Entre 6 et 11 mois	160 855	27	142 504	26	130 887	25
12 mois ou plus	41 922	7	35 361	7	35 262	7
Admissions pour soins ambulatoires : patients ayant attendu	668 800	100	632 288	100	593 782	100
Moins de 3 mois	348 977	52	353 033	56	342 105	58
Entre 3 et 5 mois	155 042	23	141 396	22	132 386	22
Entre 6 et 11 mois	138 371	21	117 126	19	102 406	17
12 mois ou plus	26 410	4	20 733	3	16 885	3

Source : NHS Executive.

de salaires. La hausse n'a pas été étalée dans le temps et elle a été plus généreuse que dans le reste du secteur public. Le personnel infirmier, les sages-femmes et les visiteurs sanitaires ont bénéficié d'une augmentation forfaitaire de 4.7 pour cent, contre 3.5 pour cent pour les médecins hospitaliers et les généralistes. Le personnel infirmier nouvellement qualifié a vu son salaire de départ relevé de 12 pour cent, ce qui l'a pratiquement aligné sur les salaires d'entrée dans l'enseignement. Dans le même temps, le ministère de la Santé a présenté des propositions pour uniformiser le système complexe de barèmes de traitement et pour resserrer le lien entre performances professionnelles et rémunération. A l'automne 1999, un accord a été conclu qui limitait la durée moyenne du travail des médecins débutants à 56 heures par semaine et qui prévoyait le paiement des heures supplémentaires à taux plein, en même temps qu'il déchargeait cette catégorie de praticiens de certaines tâches administratives¹³⁰. De plus, les incitations financières ont été améliorées pour les médecins occupant les postes où les tensions sont les plus fortes (chirurgie par exemple). En janvier 2000, le gouvernement a annoncé de nouvelles et fortes

augmentations de salaires pour le personnel du NHS, allant de 3.25 à 8.4 pour cent, ce qui correspondait à de substantielles hausses en termes réels. Ces hausses doivent être opérées en une seule fois, mais le gouvernement a averti qu'il ne fallait pas les considérer comme une norme pour d'autres groupes, comme les enseignants.

Au Royaume-Uni, le nombre de médecins par habitant est faible, de 1.6 pour mille (ce qui est inférieur de plus d'un écart type à la moyenne de l'OCDE, qui est de 2.7). Un quart de ces médecins ont obtenu leur diplôme à l'étranger, pour la plupart dans des pays en développement, les cohortes d'étudiants en médecine formés au Royaume-Uni n'ayant pas suivi la croissance de la demande de médecins (tableau 18). Les graves pénuries de médecins, comme il en existe dans certaines spécialités, sont préjudiciables à l'état de santé général de la population¹³¹. Ces problèmes de personnel ont été pris en compte et des efforts ont été faits pour accélérer l'embauche de médecins, efforts qui ont été récemment intensifiés. Le gouvernement actuel a également décidé d'augmenter de 20 pour cent le nombre de places dans les écoles médicales, augmentation qui doit être opérée au cours des cinq prochaines années, ce qui stabiliserait le pourcentage des étrangers dans le corps médical si l'emploi dans ce secteur continuait d'augmenter à son taux (faible) du passé. L'amélioration des effectifs rendrait plus tolérable la charge de travail et faciliterait par là même l'application des nouveaux principes de bonne gouvernance médicale¹³².

Tableau 18. **Médecins**
Nombre de médecins du NHS en Angleterre par pays de formation¹

	1991	1998
Médecins formés au Royaume-Uni	56 800	64 160
Consultants en hôpital	13 120	16 650
Médecins principaux non soumis à restrictions ²	20 470	22 170
Médecins débutants	17 080	19 980
Autres	6 120	5 350
Médecins formés à l'étranger	17 880	24 070
Consultants en hôpital	2 710	4 390
Médecins principaux non soumis à restrictions ²	5 210	5 220
Médecins débutants	7 170	9 800
Autres	2 790	4 660
Total	74 680	88 230
Consultants en hôpital	15 840	21 040
Médecins principaux non soumis à restrictions ²	25 690	27 390
Médecins débutants	24 250	29 790
Autres	8 900	10 000

1. Les chiffres étant arrondis, les totaux ne correspondent pas nécessairement à la somme des composantes.

2. *Unrestricted principals*.

Source : Ministère de la Santé.

Les investissements en capital dans le NHS ont baissé, on l'a vu, jusqu'en 1998/99, et ce bien que les infrastructures du secteur de la santé présentent encore beaucoup de caractéristiques antérieures à la création du NHS : la moitié des lits dans les hôpitaux du NHS se trouvent dans des bâtiments construits avant la première guerre mondiale, et les trois quarts des pavillons hospitaliers datent de l'époque où les soins étaient prodigués par des institutions charitables, bénévoles ou municipales et par des antennes militaires d'urgence. En conséquence, le CSR achevé mi-1998 proposa une forte augmentation des investissements. Il s'agit pour l'essentiel d'accélérer la construction des hôpitaux prévus dans le cadre de la PFI (décrite à l'annexe III). Dans nombre de cas, ceci implique une profonde restructuration des infrastructures physiques, les locaux devant être regroupés sur un seul site, généralement meilleur marché.

L'une des principales modifications apportées par le nouveau système au mode d'affectation des ressources budgétaires concerne les budgets annuels que les autorités sanitaires allouent aux PCG. A l'époque du quasi-marché, les budgets confiés à certains généralistes étaient divisés entre plusieurs enveloppes, sans guère de possibilité de redistribuer les crédits entre les soins d'urgence, la chirurgie avec listes d'attente et les traitements médicamenteux. Dorénavant, et quel que soit le niveau de responsabilité du réseau de soins primaires, son budget est unifié, de sorte que les ressources peuvent être localement adaptées aux besoins des patients. Ce budget couvre un éventail de services beaucoup plus large que celui du généraliste avec le système précédent. De ce point de vue, il ressemble aux budgets plus complets des TPP. La question qui se pose est celle de savoir comment se fera le contrôle budgétaire à l'intérieur d'un PCG qui couvre habituellement quelque 50 généralistes. Les directives médicales peuvent aider à réduire les différences au niveau de l'orientation, mais ne suffisent pas pour assurer le contrôle budgétaire (encadré 16). Le gouvernement part donc de l'idée qu'avec le temps chaque PCG accordera des budgets indicatifs aux différents cabinets pour tout l'éventail des services offerts, avec certaines incitations particulières (DoH, 1997). Ceci exigera une coordination plus étroite entre cabinets que ce n'est actuellement le cas. Comme l'a montré l'expérience des TPP – même si ce mécanisme ne couvrait qu'un très petit nombre de cabinets –, il est difficile d'avoir l'assurance que les cabinets respectent les limites du budget et se conforment aux protocoles de prescription et d'orientation.

Évaluation¹³³

L'expérience du quasi-marché permet de dégager un certain nombre d'enseignements intéressants, même s'il est difficile de l'évaluer complètement. L'une des principales conclusions est que le fait de dissocier l'acheteur du prestataire de soins de santé a des avantages, malgré les coûts qu'implique la passation des contrats. Il n'est cependant pas possible d'évaluer pleinement les gains

Encadré 16. Enveloppes budgétaires et diversification des risques

Une formule budgétaire « équitable » pour les cabinets individuels devrait aboutir à une estimation non biaisée du niveau de dépenses attendu dans chaque cabinet si celui-ci répond de manière standard aux besoins des patients. Pour un certain nombre de raisons, la configuration effective des dépenses risque de s'écarter sensiblement des résultats auxquels aboutirait l'application d'une telle formule (Smith, 1999). *Premièrement*, certaines caractéristiques pertinentes des patients peuvent ne pas être prises en compte dans la formule, qui ne peut incorporer qu'un nombre limité de variables. *Deuxièmement*, les différences dans la pratique médicale – qui peuvent vraisemblablement expliquer pour une large part les variations de dépenses – ne dépendent que partiellement des généralistes, dans la mesure où elles sont aussi influencées par les spécialistes. *Troisièmement*, les variations aléatoires des niveaux de maladie sont très importantes pour les patients individuels. *Quatrièmement*, les variations de prix des traitements peuvent elles aussi être substantielles, comme cela était le cas sur le quasi-marché. Sur la base des différences dues aux caractéristiques des patients, à l'importance de la clientèle et aux niveaux de maladie, Martin *et al.* (1997) ont estimé que pour une population de 10 000 personnes, il existe une probabilité d'un tiers que les dépenses s'écarteront de plus de 10 pour cent d'un budget annuel « équitable », mais que pour une population de 100 000, cette probabilité n'est plus que d'un quart de un pour cent. Ces estimations mettent en lumière l'importance déterminante de la dimension de la population pour la diversification des risques et donnent à penser que l'établissement de budgets de soins de santé pour de petits groupes de population, tels que ceux correspondant aux cabinets individuels, sera une source de problèmes.

Pour remédier aux incertitudes, il est possible de : regrouper les cabinets, sous forme d'associations volontaires de médecins appartenant à un même PCG qui disposeraient d'un budget commun (bien que cette méthode puisse entraîner des frais de gestion supplémentaires) ; grouper les risques sur une période plus longue, en étendant l'horizon budgétaire au-delà d'un an ; transférer au PCG la responsabilité budgétaire des patients ou traitements dont on prévoit qu'ils seront onéreux ; constituer des fonds de prévoyance au niveau du réseau de soins primaires ; identifier la source des dérapages par rapport aux dépenses prévues, qui peut tenir à des facteurs de risque systématiques, comme par exemple des lacunes dans la formule de calcul du paiement à la capitation (problème de gestion), des écarts dans la pratique médicale (qui appellent des directives médicales) ou dans les prix des contrats (qui exigent des consultations avec les prestataires ou des directives d'orientation).

d'efficacité que permet cette formule, ne serait-ce que pour la raison, déjà notée il y a six ans (OCDE, 1994), que la concurrence restait administrée dans un contexte assez rigide, mais aussi parce qu'il faut plus de temps pour que ces gains d'efficacité se concrétisent qu'il n'en fut donné au quasi-marché. Si les

généralistes détenteurs de budgets ont contribué à une meilleure affectation des ressources budgétaires, celle-ci a été loin d'être optimale pour bon nombre de trusts.

La mise en œuvre de la facturation des équipements ne s'est faite qu'avec lenteur en raison de l'ampleur de la tâche dans un contexte où les registres étaient souvent absents ou inexacts, mais aussi en raison des lacunes notoires du NHS en ce qui concerne les technologies de l'information¹³⁴, et des problèmes d'effectifs de l'administration centrale du NHS. Dans un certain nombre de cas, la facturation des équipements en est venue à être considérée davantage comme un rituel comptable que comme un instrument de gestion. Il semble cependant que la facturation des équipements ait contribué à une utilisation plus rationnelle du stock de capital, par exemple en développant l'utilisation de techniques de gestion flexible des lits (regroupement des lits, lits multi-usages). Étant donné le mauvais état de pans entiers du parc immobilier du NHS, et l'âge de nombre de bâtiments, c'est là un élément que l'on ne saurait négliger.

Un certain nombre de problèmes profondément ancrés ont persisté tout au long de l'existence du quasi-marché, en partie pour la raison fondamentale que le Royaume-Uni a continué de plafonner strictement les ressources destinées aux soins de santé¹³⁵. L'une des caractéristiques de ce plafonnement est que le nombre de médecins a été limité encore plus strictement que les dépenses de santé elles-mêmes, de sorte que le Royaume-Uni est, de tous les pays de l'OCDE où les médecins sont payés principalement à la capitation ou sous forme de salaire, celui où le pourcentage de médecins par unité de dépenses de santé (correction faite des parités de pouvoir d'achat) est le plus faible. Dans la mesure où l'on sait que cette forme de rémunération des médecins fait baisser leur productivité comparativement à la rémunération à l'acte, la production des médecins au Royaume-Uni pourrait avoir été soumise à une double contrainte. C'est peut-être la raison pour laquelle les résultats en matière de santé au Royaume-Uni sont assez médiocres à certains égards ; ainsi, les taux de survie à certains cancers paraissent plus proches des moyennes de l'Europe de l'Est que de celles d'Europe occidentale (Coebergh *et al.*, 1998), et la fréquence des attaques cardiaques est plus élevée – et s'est améliorée moins – qu'ailleurs (Robinson *et al.*, à venir)¹³⁶. Même dans les régions où l'état de santé soutient plus avantageusement la comparaison, la longueur des délais d'attente, la brièveté des consultations et fréquemment la pauvreté des infrastructures signifient que la qualité des soins de santé fournis laisse à désirer. Malgré cela, l'encadrement des coûts n'a pas été aussi rigoureux que pourrait le donner à penser l'affectation du budget du NHS, les deux dernières décennies ayant été marquées par une tendance à transférer certains coûts, notamment ceux des soins de longue durée, qui étaient jusque-là pris en charge par le NHS, vers d'autres budgets publics ou vers les utilisateurs, ce qui a posé des problèmes d'équité¹³⁷.

Encadré 17. Principales conclusions et recommandations de l'OCDE concernant la santé

- Après la prolifération initiale des initiatives de réforme, la refonte des arrangements existants et la remise en cause des frontières institutionnelles, il faudrait désormais mieux cibler l'action et mieux définir les priorités, de crainte qu'en surestimant la capacité des parties concernées à procéder aux modifications, on n'entraîne une dilution des efforts.
- Les réformes devraient être attentivement suivies par des auditeurs indépendants à mesure de leur mise en œuvre, et le cadre dans lequel elles s'inscrivent devrait être modifié en tant que de besoin.
- Il faudrait renforcer le partage effectif des responsabilités entre acheteurs et prestataires de soins de santé secondaires au sein du NHS.
- Il est important que la contestabilité soit réelle et que les autorités sanitaires ne puissent empêcher les réseaux de soins primaires de changer de fournisseurs.
- Il faut accorder plus d'attention à la gestion interne et au soutien des réseaux de soins primaires, à la répartition des influences et des ressources entre les différents cabinets, et aux incitations dont ils font l'objet afin de veiller à ce que les réseaux de soins primaires améliorent leurs prestations et contribuent à accélérer l'amélioration des soins secondaires.
- Étant donné le faible nombre de spécialistes par habitant et la faiblesse apparente des incitations financières dont ils bénéficient, il faudrait envisager soit d'accélérer leur recrutement, au moins là où existent des pénuries, soit d'améliorer les incitations financières pour les spécialistes en place, dans le cadre d'augmentations maîtrisées des budgets hospitaliers.
- La restructuration et la modernisation des infrastructures physiques du NHS devraient se poursuivre, mais en veillant à éviter de créer (ou recréer) une offre excessive au niveau local.
- Les horizons d'engagement des ressources destinées à la modernisation au sens large devraient être aussi éloignés que possible.
- Des indicateurs de performance doivent continuer à être mis au point, précisés, et publiés avec les réserves qui s'imposent.
- Le contrôle financier des trusts devrait encore être amélioré, ce qui devrait être facilité par la plus grande flexibilité dont ils disposent désormais pour planifier leurs dépenses sur des périodes allant au-delà de l'exercice budgétaire.
- Les registres recensant le patrimoine du NHS devraient être utilisés plus activement pour les décisions de gestion.
- Les données internationales de plus en plus nombreuses sur l'état de santé relativement médiocre de certaines catégories de patients et sur la longueur exceptionnelle des délais d'attente pour l'obtention de soins spécialisés au Royaume-Uni justifient que des recherches soient menées au moyen de comparaisons avec d'autres pays sur les causes de cette situation et sur les remèdes que l'on peut y apporter.

La toute dernière vague de réformes de fond, ébauchées en 1997 et progressivement mises en œuvre depuis lors, n'implique pas un bouleversement du système antérieur aussi marqué qu'on a parfois pu le penser. La séparation acheteur/prestataire est maintenue et la concurrence doit encore jouer un rôle, quoique davantage sous forme de contestabilité. Bien que l'adhésion ne soit plus facultative, les PCG pourraient être considérés comme une extension logique des TPP, qui étaient le prolongement ultime de la formule consistant à confier des budgets à des généralistes (mais, contrairement aux TPP, leur ancrage géographique évite l'écroulement des patients à faible coût). Une marge de manœuvre budgétaire est conservée par les trusts et les PCG, avec la possibilité d'affecter les budgets sur des périodes de plus d'un an, et, pour les PCG, avec des budgets unifiés et non plus cloisonnés. Les PCG les plus avancés – les *primary care trusts*, ou PCT (au nombre de 17 maintenant) – peuvent également posséder et gérer des services de soins communautaires. Le souci de mesurer correctement les résultats et d'élaborer des indicateurs plus précis devrait être un autre élément de continuité dont on ne peut que se féliciter.

Même s'il tente de préserver les éléments positifs du quasi-marché et de remédier aux insuffisances que présentait cette formule, le nouveau dispositif n'est pas exempt de risques. *Premièrement*, il est loin d'être certain que la réduction à court terme des coûts administratifs puisse être maintenue, alors que les institutions continuent d'être réorganisées. L'amélioration des systèmes de gestion et de collecte d'informations absorbera d'importantes ressources et prendra plusieurs années. *Deuxièmement*, la centralisation traditionnelle qui a persisté pendant les années quatre-vingt-dix est renforcée à certains égards. L'harmonisation des normes et la surveillance de leur application ne suffiront peut-être pas à relever la qualité des services dans l'ensemble du pays. Tenter cela peut mettre au jour la nécessité de réallouer des ressources, notamment entre secteurs, intrants ou régions. L'introduction de budgets unifiés pour les autorités sanitaires et les PCG/PCT devrait cependant faciliter le redéploiement entre secteurs ou intrants, et l'allocation géographique des ressources est actuellement en cours de réexamen en vue de réduire les inégalités sanitaires évitables. *Troisièmement*, si l'on veut que la contestabilité soit efficace et porte les fruits escomptés, les autorités sanitaires devraient en effet autoriser les PCG à changer de prestataires. *Quatrièmement*, il reste à voir dans quelle mesure une véritable discipline budgétaire peut être assurée au sein des PCG moyennant des frais de gestion raisonnables, étant donnée l'hétérogénéité de leur composition et la situation nouvelle à laquelle se trouveront confrontés les généralistes qui n'avaient pas choisi de gérer un budget à l'époque du quasi-marché. *Cinquièmement*, les spécialistes continuent d'être financièrement fortement incités à traiter des patients en dehors des heures NHS pour une rémunération très supérieure. *Sixièmement*, et plus généralement, il sera essentiel que le NHS fasse le meilleur usage de sa marge de manœuvre financière nouvelle et inattendue, qui requiert une révision de la planification des

dépenses. En tout état de cause, les nouveaux dispositifs devront être soigneusement évalués au fur et à mesure de leur application, et faire l'objet d'un audit objectif plus développé que le quasi-marché à ses débuts.

Outre ces aléas, certains administrateurs et praticiens auxquels on demande de mettre en pratique les nombreuses initiatives parfois très ambitieuses initiées au niveau central pourraient finir par se lasser des réformes. Dans un système où les contraintes budgétaires globales sont strictes, les références nationales de services devraient donc servir d'instruments pour préciser clairement les priorités. Les discussions sur les partenariats et l'amélioration des services ainsi que la publicité donnée à l'augmentation des ressources ont probablement fait naître de grands espoirs, qu'il sera d'autant plus difficile de satisfaire. Si ces espoirs venaient à être déçus, les voix qui commencent à s'élever pour suggérer de réduire la mission du NHS à la fourniture d'une série de services de base, de supprimer la gratuité des soins ou d'élargir le rôle de l'assurance privée pourraient se voir prêter une oreille plus attentive.

Notes

1. En rythme annuel, par contre, il y a eu des phases d'expansion plus longues.
2. Un débat général concernant la qualité des statistiques officielles et le statut de l'ONS, qui est moins indépendant que les institutions équivalentes d'un certain nombre d'autres pays de l'OCDE, a été engagé avec la publication d'un livre vert par le gouvernement, en février 1998, dessinant des options visant à améliorer le cadre statistique officiel en matière de responsabilités et de gouvernance. Ce débat fut attisé par les sérieux problèmes relatifs à la qualité de l'indice des gains moyens, qui conduisirent à sa suspension. Suite à la consultation ouverte par ledit Livre vert, un certain consensus s'est fait jour en faveur de la création d'une Commission statistique indépendante, comme l'envisage le livre blanc *Building Trust in Statistics*, publié en octobre 1999. Le nouveau dispositif doit se mettre en place à l'été 2000. Le gouvernement a l'intention de réexaminer s'il faut une loi statistique une fois que la Commission statistique lui aura rendu compte sur ce sujet dans deux ans.
3. Dans le cas de la viande de bœuf, le problème de l'encéphalite spongiforme bovine (ESB) a contribué à faire baisser les prix. Cependant, les éleveurs ont reçu à ce titre des aides supplémentaires relativement importantes.
4. Par revenu agricole total, on entend le revenu que les exploitants agricoles tirent de leur travail, de leur gestion et de leurs capitaux propres.
5. L'estimation du ministère des Finances concerne l'économie hors secteur pétrolier, tandis que l'estimation du Secrétariat de l'OCDE recouvre l'ensemble de l'économie.
6. Étant donné que les ménages détiennent aussi des actifs à taux flottants, l'incidence nette d'une modification des taux d'intérêt à court terme est plus limitée que ne pourrait le faire penser le fait que les quatre cinquièmes de l'encours des emprunts hypothécaires sont à taux variables.
7. Dans ce contexte, le Président de la *Financial Services Authority* s'est récemment inquiété de la détérioration des normes de crédit pour les nouveaux prêts au logement (communication devant le *Council of Mortgage Lenders*, 25 février 2000).
8. L'ONS a révisé en baisse de 4 pour cent les séries du stock net de capital, à la suite d'une meilleure prise en compte du déclassement de biens d'équipement durant les périodes de ralentissement de l'activité et sous l'effet du changement technologique, et notamment du fait que des actifs comme le matériel informatique, par exemple, ont une durée de vie plus courte (West et Clifton-Fearnside, 1999).
9. La qualité de l'indice des prix à la production a été examinée et des améliorations, y compris un meilleur échantillonnage, sont en train d'être introduites. Les indices des prix de détail et des prix à la consommation font aussi l'objet d'un réexamen visant

- d'une part à évaluer une surestimation potentielle (voir Cunningham, 1996) et, d'autre part, à déterminer comment prendre en compte le mieux possible les nouveaux moyens de distribution, notamment le commerce électronique.
10. Les prévisions pour 2000-01 présentées au tableau 1 sont celles qui ont été récemment publiées dans le n° 67 des *Perspectives économiques*.
 11. Ces « tests » sont décrits dans l'encadré 3 du chapitre II.
 12. La Nouvelle-Zélande et le Canada avaient précédé le Royaume-Uni, tandis que la Suède, l'Australie et d'autres pays l'ont suivi. Voir Bernanke *et al.* (1999) pour une analyse de cette question dans une optique internationale. Il serait sans doute plus juste de définir cette stratégie comme le ciblage des prévisions d'inflation, mais par souci de concision, c'est la formulation couramment utilisée et plus elliptique qui sera employée ici.
 13. Dans certaines circonstances exceptionnelles, cependant, le ministère des Finances demeure habilité à donner à la Banque des instructions concernant la politique monétaire.
 14. Initialement, la publication de ces comptes rendus avait lieu six semaines après la réunion, c'est-à-dire postérieurement à la réunion suivante, ce qui pouvait être source de confusion lorsque la politique avait déjà évolué entre-temps.
 15. Une brève déclaration expliquant la décision est souvent publiée à l'issue des réunions, mais cela n'est pas toujours le cas (aucune déclaration n'a été publiée en novembre 1999 ni en février 2000 par exemple).
 16. Cette hypothèse a été adoptée avant la mise en place du nouveau cadre. Dans un contexte où le ministère des Finances prenait les décisions en matière de taux d'intérêt, elle présentait l'avantage de permettre à la Banque, par exemple, d'indiquer qu'au cas où le ministère des Finances n'aurait pas le courage de relever les taux d'intérêt, l'inflation dépasserait la cible.
 17. Les graphiques en éventail sont un instrument utile mais soulèvent des problèmes d'interprétation, dont traitent Wallis (1999) et Vickers (1998).
 18. La moyenne, le mode et la médiane ont parfois divergé significativement, jusqu'à un demi point de pourcentage (en août 1997).
 19. Le *Financial Times* a qualifié cette attitude du MPC de « compulsive » (5 novembre 1999), mais il avait aussi estimé, auparavant, que les réunions du MPC ressemblaient au contraire à des « séminaires de troisième cycle » et qu'elles risquaient « la paralysie par excès d'analyse » (King, 1999). Dans une défense de l'activisme, Goodhart (1999) présente une anthologie intéressante de critiques formulées dans la presse au sujet de « l'inconstance des aigles d'aujourd'hui, colombes de demain », et déplore que de telles critiques extérieures encouragent les décideurs à différer des modifications des taux d'intérêt jusqu'à ce que la nécessité d'un mouvement ultérieur dans la même direction devienne suffisamment probable.
 20. Huizinga et Eijffinger (1999), utilisant des données internationales mais relativement anciennes, concluent dans le même sens.
 21. La Banque n'est pas « graphophobe », c'est-à-dire qu'elle n'essaiera pas à tout prix de se soustraire à l'obligation de rédiger une lettre en cas de perturbation imprévue qu'il serait impossible et trop coûteux d'éviter (Vickers, 1998). Le fait d'avoir à rédiger une lettre ouverte n'est pas forcément un signe d'échec. Le système des lettres ouvertes sert simplement à assurer la responsabilité et la transparence dans le cadre du nouveau dispositif.

22. Vickers (1998) analyse la notion d'inflation de source intérieure et la mesure de celle-ci.
23. Les dépôts des ménages et des sociétés non financières ont augmenté assez régulièrement depuis 1995, mais les dépôts des autres sociétés financières ont été très instables. Or, ces derniers représentent un cinquième de M4 mais n'ont guère d'interaction avec les marchés de biens et de services (leur baisse récente s'explique pour l'essentiel par la diminution des dépôts effectués par les négociants en valeurs mobilières, sous-produits de l'activité d'intermédiation financière de ceux-ci).
24. La dispersion de ces prévisions, mesurée par la distance entre les extrêmes, a aussi eu tendance à diminuer.
25. Sur un horizon de cinq ans, on observe une augmentation en 1999, mais il ne faut pas oublier que les obligations indexées sont très peu nombreuses et qu'elles sont indexées sur l'indice des prix de détail et non sur l'indice RPIX, de sorte que les anticipations inflationnistes ainsi calculées doivent être interprétées avec prudence.
26. La baisse des taux à long terme au Royaume-Uni a été influencée par une modification des règles applicables aux placements des caisses de retraite et par une « pénurie » croissante d'obligations d'État.
27. Il convient de noter que l'indice des prix n'est pas totalement spécifié dans cette enquête, ce qui peut créer une certaine confusion. En outre, il est difficile de dire si ce sont ces anticipations ou celles des syndicats et des chefs d'entreprise qui sont les plus pertinentes en termes de formation des salaires.
28. L'UIP stipule que si, par exemple, les taux d'intérêt sur la livre sont supérieurs à ceux de l'euro, la livre se dépréciera vis-à-vis de l'euro de façon à compenser l'écart de taux.
29. Cette hypothèse, qui postule que le taux de change suit une évolution aléatoire, ne donne pas de moins bons résultats, empiriquement, que l'UIP.
30. Cette nouvelle hypothèse est voisine du profil de taux de change obtenu au moyen d'une analyse économétrique éclectique des évolutions observées dans le passé par Wadhvani (1999), membre du MPC.
31. Toute modification ultérieure du *Code* doit être approuvée par le Parlement.
32. Cette formulation diffère quelque peu de celle de la règle d'or retenue il y a longtemps dans la constitution allemande, qui stipulait que chaque année le déficit fédéral budgétisé ne devait pas dépasser l'investissement public (tel que défini dans l'optique budgétaire), sauf en cas de perte de « l'équilibre macroéconomique ».
33. Le *Code* autorise des écarts temporaires motivés par rapport aux objectifs budgétaires et aux règles de fonctionnement, quoique le gouvernement doive alors spécifier publiquement comment et quand il s'y conformera de nouveau, et quelles sont les objectifs et les règles s'appliquant dans l'intervalle.
34. Pour plus de discussions, voir par exemple FMI (1999a, 2000).
35. Le cadre a été redéfini à plusieurs reprises en moins d'une décennie. Les définitions de l'objectif de dépense sont restées relativement stables depuis la redéfinition décidée comme suite à un prêt du FMI en 1977 et jusqu'en 1990, lorsque le « *old planning total* » a été remplacé par le « *new planning total* », qui a été remplacé à son tour en 1993 par le « *new control total* » (voir Heald (1995) pour des précisions sur les limites et les problèmes de chaque concept). L'agrégat de contrôle diffère quelque peu de l'objectif ultime, à savoir l'agrégat des comptes nationaux ou *General Government Expenditure*, qui est affecté par plusieurs facteurs exogènes difficiles à planifier et à maîtriser.

36. La Réserve est peu importante par rapport aux périodes passées, représentant 0.5, 1.0 et 1.2 pour cent des DEL pour les trois exercices budgétaires du CSR – un bienfait accessoire de la faiblesse et de la stabilité de l'inflation.
37. Voir aussi OCDE (1993), qui examine cette question à partir de l'expérience de l'Australie, de l'Islande, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et des États-Unis.
38. Le ministère de la Santé, par exemple, a quatre organismes d'exécution : la *Medical Devices Agency* et la *Medicines Control Agency*, chargées des normes de sécurité et de qualité, la *Pensions Agency*, administrant les pensions du Système national de santé et l'*Estates Agency*, gérant les biens immobiliers du système.
39. Une première tentative dans ce sens remonte à 1919-20, lorsque la comptabilité sur la base du fait générateur a été introduite dans l'armée. Cette expérience n'a pas été poursuivie, toutefois, car l'évaluation des actifs s'est révélée plus difficile que prévu mais aussi parce que le transfert des responsabilités que cela supposait a été jugé incompatible avec le contrôle central de l'armée et, de fait, du ministère des Finances (Lickierman, 1995). Le NAO – pourtant généralement peu enclin à l'hyperbole – a décrit l'effort actuel comme le changement le plus important dans ce domaine « depuis les réformes entreprises par Gladstone au milieu du XIX^e siècle ».
40. Les divergences qui persistent par rapport aux PCGR (en ce qui concerne, par exemple, le traitement des coûts théoriques, comme les charges financières) sont décrites dans le *Resource Accounting Manual* établi par le ministère des Finances. Elles ont été approuvées par le *Financial Reporting Advisory Board* (organisme nommé par le ministère des Finances créé en 1996 pour surveiller les normes de comptabilité et d'information dans le secteur public).
41. En 1995, le Secrétaire au Trésor du moment citait l'exemple suivant : « Combien est-ce que cela coûte effectivement de former un musicien de la fanfare de la Marine à la Deal Music School ? La réponse donnée par l'étude sur les coûts de la défense est le chiffre surprenant de 300 000 livres par musicien lorsqu'on tient compte des charges financières afférentes aux bâtiments ou au matériel. (...) Combien est-ce que cela coûte de recruter dans l'armée un homme ou une femme ? Le coût peut aller jusqu'à 15 000 livres par nouvelle recrue, si l'on tient compte des dépenses relatives aux 200 bureaux d'information sur les carrières des forces armées. Combien est-ce que cela coûte au ministère de la Défense de former un pilote d'essai ? La réponse a été 1.1 million de livres en espèces, mais le coût total, y compris l'amortissement, est d'environ 2 millions de livres » (Discours à la Social Market Foundation, 22 février).
42. Ces organismes (*Next Steps Agencies*) ont été établis en tant qu'organismes d'exécution des départements à compter de la fin des années quatre-vingt pour s'occuper des fonctions opérationnelles (par rapport aux fonctions de substance). Ils ont une plus grande autonomie que les autres parties des départements pour la réalisation d'objectifs clairement définis, dans la limite des ressources disponibles.
43. Le *Pre-Budget Report* (PBR), au moins trois mois avant le budget lui-même, le *Financial Statement and Budget Report* et le *Economic and Fiscal Strategy Report* au moment du budget et, une fois par an, le *Debt Management Report*.
44. Il s'agit seulement de s'assurer que les hypothèses et conventions sont raisonnables, et non d'évaluer la qualité des projections macroéconomiques.
45. Comme l'a récemment noté le *Treasury Select Committee*, il serait souhaitable qu'une instance indépendante du gouvernement soit impliquée dans la préparation de cette brochure afin de garantir son impartialité.

46. Il convient de noter à cet égard que les collectivités locales utilisent depuis longtemps la comptabilité en droits constatés pour les dépenses courantes et sont également passées des paiements aux droits constatés au milieu des années quatre-vingt-dix pour les dépenses d'équipement.
47. Le *Code* indique que « les consultations ne seront sans doute pas possibles dans les domaines où les contribuables existants ou prospectifs peuvent prendre les devants ; ou bien peuvent conduire à des distorsions temporaires importantes du comportement des contribuables et du marché, y compris des perturbations sur les marchés financiers » (paragraphe 16).
48. Le projet de loi de finances est publié après le 1^{er} avril et adopté sous forme de loi alors que l'exercice budgétaire est bien avancé (pas plus tard toutefois qu'août). Le calendrier budgétaire a été modifié deux fois durant les années quatre-vingt-dix. Jusqu'en 1992, le budget était présenté au Parlement en mars. De 1993 à 1996, il a été présenté en novembre, ce qui a rallongé le délai entre l'annonce des modifications fiscales et leur entrée en vigueur. Le nouveau cadre budgétaire est revenu à la date de mars pour l'examen du budget, encore qu'aucune date fixe n'ait été prévue dans ce mois. Pour plus de détails, voir le Colloque sur la réforme budgétaire dans *Fiscal Studies*, vol. 14, n° 1.
49. Ce déficit dépasse ce qui est normalement considéré comme « sûr » dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne (OCDE, 2000a), car il excède le niveau qui autoriserait les stabilisateurs automatiques à jouer à plein lors des ralentissements significatifs mais non exceptionnels de l'activité (sur la base de l'expérience passée). Ces projections sont toutefois basées sur des hypothèses prudentes.
50. Les conventions de comptabilité nationales toutefois classent le *working families tax credit* comme une dépense, ce qui augmenterait la pression fiscale d'un demi point de pourcentage.
51. Si l'amplitude du cycle économique s'est en fait amoindrie, l'ampleur des erreurs indiquées dans ce tableau est un peu surévaluée à des fins prospectives.
52. Les estimations du patrimoine net (anciennement richesse nette) sont fondées sur les données du bilan de l'ONS pour le secteur public. On estime que fin 1996 le secteur public détenait des actifs matériels de 405 milliards de livres contre des engagements financiers nets de 340 millions de livres, soit un solde – le patrimoine net du secteur public – de 65 milliards de livres. Les principaux actifs matériels du secteur public sont les ouvrages de génie civil (y compris les routes) et les bâtiments commerciaux et résidentiels. Les principaux engagements financiers sont les titres d'État et l'épargne nationale.
53. Voir Cardarelli *et al.* (1999). La comptabilité générationnelle mesure la charge que les politiques actuelles imposent aux générations futures en estimant la situation financière nette relative – en termes d'impôts acquittés et de prestations reçues grâce à la dépense publique – de chaque génération sur sa durée de vie résiduelle. Ces prévisions à long terme souffrent d'un grand nombre d'incertitudes, toutefois : les tendances démographiques pourraient bien changer et certaines dépenses futures – comme le déclassement des installations nucléaires – sont extrêmement difficiles à quantifier.
54. FMI (2000) examine les propositions de réforme des pensions du gouvernement.
55. Il est encore trop tôt pour déterminer avec précision dans quelle mesure la « sur-performance » en 1999/2000 reflète des facteurs temporaires par opposition à des facteurs permanents. Le besoin de financement public net ajusté du cycle pour

- l'exercice écoulé montré au tableau 6 est une estimation produite à la fin dudit exercice et est sujette à révision, comme l'est le PIB sous-jacent.
56. Le taux de la réduction au titre des intérêts hypothécaires a été ramené en avril 1998 de 15 à 10 pour cent. Cette mesure était devenue de moins en moins généreuse au fil des 25 dernières années.
 57. Les caractéristiques du prélèvement décrites dans ce paragraphe sont telles qu'envisagées en avril 2000, suite aux modifications apportées dans le budget de mars 2000.
 58. Seuls sont éligibles les secteurs couverts par la Directive de l'Union européenne relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution. Le respect des engagements peut cependant être difficile à suivre.
 59. L'écart d'un an entre l'abolition de l'allègement et l'introduction du crédit d'impôt affectera négativement un certain nombre de ménages en 2000/01.
 60. La contrebande de tabac s'est fortement développée ces dernières années : près d'une cigarette sur cinq fumée aujourd'hui au Royaume-Uni provient de la contrebande. Afin d'arrêter et de renverser cette évolution, il est prévu de mettre en place un réseau national de scanners, des empreintes fiscales seront apposées sur les paquets et les pénalités pour contrebande sont en train de devenir plus sévères.
 61. Alors que relativement peu de logements valent plus de 250 000 livres, presque toutes les transactions sur des actifs immobiliers commerciaux relèvent de cette catégorie. Le taux s'applique à la totalité du prix, ce qui engendre certaines distorsions (des agents immobiliers rapportent des transactions avec un prix de vente égal au seuil mais excluant des éléments tels que moquettes et rideaux, vendus séparément). Il reste à voir si l'augmentation de cette taxe va contribuer à refroidir le marché immobilier.
 62. De telles filiales, appelées « *mixers* », sont typiquement installées dans des pays imposant peu ou pas les dividendes.
 63. Ces chiffres s'accordent globalement avec des estimations publiées récemment par le *National Institute of Economic and Social Research* (O'Mahony, 1999).
 64. Toutefois, des marges faibles n'impliquent pas nécessairement des prix bas, car elles peuvent aussi refléter des coûts de production élevés, par exemple si un marché du travail peu concurrentiel permet aux travailleurs de s'approprier une fraction plus importante des revenus.
 65. Cette étude a été commandée par le ministère du Commerce et de l'Industrie et réalisée par le cabinet de consultants AC Nielsen. Le seuil statistiquement significatif est d'un écart-type. Dans une optique bilatérale, l'étude a relevé 18, 20 et 25 produits sensiblement plus onéreux au Royaume-Uni qu'aux États-Unis, en France et en Allemagne respectivement. À l'inverse, elle a relevé 8, 11 et 8 produits qui étaient sensiblement meilleur marché au Royaume-Uni que dans les trois pays respectifs.
 66. Initialement, l'étude devait couvrir une centaine de produits, mais près de la moitié d'entre eux ont été abandonnés en raison d'une comparabilité insuffisante, surtout avec les produits américains. C'était le cas particulièrement de biens durables tels que les lave-linge pour lesquels des normes et spécifications différentes empêchaient toute comparaison pertinente.
 67. Ces indicateurs, mis au point à partir du questionnaire de l'OCDE sur les indicateurs de la réglementation, décrivent le cadre réglementaire des marchés de produits en 1998 (Nicoletti *et al.*, 1999). Les réponses à ce questionnaire, ainsi que d'autres informations, ont été utilisées pour construire des indicateurs synthétiques fondamentaux. Ce questionnaire avait pour but d'obtenir des renseignements sur plus de

- 1 500 dispositions réglementaires différentes concernant des lois, réglementations et procédures administratives macroéconomiques et sectorielles. L'analyse portait exclusivement sur la compatibilité relative de ces réglementations avec les mécanismes du marché. Il n'était pas prévu d'évaluer la qualité des réglementations ou leur capacité d'atteindre les objectifs fixés. Certains domaines importants, notamment la politique de la concurrence et les réglementations environnementales, n'étaient pas traités. Le classement des pays devrait être interprété avec prudence, d'autant que les écarts absolus sont faibles, car bon nombre d'indicateurs manquent de précision.
68. Quelques privatisations sont encore envisagées, notamment celle du Service national de la navigation aérienne (un rare précédent étant le Canada), tandis que d'autres sont discutées dans certains cercles (c'est le cas par exemple du métro de Londres).
 69. A cet égard, le Royaume-Uni ne constitue nullement une exception parmi les pays de l'OCDE.
 70. Jusqu'ici, l'OFT n'a pu traduire en justice qu'une poignée des ententes présumées qui lui sont signalées chaque année, faute de pouvoir recueillir des preuves suffisantes.
 71. Un autre objectif de la nouvelle loi est de décourager la notification d'accords inoffensifs à l'OFT de façon à soulager la pression s'exerçant sur des ressources administratives limitées.
 72. Le nombre total d'opérations de fusions et acquisitions impliquant des sociétés britanniques (non compris leurs acquisitions d'entreprises hors Union européenne) a presque doublé depuis 1991 pour atteindre près de 3 300 en 1999. Parallèlement, leur valeur est passée de \$US48 milliards à \$US316 milliards (Thomson Financial Securities Data, données provisoires pour 1999).
 73. Selon une autre proposition présentée dans le document de concertation, les décisions seraient prises par le DGFT et la CC servirait d'instance de recours, comme c'est le cas en vertu de la loi sur la concurrence. Il faut noter par ailleurs que dans le cadre de ces propositions, les ministres conservent le droit d'intervenir lorsque sont en jeu des « intérêts publics exceptionnels » (non définis) et d'annuler le « feu vert » donné par la CC.
 74. Cependant, le gouvernement n'est pas allé jusqu'à adopter la recommandation du rapport Cruickshank sur la concurrence et la réglementation dans les services financiers qui visait à rendre la FSA responsable de l'arbitrage entre mesures de réglementation et mesures visant la concurrence dans ce secteur, estimant que cela entraînerait une confusion entre les compétences de la FSA et celles de l'OFT. Pour plus de détails sur la FSA, voir FMI (1999b).
 75. On peut citer d'autres propositions d'aides publiques. Un premier exemple est l'offre, début mars 2000, au chantier naval Harland et Wolff de Belfast (connu pour avoir construit le Titanic), en proie à de graves difficultés, d'aides gouvernementales totalisant près de \$US60 millions pour remporter le contrat de construction du paquebot Queen Mary II (de fait, le contrat revint à un chantier naval français). Un autre exemple est l'aide proposée par le gouvernement en avril 2000 à l'industrie charbonnière, dans le contexte de la levée des restrictions sur la construction de nouvelles centrales à gaz (une fois entré en application le nouveau système de transactions dans le secteur de l'électricité, en octobre 2000), qui pourrait avoisiner 100 millions de livres (mais dépendra des négociations avec la Commission européenne et les producteurs de charbon ainsi que des conditions de marché prévalant dans les deux années à venir).

76. Ainsi, la croissance moyenne de la R-D entre 1990 et 1997 a été négative dans les industries manufacturières et inférieure à 3 pour cent dans des secteurs de services tels que les communications, l'informatique et les activités connexes (OCDE, 1999a).
77. D'autres catégories de mesures peuvent aussi avoir une incidence sur l'esprit d'entreprise ; c'est le cas par exemple de la réforme en cours du régime d'insolvabilité.
78. Jusqu'à présent, le taux de 10 pour cent ne s'appliquait qu'au bout de dix ans, et la définition des actionnaires éligibles était plus restrictive. Un problème éventuel est que ce changement peut encourager l'évasion fiscale, un plus grand nombre de personnes tentant de déguiser ce qui constitue en réalité des revenus du travail en plus-values en capital.
79. De fait, le gouvernement a fait un pas dans ce sens en fixant les modalités du nouveau crédit d'impôt de R-D en faveur des PME : celles qui entreprennent des activités de R-D mais qui ne réalisent pas encore de bénéfices imposables perçoivent un versement de crédit d'impôt.
80. Voir par exemple les données présentées par *Incomes Data Services* (1999) à partir d'une enquête auprès de 334 entreprises, qui montre que même les paiements annuels de primes, composante de la rémunération qui présente le lien le plus direct avec les résultats à court terme de l'entreprise, ne sont guère liés aux variations du bénéfice avant impôt, et que près d'un quart des plans d'options sur actions ne révèlent pas le niveau minimum du résultat à atteindre pour les déclencher, tandis que beaucoup de ces dispositifs n'indiquent même pas s'ils renferment un seuil de ce type.
81. Une étude de 468 entreprises par *Pensions Investment Research Consultants* (1999) a abouti à des conclusions similaires : dans 23 pour cent des sociétés interrogées, le comité de rémunération n'était pas entièrement indépendant.
82. Ce réexamen a pour but de réduire la complexité de la législation applicable aux entreprises et d'en éliminer les dispositions obsolètes et inefficaces, mais il aborde aussi les problèmes de gouvernement d'entreprise (DTI, 1998). Le processus doit aboutir à la publication d'un Livre blanc en 2001 et les mesures législatives éventuelles seraient votées par le prochain Parlement.
83. Les disparités intra-régionales sont souvent plus fortes que celles d'une région à l'autre.
84. Les dépenses pour les PAMT par personne au chômage en pourcentage des gains moyens des travailleurs représentent un meilleur indicateur de l'intensité des politiques actives.
85. Le New Deal s'apparente au programme *Wisconsin Works*. Ce dernier limite à cinq ans la durée de toute aide publique, assigne un conseiller personnel aux participants et exige la participation aux programmes actifs du marché du travail. Si l'on considère le coût par bénéficiaire, il s'est avéré plutôt onéreux.
86. Le gouvernement a cependant annoncé son intention d'étendre le caractère obligatoire du NDYP à tous les chômeurs de longue durée.
87. D'après une enquête nationale sur la période 1995-97, 65 pour cent des jeunes étaient sortis du chômage dans un délai de six mois après le versement de la première indemnité, et la moitié des nouveaux demandeurs d'emploi avaient trouvé du travail avant même d'avoir eu droit aux prestations de chômage.
88. L'*Institute for Fiscal Studies* a estimé qu'une formation débouchant sur une qualification homologuée coûterait plusieurs milliers de livres.

89. Le WFTC présente de nombreux points communs avec le crédit d'impôt sur les revenus du travail en vigueur aux États-Unis et avec le programme favorisant l'autonomie au Canada.
90. Tandis qu'un minimum de 16 heures de travail hebdomadaire est exigé pour bénéficier du dispositif, un montant supplémentaire de 11.25 livres par semaine est versé à ceux qui travaillent plus de 30 heures.
91. Des salaires minimums sectoriels étaient fixés par les *Wages Councils*, mais cette institution a été supprimée en 1993.
92. Un certain nombre d'entreprises ont éprouvé de la difficulté à faire face à l'augmentation connexe de la masse salariale, comme en témoigne le rapport très complet de la LPC (2000). Sont cités en exemple les établissements médicalisés de long séjour, les salons de coiffure, les producteurs horticoles, les teinturiers et les entreprises de sécurité. En même temps, certaines grandes entreprises et associations d'employeurs ont salué le salaire minimum comme une mesure empêchant les petites sociétés de se livrer à une concurrence abusive en versant des salaires extrêmement bas.
93. Le rapport de la LPC indiquait également que la proportion de travailleurs âgés de 18 à 20 ans et gagnant moins de 3.00 livres était inférieure à 5 pour cent.
94. Il s'ensuit que moins de 5 pour cent des entreprises interrogées avaient réduit les effectifs ou le temps de travail.
95. Dans certains cas, les travailleurs craignant des mesures de rétorsion peuvent hésiter à attaquer les employeurs pour non respect des dispositions, ou même à formuler des plaintes anonymes. Il apparaît çà et là, dans l'économie informelle, des signes de collusion entre employeurs et travailleurs, ces derniers touchant une rémunération en liquide inférieure au salaire minimum mais échappant du même coup au paiement des cotisations sociales (LPC, 2000).
96. De fait, le bénéficiaire type serait une femme travaillant à temps partiel dans l'agriculture, la distribution ou les services d'hôtellerie et de restauration.
97. Voir les études résumées à l'encadré 4 de la précédente *Étude*. Parmi les recherches plus récentes aboutissant aux mêmes conclusions, on peut citer Abowd *et al.* (1999) et Neumark et Washer (1999).
98. Le Royaume-Uni avait initialement décidé de ne pas souscrire à la Charte sociale, qui prévoyait la mise en œuvre de cette directive dès 1996.
99. Les principales recommandations sont résumées au tableau 16.
100. Les détails du cadre institutionnel décrit dans le présent chapitre concernent l'Angleterre (qui représente les quatre cinquièmes des dépenses publiques totales du Royaume-Uni au titre de la santé et des services sociaux aux particuliers). Certaines dispositions sont un peu différentes en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord.
101. C'est la raison pour laquelle on ne s'attardera pas sur l'état de santé de la population britannique comparativement à d'autres pays (voir OCDE, 1995), pas plus que sur la prévention au sens large, qui soulève des problèmes d'éducation, de mode de vie, de sécurité et d'équilibre alimentaires, de pollution de l'environnement et autres, et qui est le thème central du Livre blanc du gouvernement de 1999 intitulé *Saving Lives* (DoH, 1999a).
102. Ceci valait – et vaut encore – lorsque l'on rapporte les dépenses au PIB par habitant, moins nettement cependant en volume qu'en valeur, étant donné les prix relativement bas des services de santé au Royaume-Uni. Néanmoins, les dépenses privées de soins infirmiers à domicile (qui représentent environ 0.4 pour cent du PIB) ne sont

- pas prises en compte dans les statistiques des dépenses de santé du Royaume-Uni, ce qui les infléchit vers le bas par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE.
103. Certains détenteurs de fonds ont réuni leur clientèle dans le cadre de consortiums afin de réaliser des économies sur les frais de gestion.
 104. Ce dispositif comporte certains traits communs avec les *health maintenance organisations* (HMO) aux États-Unis, qui font appel aux praticiens primaires pour gérer les soins et passer des contrats pour les soins secondaires en hôpital.
 105. Un nombre relativement important de ces généralistes choisirent de constituer des groupements d'achat travaillant avec l'autorité sanitaire locale pour fixer les priorités en matière d'achats.
 106. De plus, pendant les premières années d'existence du quasi-marché, le gouvernement n'a pas encouragé d'évaluations indépendantes approfondies (en partie parce qu'il craignait que cela retarde les réformes). Cette lacune a depuis lors commencé à être comblée, voir Le Grand (1999) et les références fournies par cet auteur.
 107. On ne peut cependant exclure la possibilité qu'en raison des taux relatifs de remboursement, les hôpitaux aient de plus en plus développé les hospitalisations pour une journée au détriment des consultations externes – par exemple pour les endoscopies – ce qui aurait conduit à surestimer le pourcentage des patients hospitalisés pour une journée.
 108. La méthode utilisée pour construire cet indicateur est décrite dans OCDE (1994).
 109. Par exemple, pour les fractures de la hanche – qui sont une pathologie courante, facile à diagnostiquer, et qui ne sont faussées par aucune auto-sélection de la part des patients (Hamilton et Bramley-Harker, 1999).
 110. Dans le cadre d'un simple contrat global, les acheteurs versent aux prestataires un montant fixe pour accéder à toute une série de services. Les contrats faisant intervenir les coûts et les volumes sont en revanche principalement fondés sur les services effectivement fournis, et les acheteurs paient une somme forfaitaire pour un certain volume de services, puis un prix par patient au-delà de ce seuil.
 111. En partie, ceci tient à ce que les trusts devant fixer leurs prix de façon à équilibrer leur budget, l'autorité sanitaire locale supportait les conséquences financières de la récupération des coûts fixes sur la base d'une activité réduite au niveau du trust local.
 112. Une certaine préférence locale est cependant naturelle et n'interdit pas la concurrence à la marge, ou du moins la contestabilité.
 113. A la fin de l'exercice 1997/98, les autorités sanitaires d'Angleterre affichaient un déficit cumulé de 717 millions de livres, dont l'essentiel attendait d'être couvert par les futures ressources en espèces du NHS, et, selon le NHS *Executive*, 29 autorités sanitaires et 78 trusts connaissaient de graves difficultés financières. De plus, le NAO a estimé que les responsabilités-dommages non comptabilisées au titre des négligences médicales pourraient atteindre 1 milliard de livres (NAO, 1999b).
 114. Qui étaient montés à 3.1 milliards de livres pour l'exercice 1997/98.
 115. Le respect des conditions légales ou contractuelles de paiement s'est sensiblement amélioré depuis que l'on a commencé il y a quelques années à exercer une surveillance à cet égard, mais au cours de l'exercice 1997/98, 20 pour cent des factures étaient encore acquittées avec retard.
 116. Voir Croxson *et al.* (1999). Pour les détenteurs de budgets, les ressources mises à leur disposition étaient définies en fonction de leur activité au cours de la période précédant leur accession au nouveau statut, et ils étaient donc involontairement incités à augmenter le nombre de patients orientés vers des spécialistes au cours de cette

- période pour le réduire ensuite (ou pour substituer des cas urgents aux cas non urgents).
117. Voir Donelan *et al.* (1999), qui illustrent cette situation en procédant à une comparaison avec les États-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Australie.
 118. La même baisse tendancielle du nombre de lits a été constatée dans d'autres pays de l'OCDE au cours des vingt dernières années.
 119. Il apparaît que des taux moyens d'occupation des lits de plus de 85 pour cent vont de pair avec des goulets d'étranglement au niveau des admissions en urgence (DoH, 2000). Il apparaît aussi que le nombre de lits de soins intensifs est insuffisant (Lyons *et al.*, 2000).
 120. L'inspection menée par le NAO a permis de constater que dans plus de 90 pour cent des trusts, les responsables de la gestion des capacités n'obtiennent d'information sur le nombre de lits disponibles qu'en se rendant sur place et en téléphonant plusieurs fois par jour aux différents services.
 121. A la différence de la plupart des autres pays, les sociétés pharmaceutiques ne négocient pas le prix de lancement des nouveaux médicaments avec le gouvernement, bien qu'elles doivent se cantonner dans leur marge de profit.
 122. Les « vrais » génériques sont utilisés davantage au Royaume-Uni que dans la plupart des autres pays.
 123. Ces réseaux de soins primaires présentent un certain nombre d'analogies avec les associations indépendantes de praticiens qui existent en Nouvelle-Zélande, à la différence importante que la participation à ces associations n'est pas obligatoire (Majeed et Malcolm, 1999). De même, ils ressemblent quelque peu à certains réseaux de soins coordonnés dirigés par des médecins en Californie.
 124. Toutefois, plusieurs dispositifs de rémunération alternatifs sont en train d'être expérimentés, y compris le salariat.
 125. Ce concept assez flou a été analysé de différents points de vue ; voir les études publiées par Lugon et Secker-Walker (1999).
 126. Plusieurs biais potentiels peuvent limiter la fiabilité de ces indicateurs. Ainsi, il peut exister une corrélation positive entre la communication des données et les performances. De même, les décès intervenant peu après la sortie d'hôpital ne sont pas pris en compte, ce qui tend à surestimer les taux relatifs de décès dans les hôpitaux qui autorisent des séjours de plus longue durée.
 127. En décembre 1999, une version Internet de NHS Direct a vu le jour (www.nhsdirect.nhs.uk).
 128. Tous les chiffres sont fondés sur les montants nominaux corrigés par le déflateur du PIB (DoH, 1999b). Dans la mesure où les prix des soins de santé tendent à augmenter un peu plus vite, le volume des services progresse en fait plus faiblement.
 129. Le gouvernement s'est donné pour objectif de réduire de 100 000 personnes les listes d'attente pour des soins en milieu hospitalier au cours de la présente législature ; afin que cet objectif ait un sens et ne soit pas contre-productif (la réduction des listes pourrait être obtenue par un allongement de la durée d'attente, ou les priorités cliniques pourraient être faussées, des hospitalisations se substituant à des traitements en ambulatoire, ou des malades dont la condition peut être facilement traitée évinçant les cas urgents), il a été complété par des mesures des délais d'attente. Pour des statistiques sur les délais d'attente, voir <http://www.doh.gov.uk/waitingtimes>.
 130. A l'époque, selon la *British Medical Association*, un médecin débutant sur quatre travaillait plus de 56 heures par semaine.

131. Sur la base de données détaillées couvrant la première moitié des années quatre-vingt-dix, Jarman *et al.* (1999) avancent l'existence d'une corrélation négative entre les taux de décès en hôpital corrigés en fonction de l'âge, du sexe et du diagnostic d'une part, et la densité de généralistes dans la région avoisinante et les effectifs de l'hôpital de l'autre (leur méthodologie a toutefois été critiquée).
132. Le gouvernement est en train de moderniser les pratiques du NHS en matière de paie, d'emploi et de méthodes de travail, afin d'augmenter la flexibilité du personnel et de faire en sorte que les qualifications et les services offerts correspondent aux besoins des patients. Une réflexion est en cours pour étendre la responsabilité du personnel infirmier (y compris via une extension du programme permettant à ce personnel de délivrer des ordonnances) ; la proposition du *Royal College of Physicians* visant à créer une nouvelle catégorie de travailleurs de santé, qui se situeraient entre les médecins et le personnel infirmier, est à l'étude; un réexamen de la structure des carrières hospitalières a été entrepris ; et localement, de nombreuses organisations du NHS ont introduit ou développent de nouveaux rôles et de nouvelles responsabilités pour leurs personnel essentiel.
133. Les principales recommandations qui se dégagent de l'analyse présentée dans ce chapitre sont récapitulées à l'encadré 17.
134. Les insuffisances du NHS concernant les stratégies et les technologies de gestion de l'information en 1992 (et 1998) ont été analysées dans NAO (1999c).
135. Cette attitude contraste par exemple avec celle des États-Unis et a pu être interprétée par certains comme un choix social fondé sur le sentiment que les améliorations marginales de l'état de santé qui résulteraient de crédits supplémentaires ne sont pas suffisantes pour justifier un effort budgétaire majeur (Jacobzone, 1999).
136. Or (2000) présente des données économétriques qui montrent que l'état de santé de la population, mesuré par le nombre d'années potentielles de vie perdues (mortalité prématurée) est plus mauvais si les dépenses de santé sont faibles, notamment pour les femmes. En revanche, un accroissement des dépenses ne se traduit pas automatiquement par une amélioration de l'état de santé : ainsi, alors que l'Allemagne dépense beaucoup plus au titre des services dentaires que le Royaume-Uni (Mossalios et Le Grand, 1999), elle est l'un des pays où le taux de caries dentaires est parmi les plus élevés d'Europe (European Observatory on Health Care Systems, 1999a).
137. Voir Harrington et Pollock (1998) et Royal Commission on Long Term Care (1999). Les soins sont gratuits à l'hôpital mais non dans les centres de long séjour, médicalisés ou non.

Glossaire des abréviations

ACT	Advance Corporation Tax
AME	Annually Managed Expenditure
ASB	Accounting Standards Board
CAN	Cotisations d'assurance nationale
CBI	Confederation of British Industry
CC	Commission de la concurrence
CE	Commission européenne
CHI	Commission for Health Improvement (Commission d'amélioration de la santé)
CSR	Comprehensive Spending Review (Réexamen d'ensemble des dépenses)
DEL	Departmental Expenditure Limit
DGFT	Director General of Fair Trading (directeur général de la concurrence)
DMO	Debt Management Office (Bureau de la gestion de la dette)
DTI	Department of Trade and Industry (ministère du Commerce et de l'Industrie)
ESB	Encéphalite spongiforme bovine
FC	Family Credit
FMI	Fonds monétaire international
FSA	Financial Services Authority
HA	Health Authority (Autorités sanitaires)
HAZ	Health Action Zone (Zone d'action sanitaire)
HMO	Health Maintenance Organisation
ICC	Integrated Child Credit (Crédit intégré pour enfants à charge)
ILA	Individual Learning Account (Programme de comptes de formation individuelle)
IPCH	Indice des prix à la consommation harmonisé
JSA	Jobseeker Allowance (Allocation de demandeur d'emploi)
LPC	Low Pay Commission (Commission sur les bas salaires)
MCE	Mécanisme de change européen
MEW	Mortgage Equity Withdrawal
MIRA	Mortgage Interest Relief Allowance (Dégrèvement au titre des intérêts hypothécaires)
MPC	Monetary Policy Committee (Comité de politique monétaire)
NAIRU	Taux de chômage non accélérateur de l'inflation
NAO	National Audit Office
NDLP	New Deal for Lone Parents (New Deal pour les parents isolés)
NDLTU	New Deal for Long-term Unemployed (New Deal pour les chômeurs de long durée)

NDYP	New Deal for Young People (New Deal pour les jeunes)
NHS	National Health Service (Service national de santé)
NICE	National Institute for Clinical Excellence (Institut national d'excellence clinique)
NSF	National Service Framework
OFT	Office of Fair Trade
ONS	Office for National Statistics
PAMT	Politiques actives du marché du travail
PBR	Pre-Budget Report
PCG	Primary Care Group (Réseau de soins primaires)
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
PCT	Primary Care Trust
PFI	Private Finance Initiative (Initiative de financement privé)
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PPRS	Pharmaceutical Price Regulation Scheme
PSA	Public Service Agreement (Accords de services publics)
PSC	Public Sector Comparator (Comparateur du secteur public)
PSNB	Public Sector Net Borrowing (Besoin d'emprunt du secteur public)
R-D	Recherche et développement
RAB	Resource Accounting and Budgeting (Comptabilité et budgétisation patrimoniales/en droits constatés)
RDA	Regional Development Agency (Agence de développement régional)
RPIX	Retail Price Index excluding mortgage interest payments (Indice des prix de détail hors paiements d'intérêts sur les emprunts hypothécaires)
SBS	Small Business Service (Service des petites entreprises)
SEC	Système européen de comptes nationaux
TI	Technologies de l'information
TME	Total Managed Expenditure (Système de contrôle des dépenses)
TPP	Total Purchasing Pilot
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UIP	Uncovered Interest Parity (Parité des taux d'intérêt non couverts)
WFTC	Working Families Tax Credit

Bibliographie

- Abowd, J., F. Kramarz et D. Margolis (1999),
« Minimum Wages and Employment in France and the United States », NBER,
Document de travail n° 6996.
- Acheson, D. (président) (1998),
Report of the Independent Inquiry into Inequalities in Health, Londres, Stationary Office.
- Anderton, B., R. Riley et G. Young (1999),
« The New Deal for Young People: First Year Analysis of Implications for the Macro-
Economy », Research and Development Report, Employment Service, décembre.
- Bakhshi, H. et T. Yates (1999),
« To Trim or not to Trim? An Application of a Trimmed Mean Inflation Estimator to the
United Kingdom », Document de travail n° 97 de la Banque d'Angleterre.
- Bank of England (1999) (Banque d'Angleterre),
Economic Models at the Bank of England, Londres.
- Barrell, R. et R. Riley (1999),
« Equilibrium Unemployment and Labour Market Flows in the UK », Document de
travail n° 99/3 de l'European University Institute.
- Bernanke, B., T. Laubach, F. Mishkin et A. Posen (1999),
Inflation Targeting: Lessons from the International Experience, Princeton University Press.
- Bingley, P. et I. Walker (1997),
« The Labour Supply, Unemployment and Participation of Lone Mothers in in-Work
Transfer Programmes », *Economic Journal*, vol. 107, n° 444.
- Blake, A. et G. Young (1999),
« Has the Bank of England Been Too Active? », *National Institute Economic Review*, n° 170.
- Budd, A. (1999),
« Evaluating the Monetary Policy Committee », *Economic Outlook*, Oxford Economic
Forecasting and London Business School, vol. 23, n° 4.
- Buiter, W. (1999),
« Price of Independence », *Financial Times*, 17 juin.
- Buiter, W. (2000),
« Optimal Currency Areas: Why Does the Exchange Rate Regime Matter? », CEPR,
Document du travail n° 2366.
- Cardarelli, C., L. Kotlikoff et J. Sefton (1999),
« Generational Accounting in the UK », National Institute of Economic and Social
Research, Document du travail n° 147.

- Chennells, L., A. Dilnot et C. Emmerson, dir. pub. (1999),
The IFS Green Budget: January 1999, The Institute for Fiscal Studies, Commentary 76.
- Chennells, L., A. Dilnot et C. Emmerson, dir. pub. (2000),
The IFS Green Budget: January 2000, The Institute for Fiscal Studies, Commentary 80.
- Coebergh, J., M. Sant, F. Berrino et A. Verdecchia (1998),
 « Survival of Adult Cancer Patients in Europe Diagnosed from 1978-1989: The EURO CARE II Study », *The European Journal of Cancer*, vol. 34, n° 14.
- Colquhoun, A. (1999),
 « The External Balance Sheet of the United Kingdom: Recent Developments », *Bank of England Quarterly Bulletin*, vol. 39, n° 4.
- Commission européenne (1999),
Tableau d'affichage du marché unique, n° 5, Bruxelles.
- Croxson, B., C. Propper et A. Perkins (1999),
 « Do Doctors Respond to Financial Incentives? UK Family Doctors and the GP Fundholder Scheme », miméo.
- Cunningham, A. (1996),
 « Measurement Bias in Price Indices: An Application to the UK's RPI », Document de travail n° 47 de la Banque d'Angleterre.
- Deakin, S. et F. Wilkinson (1999),
 « The Management of Redundancies in Europe: The Case of Great Britain », *Labour*, vol. 13, n° 1.
- Department of Health (DoH) (1997) (ministère de la Santé),
The New NHS: Modern, Dependable, Londres, Stationary Office.
- DoH (1999a),
Saving Lives – Our Healthier Nation, Londres, Stationary Office.
- DoH (1999b),
The Government's Expenditure Plans 1999-2000, Londres, Stationary Office.
- DoH (1999c),
Quality in the New NHS: High Level performance Indicators and Clinical Indicators, Londres, juin.
- DoH (2000),
Shaping the Future NHS: Long Term Planning for Hospitals and Related Services, Londres, février.
- Department of Social Security (1999) (ministère de la Sécurité sociale),
A New Contract for Welfare: Safeguarding Social Security, Londres.
- Department of Trade and Industry (DTI) (1998) (ministère du Commerce et de l'Industrie),
Modern Company Law for a Competitive Economy, Londres, mars.
- DTI (1999a),
Modern Company Law for a Competitive Economy. Company General Meetings and Shareholder Communication, Londres, octobre.
- DTI (1999b),
Our Competitive Future: UK Competitiveness Indicators 1999, Londres.
- DTI et PricewaterhouseCoopers (1999),
Monitoring of Corporate Governance Aspects of Directors' Remuneration, juillet.
- Dickens, R., P. Gregg et J. Wadsworth (2000),
 « New Labour and the Labour Market », Document de travail n° 00/19 du Centre for Market and Public Organisation.

- Dilnot, A. et J. McCrae (2000),
« L'allocation aux familles (family credit) et le crédit d'impôt pour les familles actives (working families tax credit) au Royaume-Uni », *Revue Économique de l'OCDE*, n° 31.
- Donelan, K., R. Blendon, C. Schoen, K. Davis et K. Binns (1999),
« The Cost of Health System Change: Public Discontent in Five Nations », *Health Affairs*, vol. 18, n° 3.
- Engel C. et J. Rogers (1999),
« Deviations from the Law of One Price: Sources and Welfare Costs », mimeo.
- European Observatory on Health Care Systems (1999a),
Health Care Systems in Transition: Germany, Copenhague.
- European Observatory on Health Care Systems (1999b),
Health Care Systems in Transition: United Kingdom, Copenhague.
- Fonds monétaire international (FMI) (1999a),
Experimental Case Studies on Transparency Practices, Washington DC.
- FMI (1999b),
United Kingdom: Selected Issues, Staff Country Report n° 99/44.
- FMI (2000),
United Kingdom: Staff Report for the 1999 Article IV Consultation, Staff Country Report No. 00/32.
- Ford, R., L. Finlayson, A. Marsh, M. White et A. Smith (1999),
« The Earnings Top-Up Evaluation: Interim Report », Policy Studies Institute, Londres.
- Gaffney, D., A. Pollock, D. Price et J. Shaoul (1999),
« NHS Capital Expenditure and the Private Finance Initiative – Expansion or Contraction? », *British Medical Journal*, vol. 319, n° 7201.
- Goldberg, P. et F. Verboven (1998),
« The Evolution of Price Dispersion in the European Car Market », CEPR, Document de travail n° 2029.
- Goodhart, C. (1999),
« Central Bankers and Uncertainty », *Bank of England Quarterly Bulletin*, vol. 39, n° 1.
- Gregg, P., K. Hansen et J. Wadsworth (1999),
« The Rise of the Workless Household », dans P. Gregg et J. Wadsworth (dir. pub.), *The State of Working Britain*, Manchester University Press.
- Hall, J. (1998),
« Private Opportunity, Public Benefit? », *Fiscal Studies*, vol. 19, n° 2.
- Hamilton, B. et R. Bramley-Harker (1999),
« The Impact of the NHS Reforms on Queues and Surgical Outcomes in England: Evidence from Hip Fracture Patients », *Economic Journal*, vol. 109, n° 457.
- Harrington, C. et A. Pollock (1998),
« Decentralisation and Privatisation of Long-Term Care in UK and USA », *Lancet*, vol. 351, n° 9118.
- Heald, D. (1995),
« Steering Public Expenditure with Defective Maps », *Public Administration*, vol. 73, été.
- Heald, D. (1996),
« Formula-controlled Territorial Public Expenditure in the United Kingdom », *Public Finance*, vol. 51, n° 4, supplément (publication reportée à avril 1999).

- Heald, D. (1997),
« Accounting and Accountability for Infrastructure », dans Lapsley, I. et R. Wilson (éditeurs), *Explorations in Financial Control*, Londres, International Thomson.
- Heald, D. et N. Geaghan (1998),
« The Private Financing of Public Infrastructure », dans Stoker, G. (dir. pub.), *The New Management of British Local Governance*, Londres, Macmillan.
- Heald, D. et D. Scott (1996),
« The Valuation of NHS Hospitals under Capital Charging », *Journal of Property Research*, vol. 13.
- HM Government (1999),
Opportunity for All: Tackling Poverty and Social Exclusion, premier rapport annuel, Londres, Stationary Office.
- HM Treasury (1995) (ministère des Finances),
Resource Accounting and Budgeting in Government, Londres, Stationary Office.
- HM Treasury (1999a),
Outline National Changeover Plan, Londres, février.
- HM Treasury (1999b),
Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly, Londres, 31 mars.
- Huizinga, H. et S. Eijffinger (1999),
« Should Monetary Policy Be Adjusted Frequently? », CEPR, Document du travail n° 2074.
- Incomes Data Services (1999),
Directors' Pay Report 1999, Londres.
- Jacobzone, S. (1999),
« The interplay of Health Policy, Incentives and Regulations in the Treatment of Ageing-related Diseases », miméo, OCDE, Direction pour l'Éducation, l'Emploi, le Travail et les Affaires Sociales.
- Jarman, B., S. Gault, B. Alves, A. Hider, S. Dolan, A. Cook, B. Hurwitz et L. Iezzoni (1999),
« Explaining Differences in English Hospital Death Rates Using Routinely Collected Data », *British Medical Journal*, vol. 318, n° 7197.
- Julius, D. (2000),
« Back to the Future of Low Global Inflation », *Bank of England, Quarterly Bulletin*, vol. 40, n° 1.
- King, M. (1999),
« The MPC Two Years On », *Bank of England, Quarterly Bulletin*, vol. 39, n° 3.
- Klein, R. (1998),
« Why Britain Is Reorganizing Its National Health Service-Yet Again », *Health Affairs*, juillet/août.
- Lapsley, I. (1997),
« Capital Charging in the NHS », dans Lapsley, I. et R. Wilson (éditeurs), *Explorations in Financial Control*, Londres, International Thomson.
- Le Grand, J. (1999),
« Competition, Cooperation or Control? Tales from the British National Health Service », *Health Affairs*, mai/juin.

- Le Grand, J., N. Mays, et J. Dixon (1998),
« The Reforms: Success, Failure, or Neither? », dans Le Grand, J., N. Mays et J. Mulligan (dir. pub.), *Learning from the NHS Internal Market: A Review of the Evidence*, Londres, King's Fund.
- Likierman, A. (1995),
« Resource Accounting and Budgeting: Rationale and Background », *Public Administration*, vol. 73, n° 4.
- Low Pay Commission (LPC) (2000),
The National Minimum Wage. The Story So Far, deuxième rapport, février.
- Lugon, M. et J. Secker-Walker (dir. pub.) (1999),
Clinical Governance: Making it Happen, Royal Society of Medicine Press.
- Lyons, R., K. Wareham, H. Hutchings, E. Major et B. Ferguson (2000),
« Population Requirement for Adult Critical-Care Beds: A Prospective Quantitative and Qualitative Study », *The Lancet*, vol. 355, n° 9204.
- Majeed, A. et L. Malcolm (1999),
« Unified Budgets for Primary Care Groups », *British Medical Journal*, vol. 318, n° 7186.
- Martijn, J. et H. Samiei (1999),
« Central Bank Independence and the Conduct of Monetary Policy in the United Kingdom », Document de travail n° 99/170 du FMI.
- Martin, J. (2000),
« Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail : observations découlant de l'expérience des pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30.
- Martin, S., N. Rice et P. Smith (1997),
« Risk and the GP Budget Holder », Centre for Health Economics, University of York, Document de travail n° 153.
- McKinsey Global Institute (1998),
Driving Productivity and Growth in the UK Economy, Bureau de Londres, octobre.
- Melliss, C. et A. Webb (1997),
« The United Kingdom NAIRU: Concepts, Measurement and Policy Implications », Document de travail n° 182 du Département des affaires économiques de l'OCDE.
- Metcalf, D. (1999),
« The Low Pay Commission and the National Minimum Wage », *Economic Journal*, vol. 109, n° 453.
- Milburn, A. (1999),
« Modern Services, Modern Decisions: Tackling the Lottery of Healthcare », discours, 8 décembre, Conférence NICE « Clinical Excellence 1999 ».
- Mossialos, E. (1997),
« Citizens' Views on Health Care Systems in the 15 Member States of the European Union », *Health Economics*, vol. 6, n° 2.
- Mossialos, E. et J. Le Grand (1999),
Health Care and Cost Containment in the European Union, Brookfield, VT, Ashgate.
- MPC (1999),
The Transmission Mechanism of Monetary Policy, Banque d'Angleterre, Londres.
- Munro, J., J. Nicholl, A. O'Cathain et E. Knowles (2000),
« Evaluation of NHS Direct First Wave Sites : Second Interim Report to the Department of Health », Medical Care Research Unit, Université de Sheffield, mars.

- National Audit Office (NAO) (1999a),
Government on the Web, Londres, Stationary Office.
- NAO (1999b),
NHS (England) Summarised Accounts 1997-98, Londres, Stationary Office.
- NAO (1999c),
The 1992 and 1998 Information Management et Technology Strategies of the NHS Executive,
Londres, Stationary Office.
- NAO (1999d),
Modernising Procurement, Londres, Stationary Office.
- NAO (2000),
NHS Executive: Inpatient Admissions and Bed Management in NHS Acute Hospitals, Londres,
Stationary Office.
- National Health Service Executive (1998),
A First Class Service: Quality in the New NHS, juillet.
- Neumark, D. et W. Washer (1999),
« A Cross-National Analysis of the Effects of Minimum Wages on Youth Employment »,
NBER, Document de travail n° 7299.
- Nicoletti, G., S. Scarpetta et O. Boylaud (1999),
« Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment
Protection Legislation », Document de travail n° 226 du Département des affaires
économiques de l'OCDE.
- O'Mahony, M. (1999),
Britain's Productivity performance 1950-1996: An International perspective, National Institute of
Economic and Social Research, Londres.
- OCDE (1993),
« Accounting for What? The Value of Accrual Accounting to the Public Sector »,
Document de travail de l'OCDE, vol. I, n° 16.
- OCDE (1994),
Études économiques de l'OCDE, Royaume-Uni, Paris.
- OCDE (1995),
Nouvelles orientations dans la politique de santé, Paris.
- OCDE (1996a),
Études économiques de l'OCDE, Nouvelle-Zélande, Paris.
- OCDE (1996b),
Études économiques de l'OCDE, Royaume-Uni, Paris.
- OCDE (1998),
Études économiques de l'OCDE, Royaume-Uni, Paris.
- OCDE (1999a),
Mesurer les économies fondées sur le savoir, Paris.
- OCDE (1999b),
*La mise en œuvre de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi : évaluation des performances et des poli-
tiques*, Paris.
- OCDE (1999c),
Perspectives économiques de l'OCDE, n° 66, Paris.

- OCDE (2000a),
L'UEM An I, Paris.
- OCDE (2000b),
Perspectives des technologies de l'information 2000 : TIC, commerce électronique et économie de l'information, Paris.
- Oliveira Martins, J. et S. Scarpetta (1998),
« An International Comparison of the Levels and Cyclical Behaviour of Mark-Ups Across Market Structures », Document de travail n° 213 du Département des affaires économiques de l'OCDE.
- Or, Z. (2000),
« Déterminants de la performance des pays industrialisés en matière de santé : une analyse temporelle transversale », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30.
- Paton, C., K. Birch, K. Hunt, K. Jordan et J. Durose (1997),
« Counting the Costs », *Health Service Journal*, vol. 21, août.
- Pensions Investment Research Consultants (1999),
The Combined Code: Compliance Among the FTSE All Share Index, Londres.
- Propper, C. et N. Soderlund (1998),
« Competition in the NHS Internal Market: An Overview of Its Effects on Hospital Prices and Costs », *Health Economics*, vol. 7, n° 3.
- Propper, C., D. Wilson et N. Söderlund (1998),
« The Effects of Regulation and Competition in the NHS Internal Market: The Case of General Practice Fundholder Prices », *Journal of Health Economics*, vol. 17, n° 6.
- Robinson, M., R. Manning, M. Petticrew, N. Rice, M. Sculpher et T. Sheldon (à paraître),
« Technological Change in Heart Attack Care in England », dans M. McClellan et D. Kessler (éditeurs), *A Global Analysis of Technological Change in Health Care: Heart Attacks*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Royal Commission on Long Term Care (1999),
With Respect to Old Age: Long Term Care – Rights and Responsibilities, Londres, Stationary Office.
- Smith, P. (1999),
« Setting Budgets for General Practice in the New NHS », *British Medical Journal*, vol. 318, n° 7186.
- Steele, J. (1999),
Wasted Values: Harnessing the Commitment of Public Managers, Public Management Foundation, Londres.
- Thornley, C. (1998),
« Contesting Local Pay: The Decentralization of Collective Bargaining in the NHS », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 36, n° 3.
- Vickers, J. (1998),
« Inflation Targeting in Practice: The UK Experience », *Bank of England Quarterly Bulletin*, vol. 38, n° 4.
- Wadhvani, S. (1999),
« Sterling's Puzzling Behavior », *Bank of England Quarterly Bulletin*, vol. 39, n° 4.
- Wadhvani, S. (2000),
« British Unemployment and Monetary Policy », *Bank of England Quarterly Bulletin*, vol. 40, n° 1.

- Wallis, K. (1999),
« Asymmetric Density Forecasts of Inflation and the Bank of England's Fan Chart », *National Institute Economic Review*, n° 167.
- Walton, R. (2000),
« International Comparisons of Profitability », *Economic Trends*, n° 554.
- West, P. et A. Clifton-Fearnside (1999),
« The Capital Stock of the United Kingdom – Some New Developments in Coverage and Methodology », *Economic Trends*, n° 544.
- Wynne, M. (1999),
« Core Inflation: a Review of Some Conceptual Issues », Banque centrale européenne, Document de travail n° 5.

Annexe I

Pourquoi les automobiles sont-elles si chères au Royaume-Uni ?

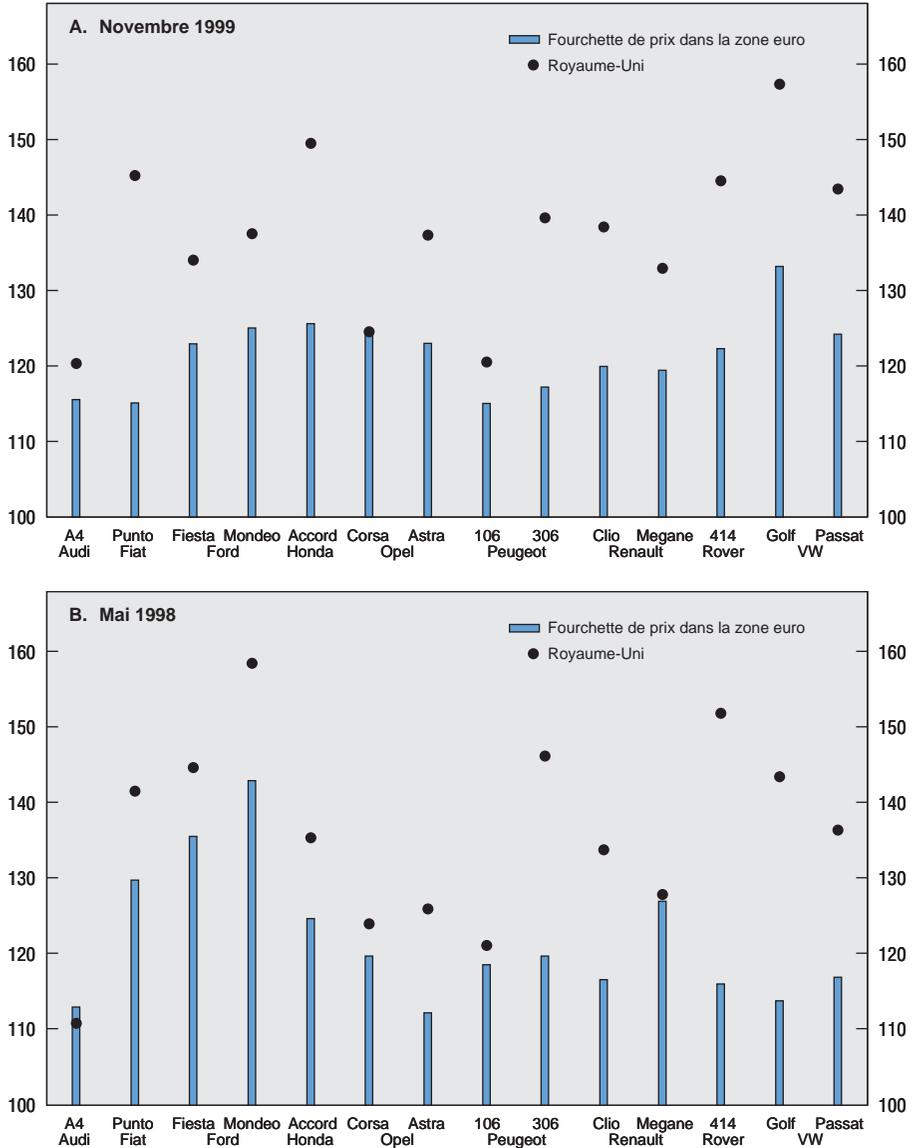
Malgré la levée des obstacles tarifaires internes et l'harmonisation des normes, les prix pour des voitures quasiment identiques restent très divers selon les pays de l'Union européenne. Les écarts de prix fluctuent généralement avec les taux de change, mais le classement relatif des pays reste assez stable, les prix (avant impôt) les plus élevés se trouvant presque systématiquement au Royaume-Uni, et les plus bas généralement en Finlande et au Danemark (graphique A1). S'il est vrai que les exemptions des règles de concurrence de l'UE et le puissant contrôle vertical du secteur automobile expliquent le degré élevé de segmentation du marché et les différences de prix entre pays, le biais systématique à la hausse qui affecte les prix au Royaume-Uni est imputable aussi à des facteurs locaux.

Le principal obstacle non tarifaire qui permet aux constructeurs automobiles de maintenir la segmentation du marché dans l'UE réside dans l'exemption en bloc de l'article 85(1) du Traité de Rome accordée à ce secteur. L'article 85(1) vise à éviter les arrangements qui limitent ou faussent la concurrence au sein de l'UE. Toutefois, des exemptions peuvent être accordées à condition qu'il soit prouvé que les avantages économiques globaux de la limitation de la concurrence contrebalancent les coûts (article 85(3)). En 1984, une exemption en bloc a été accordée aux accords de distribution et de services automobiles, créant un cadre juridique dans lequel constructeurs et distributeurs pouvaient conclure des arrangements restrictifs. La justification donnée pour cette exemption est que les voitures sont des biens durables nécessitant des services d'entretien et d'après-vente spécialisés, notamment hors du lieu de l'achat initial, et que la libre concurrence pouvait conduire au démantèlement du réseau de services fiables et de haute qualité existant actuellement dans toute l'UE.

Les deux principales caractéristiques du système de distribution qui ont permis le maintien de la segmentation du marché et de la différenciation des prix sont la sélectivité et l'exclusivité. Dans le système de distribution sélectif, les constructeurs choisissent leur réseau de distributeurs et les obligent à vendre uniquement à des utilisateurs finals ou à des revendeurs agréés. En échange, le distributeur bénéficie d'une concession exclusive sur un territoire bien défini, tandis qu'en même temps il doit s'engager à ne pas chercher à attirer des clients de l'extérieur de ce territoire. L'exemption en bloc a été prorogée en 1995 pour une nouvelle période de sept ans, mais plusieurs modifications y ont été apportées afin de stimuler la concurrence. En particulier, des efforts ont été faits pour renforcer l'indépendance commerciale des distributeurs vis-à-vis des constructeurs, améliorer la situation des consommateurs et rendre plus claire la distinction entre accords acceptables et accords inacceptables. Par ailleurs, l'achat à l'étranger a été facilité par une grande harmonisation des conditions et des normes dans les différents pays de l'UE.

En principe, même avec l'exemption en bloc de 1984, les droits des consommateurs étaient garantis par la mention explicite selon laquelle les distributeurs ne pouvaient pas refuser de vendre à des utilisateurs finals, quel que soit leur pays d'origine. Dans la pratique,

Graphique A1. Prix des voitures
Minimum de la zone euro = 100, avant taxes



Source : Commission européenne, DG concurrence.

les distributeurs ont toujours été et restent soumis à une forte pression des constructeurs visant à limiter la possibilité pour les consommateurs d'acheter une voiture hors de leur pays d'origine¹. Outre les coûts habituels d'information et de transport, les consommateurs étrangers se heurtent souvent à des obstacles moins naturels tels que des délais de livraison plus longs, des rabais moins importants et des primes à payer pour des options telles que la conduite à droite. La sélectivité donne aux constructeurs un pouvoir de pression important sur leurs distributeurs captifs, non seulement en termes de politique de vente vis-à-vis des acheteurs étrangers mais, d'une manière plus générale, en termes de stratégies de prix et de rabais. Comme les fournisseurs peuvent résilier un accord avec un distributeur assez rapidement, le distributeur ne peut généralement guère s'écarter de la stratégie commerciale fixée par le constructeur. De surcroît, du fait que les distributeurs tirent une grande partie de leur revenu net des primes qui leur sont versées lorsqu'ils atteignent les objectifs de vente fixés par l'entreprise de vente nationale du fournisseur, les distributeurs nationaux ne sont guère incités à acheter de nouvelles voitures directement à des distributeurs étrangers, même s'il existe une possibilité d'arbitrage rentable. En conséquence, malgré les efforts déployés par les autorités chargées de la concurrence dans l'UE afin de promouvoir un marché unique de l'automobile, les constructeurs ont toujours la possibilité de différencier les prix selon les pays. Ainsi, la même voiture peut être vendue à un prix avant impôt plus bas dans les pays où le pouvoir d'achat est moins élevé, comme la Grèce ou le Portugal, ou qui ont des taxes sur les ventes élevées, comme le Danemark et la Finlande, ce qui permet aux constructeurs de s'approprier le surplus du consommateur et de maintenir des marges bénéficiaires sur un marché caractérisé par un excédent de capacité chronique.

Si la nature du système de distribution peut être tenue pour principale responsable de la persistance de la différenciation des prix dans les États Membres, des facteurs supplémentaires expliquent pourquoi les prix paraissent être systématiquement plus élevés au Royaume-Uni. La forte hausse du prix relatif des voitures enregistrée dans ce pays ces deux dernières années est due en partie à l'appréciation de la livre. Toutefois, étant donné qu'une bonne moitié des voitures neuves vendues au Royaume-Uni est importée, la fermeté de la livre devrait, au fil du temps, avoir été largement compensée par une réduction des prix locaux. Le fait que la variation du taux de change est généralement absorbée par un ajustement des marges bénéficiaires peut être considéré comme un signe du pouvoir de fixation des prix sur le marché qu'ont les constructeurs et les distributeurs. Par ailleurs, même si ce pouvoir existe dans d'autres pays de l'UE, il est peut-être plus fort au Royaume-Uni du fait que ce pays a une frontière naturelle et moins perméable et a pour particularité la conduite à droite. Ces éléments n'ajoutent guère aux coûts globaux de production et de transport, mais ils font qu'il est nettement plus difficile aux consommateurs et aux revendeurs du Royaume-Uni d'acheter à l'étranger.

Le niveau plus élevé des prix qui caractérise le Royaume-Uni depuis de longues années a amené l'*Office of Fair Trade* à charger la Commission de la concurrence, en mars 1999, d'une enquête sur l'existence possible d'une situation de monopole concernant l'offre de voitures neuves. La CC a publié son rapport en avril 2000 et a fait un certain nombre de recommandations pour mettre fin à ce qui a été caractérisé comme une situation monopolistique complexe. Le ministre du Commerce et de l'Industrie a indiqué qu'il était prêt à mettre en œuvre aussi rapidement que possible plusieurs de ces recommandations, y compris : i) interdire aux fournisseurs de discriminer entre acheteurs de flottes de véhicules et revendeurs franchisés ; ii) empêcher les fournisseurs d'imposer aux revendeurs des termes contractuels limitant leur capacité à faire connaître leur prix effectif ou de lier leur bonus à des objectifs d'immatriculation ; et iii) interdire aux fournisseurs d'accorder des rabais moins avantageux lorsque le client final n'est pas une société. S'agissant du système de distribution sélectif et exclusif qui est au cœur du problème, le ministre a dit qu'il s'en

entretiendrait avec la Commission européenne et qu'il demandera une application plus rigoureuse des règles d'exemption en bloc, au moins jusqu'en septembre 2002, lorsque l'exemption actuelle expirera. Même avant la finalisation du rapport, il est apparu que des manufacturiers et des importateurs ont été fautive de collusion. En février 2000, l'OFT a accusé un groupe de distributeurs Volvo de s'entendre pour maintenir les prix plus élevés entre 1994 et 1996, en particulier en acceptant de plafonner la remise offerte aux clients. Dans le cadre de l'enquête, il a été prétendu que la présence d'un vaste marché de l'automobile contrôlé par une entreprise au Royaume-Uni (environ la moitié du marché des voitures neuves), où d'importantes remises sont généralement accordées, conduit à une sorte de péréquation allant du marché de détail au marché de gros. Par ailleurs, le fait que les prix avant impôt les plus bas dans l'UE aient été observés dernièrement dans les pays ayant la fiscalité la plus lourde laisse penser qu'il s'opère un subventionnement international, aux dépens des consommateurs au Royaume-Uni.

D'après les observations qui ont été faites, il semblerait que l'écart positif de prix au Royaume-Uni soit imputable davantage au niveau plus élevé des coûts qu'à des marges plus confortables (Goldberg et Verboven, 1998)². Cela n'est pas incompatible avec l'idée selon laquelle le marché de la distribution est moins compétitif du fait que les marges potentielles plus importantes sont peut-être érodées par une moindre efficacité dans la petite distribution. En fait, on a fait valoir que le haut degré de standardisation imposé aux concessionnaires par les constructeurs a conduit à des salles d'exposition surdimensionnées et onéreuses, ce qui alourdit les coûts pour les détaillants. Il est cependant difficile de déterminer si ce phénomène est plus prononcé au Royaume-Uni qu'ailleurs. Il est vrai qu'il y a des signes indiquant que les pressions concurrentielles se sont intensifiées au Royaume-Uni, comme dans le secteur de la distribution automobile des autres pays, mais jusqu'à présent cela s'est fait sentir davantage sur les équipements périphériques que sur les prix des voitures et la concurrence reste réduite en raison du pouvoir des oligopoles. En revanche, même si la dispersion des prix en Europe demeure considérable, les prix des voitures ont baissé en termes réels au cours des dernières années. De plus, en réduisant notablement les coûts d'information et en passant outre les liens traditionnels entre constructeurs et concessionnaires, l'essor du commerce électronique aidera peut-être à resserrer l'écart de prix entre le Royaume-Uni et le reste de l'UE³.

Notes

1. En 1998, Volkswagen a été condamné à une amende pour avoir empêché des distributeurs italiens de vendre des voitures à des clients allemands et autrichiens.
2. Cette étude couvre la période 1980-93.
3. Certains modèles de voitures font l'objet d'une publicité sur des sites web spécialisés, avec des remises allant jusqu'à 40 pour cent.

Annexe II

Commerce électronique

Dans un discours de novembre 1999, le Chancelier de l'Échiquier a déclaré que le gouvernement avait pour ambitieux objectif de faire de la Grande-Bretagne, d'ici à 2002, le pays offrant les conditions les plus favorables pour le commerce électronique. Le développement du commerce électronique touchant un large éventail d'aspects tels que les technologies de l'information (TI), le cadre réglementaire ainsi que le traitement fiscal national et international des opérations électroniques, le gouvernement a lancé une stratégie globale de promotion du commerce électronique.

Plusieurs facteurs font que le Royaume-Uni est bien placé pour tirer profit de l'essor du commerce électronique. L'infrastructure des télécommunications a déjà été libéralisée et est assez concurrentielle. Bien que les entreprises de télécommunications, comme dans beaucoup d'autres pays, jouissent encore d'un quasi-monopole sur le réseau d'accès local au web, le gouvernement a indiqué son intention de favoriser la concurrence pour le marché des particuliers¹. Le Royaume-Uni se situe dans le peloton de tête dans la zone de l'OCDE pour divers indicateurs de l'accès aux TI : les coûts d'accès hors heures de pointe à l'Internet, en particulier, sont parmi les plus bas (OCDE, 2000b)². En outre, le pourcentage d'entreprises ayant leur propre site web ou utilisant fréquemment les échanges électroniques est presque aussi élevé au Royaume-Uni qu'aux États-Unis et au Canada, et bien supérieur à ce qu'il est en France et en Italie. D'une manière plus générale, les obstacles réglementaires au Royaume-Uni sont peu élevés pour les jeunes pousses. Enfin, ce pays profite du fait que l'anglais est la langue utilisée sur plus de 80 pour cent des sites web dans le monde.

Toutefois, d'autres grands pays européens – notamment la France et l'Allemagne – rattrapent rapidement leur retard et la diffusion et l'utilisation des TI modernes au Royaume-Uni ne soutiennent pas la comparaison dans le cas de PME. Même de grandes entreprises britanniques sont loin derrière les entreprises américaines pour la création de filiales spécialisées dans le commerce électronique qui leur permettent de ne pas perdre leur clientèle au profit des concurrents câblés. De ce fait, le Royaume-Uni a du retard sur les États-Unis, le Canada, l'Australie et les pays scandinaves tant en ce qui concerne le commerce électronique entre entreprises (B2B) qu'en ce qui concerne celui entre entreprises et consommateurs (B2C).

Afin d'atteindre cet objectif ambitieux, le gouvernement a identifié trois grands axes autour desquels s'articule sa stratégie : accès, confiance et sensibilisation. En ce qui concerne le premier point, même si le Royaume-Uni est bien placé du point de vue de l'accès aux TI, le gouvernement reconnaît qu'il en faut davantage pour transformer cet avantage en réussite dans le domaine du développement du commerce électronique. Allant au-delà de son effort visant à abaisser les coûts d'accès en favorisant la concurrence entre fournisseurs locaux, le gouvernement prévoit de réformer la législation en matière de communications de façon à l'adapter à la convergence entre télécommunications et

radiodiffusion³. Par ailleurs, le budget de 1999 prévoyait divers allègements fiscaux et subventions en vue de généraliser l'utilisation des ordinateurs personnels dans les foyers et les écoles et d'encourager la formation aux TI. Le budget de 2000 va plus loin, offrant des incitations aux petites entreprises, sous forme d'une déduction en capital de 100 pour cent pour les dépenses au titres des TI à partir d'avril 2000. Il est prévu aussi des remises pour les contribuables remplissant leur déclaration d'impôt en ligne à partir d'avril 2001.

Afin que les opérations de commerce électronique puissent se dérouler dans un climat de confiance, le gouvernement a soumis au Parlement un projet de loi sur les communications électroniques. Ce projet de loi traite des signatures électroniques et vise à abroger ou à modifier les lois rendant obligatoire l'utilisation du papier. La nouvelle loi encouragera aussi l'établissement d'un système d'accréditation à réglementation interne pour les fournisseurs de services confidentiels en ligne. Afin de réduire les risques de fraude à grande échelle, le gouvernement a aussi soumis un projet de loi sur la réglementation des pouvoirs d'enquête, qui confère aux autorités des pouvoirs accrus d'interception et de décryptage des communications. Des groupes de défenseurs de la vie privée et d'entreprises ont déclaré craindre, toutefois, que le projet de loi n'aille trop loin dans cette direction.

Le gouvernement veut faire prendre davantage conscience au public des opportunités mais aussi des menaces que comporte le commerce électronique. Les mesures envisagées à court terme sont le lancement d'une campagne de commercialisation visant à promouvoir une culture du commerce électronique et l'utilisation d'études de cas pour illustrer les possibilités de réduction des coûts, ainsi qu'une mise en œuvre accélérée des TI dans les services publics et plus particulièrement pour les marchés publics. Le budget de 2000 prévoit une enveloppe de 60 millions de livres pour aider les PME à mieux comprendre les conséquences des transactions électroniques et à s'adapter aux nouvelles pratiques technologiques et commerciales. A moyen terme, le gouvernement a l'intention de promouvoir l'utilisation de systèmes d'initiation pour les petites entreprises, qui souvent n'ont pas les ressources nécessaires pour tirer parti des avantages des TI, et d'encourager le secteur privé à adopter un système de cartes à puce multifonctions pouvant servir, entre autres, à l'identification dans le cadre du commerce électronique.

Ces efforts permettront peut-être d'améliorer les conditions pour le commerce électronique à l'intérieur du pays, mais le Royaume-Uni, comme d'autres pays, doit résoudre plusieurs problèmes afin de créer un climat de confiance pour les consommateurs. Principalement, il s'agit de la confusion relative à la taxation du commerce électronique transfrontières, qui engendre des incertitudes pour les consommateurs et peut à court terme contrecarrer les avantages d'une plus grande transparence des prix. Des problèmes tels que la double imposition, la non-imposition involontaire, la fraude fiscale et le respect des charges pour les entreprises affectent tous les pays, et le Royaume-Uni y travaille avec la communauté internationale dans le cadre de l'OCDE.

Notes

1. L'*Office of Telecommunications Regulation* fait pression pour que soit offerte une gamme plus étendue d'options tarifaires et pour que l'on fasse en sorte que la technologie permettant une transmission plus rapide des données sur les lignes téléphoniques classiques ne confère pas à British Telecom un avantage concurrentiel déloyal en tant que fournisseur d'accès.
2. Le Royaume-Uni est un peu moins bien placé en ce qui concerne le coût d'accès aux heures de pointe.
3. Voir le Livre vert de 1998 intitulé *Regulating Communication – Approaching Convergence in the Information Age*.

Annexe III

L'Initiative de financement privé

L'Initiative de financement privé (PFI) a été lancée en 1992 afin de mobiliser le secteur privé pour qu'il remplisse des fonctions traditionnellement assumées par le secteur public. Dans un système de PFI, une entité privée est chargée de la construction, de l'exploitation et du financement d'un projet, et le secteur public achète un ensemble de services. Des contrats de ce type ont été signés dans divers domaines : écoles, hôpitaux, prisons, routes, gestion des déchets, défense, technologies de l'information et logement public. A ce jour, quelque 300 accords PFI ont été signés, représentant plus de 16 milliards de livres d'investissement en capital réalisé par le secteur privé, et environ 80 projets sont pleinement opérationnels. La taille des projets est variable : certains représentent 1 à 2 millions de livres (équipements sportifs scolaires ou centres de musique, par exemple), d'autres dépassent 50 millions de livres (remplacement d'hôpitaux anciens et délabrés comme celui de Carlisle, par exemple), et quelques-uns sont plus importants encore. La PFI a été créée afin de permettre de faire avancer des projets pour lesquels le financement budgétaire était insuffisant et d'améliorer l'efficacité en faisant jouer la concurrence et en faisant appel aux compétences du secteur privé. On espérait aussi que les entrepreneurs respecteraient mieux les délais fixés que dans le contexte des marchés publics traditionnels et assureraient une construction de meilleure qualité du fait que les frais d'entretien futurs seraient à leur charge et non à la charge de l'acheteur¹.

Le démarrage de la PFI a été beaucoup plus lent que prévu, en raison, entre autres, des retards et des frais liés aux négociations réunissant de nombreux organismes publics, et d'un manque de connaissances commerciales et d'expérience en matière de gestion de projets dans les ministères. Pour tenter d'encourager les opérations de PFI, le Chancelier de l'Échiquier a annoncé en 1994 un « test systématique de financement privé », c'est-à-dire que le ministère des Finances n'approuverait aucun projet d'investissement tant que les possibilités de financement privé n'auraient pas été étudiées. Cette obligation a été levée en 1997, toutefois, dans le cadre d'un réexamen général du système. Ce réexamen a conduit à la simplification d'un certain nombre de règles et à la création d'un Groupe spécial du ministère des Finances chargé de la PFI, comprenant une *Policy Team*, composée principalement de fonctionnaires et chargée de donner des directives concernant la PFI, et une *Projects Team*, composée de représentants du secteur privé et chargée d'aider les organismes du secteur public à réaliser les opérations de PFI. Dans le même temps, le gouvernement a annoncé son intention de développer la PFI². Sur les trois exercices budgétaires commençant en 1999, le gouvernement prévoit environ 10 milliards de livres d'investissements dans le cadre de la PFI (dont 10 pour cent dans le domaine de la santé), ce qui représente en moyenne environ 0.4 pour cent du PIB et 14.5 pour cent de l'investissement brut total du secteur public. En avril 2000, la *Policy Team* fut transférée au nouveau Bureau central des marchés publics, qui sera responsable de la définition de la politique et des orientations PFI. Le gouvernement est également en train de mettre sur pied *Partnerships UK*, organisme privé investi de la mission de service public de co-sponsoriser des projets avec les

ministères dans le but d'améliorer le rendement des fonds publics s'agissant de la délivrance de nouveaux services publics et des infrastructures.

La PFI a été lancée à un moment où le déficit budgétaire approchait des sommets alors même qu'on avait l'impression, de plus en plus, que des pans entiers de l'infrastructure publique demandaient à être remis en état (Heald, 1997). Dans ce contexte, et dans un régime de comptabilité de caisse, la PFI a permis de réaliser certains investissements sans que le coût intégral des dépenses d'équipement soit comptabilisé directement en regard de l'agrégat de contrôle du fait que les actifs en question apparaîtraient dans les bilans des opérateurs privés. Un débat s'est engagé, toutefois, sur le traitement comptable des investissements liés à la PFI, l'*Accounting Standards Board* (ASB, l'organisme de contrôle comptable du secteur privé) tendant à penser qu'un certain nombre de ces investissements devraient apparaître dans le bilan du secteur public du fait que ce dernier continuait d'assumer une part importante du risque. En 1997, le ministère des Finances a publié une note d'orientation provisoire déterminant le traitement dans le bilan en fonction des risques relatifs assumés par les parties au contrat de PFI, le risque étant défini comme la variabilité potentielle des flux de recettes liés au projet. Mi-1999, et suite aux réserves exprimées par l'ASB, le ministère des Finances a révisé ces lignes directrices, ce qui a conduit à un reclassement de certains projets dans le bilan du secteur public. Au-delà de l'aspect comptable, un jugement sur le rendement des fonds publics détermine si un projet PFI reçoit le feu vert, le principe étant que seuls sont approuvés ceux dont il est possible de montrer qu'ils économisent les deniers des contribuables par rapport à d'autres méthodes d'achat public.

Il est difficile de juger si au total la PFI a amélioré l'efficacité. S'il est vrai qu'un certain nombre de projets de PFI semblent avoir bien démarré, d'autres n'ont pas été des succès, comme la liaison ferroviaire du tunnel sous la Manche ou certains grands projets dans le domaine des technologies de l'information³, encore que cela soit arrivé aussi pour certains projets de marchés publics traditionnels. Il est trop tôt pour porter un jugement définitif sur les avantages de la PFI, mais on peut déjà formuler quelques observations au sujet du rôle complémentaire des investissements réalisés dans le cadre de la PFI, de leur rapport coût/efficacité et des incitations pour les parties prenantes :

- Dans la pratique, il apparaît que les opérations de PFI ont parfois eu tendance à se substituer aux investissements publics traditionnels plutôt qu'à les compléter (Hall, 1998 ; Gaffney *et al.*, 1999).
- A long terme, on ne peut pas exclure le risque que certaines opérations de PFI n'entraînent des dépenses publiques plus élevées du fait que le coût plus important de l'emprunt supporté par le secteur privé et les honoraires de consultants – qui sont répercutés sur l'acheteur – ne seront peut-être pas compensés par une utilisation plus efficace des ressources (Heald et Geaghan, 1998)⁴. Dans certains cas, il y a peu de risques effectivement transférés au secteur privé⁵.
- La longue durée des contrats PFI – souvent plus de 20 ans – semblerait lier les gouvernements futurs. Cependant, les contrats PFI peuvent prévoir des possibilités de sortie assurant un degré de souplesse comparable à celui des systèmes traditionnels de marchés publics. En outre, dans le secteur de la santé par exemple, les trusts du NHS se réservent contractuellement le droit de demander des changements pendant les phases de construction et d'exploitation.
- Les contrats PFI ont souvent été accompagnés de clauses de confidentialité commerciale, ce qui facilite les promesses non divulguées aux consortia PFI privés⁶.
- La création de *Partnerships* UK soulève des questions au sujet des conflits d'intérêts potentiels du fait qu'elle conduit à ce qu'une entité en partie privée aide le secteur public à négocier un contrat dans lequel elles pourrait ensuite prendre une participation afin de compenser le coût du soutien ou des conseils qu'elle fournit (et pour cette raison, il serait envisagé de faire payer une redevance au lieu de la prise de participation).

Notes

1. En principe, toutefois, des contrats d'achat traditionnels peuvent comporter des clauses pénalisant les retards de livraison et garantissant la qualité du produit.
2. Ce gouvernement a aussi lancé d'autres systèmes de partenariat entre secteur public et secteur privé, notamment l'Initiative d'élargissement des marchés, lancée en 1998 et permettant au secteur public d'entreprendre des opérations conjointes avec des entités privées afin d'exploiter le potentiel commercial des actifs appartenant au secteur public. En outre, en 1999, le gouvernement a entrepris la réorganisation du système traditionnel des marchés publics : un Bureau central des marchés publics doit voir le jour en vue de réduire d'environ 2 pour cent la facture annuelle. Les possibilités de réduire les coûts sont substantielles, comme l'a montré le NAO (1999d).
3. L'intervention du NAO a conduit à la renégociation de certaines opérations afin d'obtenir des avantages supplémentaires pour le contribuable, mais une tentative du Parlement visant à renforcer l'influence juridique du NAO dans ce domaine a échoué. Dans le cas du projet PFI « Horizon » de 1 milliard de livres géré par ICL en vue d'automatiser les guichets dans les bureaux de poste et de fournir une carte de paiement de prestations empêchant la fraude, les retards se sont accumulés et le projet a été finalement transformé en un projet de marché public traditionnel, laissant à l'État et à ICL plusieurs centaines de millions de livres à passer par pertes et profits.
4. Un récent rapport d'Arthur Andersen portant sur 29 projets PFI a conclu qu'en comparaison de l'estimation, par le secteur public, du coût de l'achat du même projet dans le système traditionnel, l'économie moyenne était de 17 pour cent. Le coût supplémentaire de 1 à 3 points pour le capital privé, indique le rapport, est inférieur à l'économie que le secteur privé peut permettre de réaliser sur d'autres aspects du projet. Il est fait observer, toutefois, que le jugement concernant la rentabilité dépend grandement de l'évaluation des risques transférés, qui représentent 60 pour cent de l'économie prévue. En outre, 17 projets seulement sur les 29 examinés ont donné lieu à des évaluations complètes des risques transférés. L'étude soulignait par ailleurs que l'économie attendue dépend aussi de la façon dont les comparateurs du secteur public (c'est-à-dire l'évaluation du coût dans un système traditionnel de marché public – le PSC) ont été définis, notant que ces derniers doivent être plus transparents et réexaminés régulièrement afin d'en assurer l'impartialité.
5. Lorsque l'entreprise privée Meridian plc a lancé une émission obligataire afin de financer l'hôpital de Greenwich dans le cadre de la PFI, son prospectus déclarait qu'elle avait des arrangements contractuels structurés pour le projet de façon que l'émetteur conserve peu de risques inhérents au projet (prospectus de l'émission obligataire du 9 juillet 1998). Néanmoins, un transfert de risque de 20 millions de livres a été imputé au PSC.
6. Par exemple, le Scottish Office a donné l'ordre à un opérateur de ferry nationalisé de retirer le bateau desservant le même trajet que le PFI Skye Bridge et des obstacles ont été mis en place afin de barrer la route aux ferries privés (Heald et Geaghan, 1998).

Annexe IV
Chronologie

1998

Avril

Lancement à l'échelon national du New Deal.

Le gouvernement crée une première série de zones d'action sanitaire.

Approbation par la Reine de la Loi de 1998 sur la Banque d'Angleterre portant création du Comité de politique monétaire de la Banque d'Angleterre et transférant le contrôle bancaire de la Banque d'Angleterre à l'Autorité chargée des services financiers.

Mai

La Commission sur les bas salaires recommande la création d'un salaire minimum légal à l'échelon national.

Juin

Le taux de base de la Banque d'Angleterre est relevé de 25 points de base, à 7½ pour cent.

Premières élections pour la nouvelle Assemblée d'Irlande du Nord.

Juillet

Publication du premier Examen détaillé des dépenses, indiquant les priorités en matière de dépenses au cours des trois prochaines années (notamment la santé, l'éducation et les transports).

Le gouvernement publie un projet de loi sur la réglementation financière organisant le regroupement de diverses autorités de tutelle.

Annnonce de la mise en service à l'échelon national de NHS Direct.

Octobre

Entrée en vigueur de la Directive sur le temps de travail.

Réduction de 25 points de base du taux de base de la Banque d'Angleterre, à 7¼ pour cent.

Novembre

Présentation par le Chancelier de l'Échiquier du *Pre-Budget Report*.

Réduction de 50 points de base du taux de base de la Banque d'Angleterre, à 6¼ pour cent.

Décembre

Réduction de 50 points de base du taux de base de la Banque d'Angleterre, à 6¼ pour cent.

1999

Janvier

La Banque d'Angleterre réduit le taux de base de 25 points de base, à 6 pour cent.

Le ministre de la Santé reconnaît que le NHS traverse une crise du fait qu'une épidémie de grippe exerce une pression sur les équipements et le personnel.

Annnonce de la reprise de la branche d'électronique militaire Marconi de GEC par British Aerospace (approuvée par le gouvernement en septembre 1999).

Annnonce de la première série de régions pouvant bénéficier du programme *Sure Start* en faveur des enfants défavorisés.

Février

Le gouvernement publie un ensemble de propositions de réforme des pensions.

Le Premier ministre annonce des hausses de salaires de 4.1 pour cent en moyenne pour les travailleurs du secteur public.

La Banque d'Angleterre réduit le taux de base de 50 points de base, à 5½ pour cent.

Le Premier ministre lance le premier *Outline National Changeover Plan*, qui établit un calendrier de préparation du Royaume-Uni à l'entrée dans l'UEM en cas d'approbation par les électeurs dans le cadre d'un référendum.

Mars

Le Premier ministre lance une « mission sur 20 ans » en vue d'éradiquer la pauvreté pour les enfants.

Annnonce du budget 1999/2000.

Une Commission royale sur les soins de longue durée pour les personnes âgées recommande que la gratuité des soins soit soumise à des critères de ressources moins stricts.

Annnonce de la création d'un Service des petites entreprises (*Small Business Service*).

Avril

Entrée en vigueur du salaire minimum national.

Démarrage des réseaux de soins primaires et de l'Institut national d'excellence clinique.

La Banque d'Angleterre réduit le taux de base de 25 points de base, à 5¼ pour cent.

Mai

Élections au nouveau Parlement écossais et à l'assemblée galloise.

Juin

La Banque d'Angleterre réduit le taux de base de 25 points de base, à 5 pour cent.

Le géant américain de la distribution au détail, Wal-Mart, annonce la reprise de la chaîne de supermarchés britanniques Asda.

Le gouvernement annonce un accord officiel avec le constructeur automobile allemand BMW au sujet d'un ensemble d'aides destinées à la réorganisation de l'usine de Longbridge de sa filiale Rover.

Juillet

La Banque d'Angleterre vend aux enchères 25 tonnes d'or, première phase d'un programme gouvernemental visant à vendre environ 400 de ses 715 tonnes de réserves en or (dont 125 tonnes seront vendues en 1999-2000).

La Commission européenne lève l'embargo sur les exportations de viande de bœuf britannique, en place depuis 1996.

Le gouvernement annonce des programmes visant à privatiser partiellement *British Nuclear Fuels* et *National Air Traffic Services* et à donner une plus grande liberté commerciale à la Poste.

Le gouvernement annonce la création de Partnerships UK, une entreprise privée chargée de rehausser la capacité du secteur public de recourir à des partenariats avec le secteur privé afin d'atteindre ses objectifs.

Septembre

La Banque d'Angleterre relève le taux de base de 25 points de base, à 5¼ pour cent.

Octobre

Mise en œuvre du crédit d'impôt pour les familles qui travaillent.

Le Premier ministre, conjointement avec le chef du parti démocrate libéral et deux éminents anciens ministres conservateurs, lance le mouvement *Britain in Europe*, fondé en mars 1999 afin de défendre la cause de l'adhésion à l'UE et de l'adoption de l'euro.

Le gouvernement annonce qu'une Commission statistique indépendante sera créée afin d'assurer la qualité et la pertinence de toutes les statistiques officielles, y compris celles établies par l'ONS.

Novembre

Adoption de la réforme de la Chambre des Lords supprimant sa composante héréditaire.

La Banque d'Angleterre relève le taux de base de 25 points de base, à 5½ pour cent.

Présentation par le Chancelier de l'Échiquier du *Pre-Budget Report*.

Le ministre de la Santé interdit aux médecins du NHS de prescrire le médicament anti-grippal Relenza.

Le gouvernement annonce que le MIT et l'Université de Cambridge créeront conjointement un Institut au Royaume-Uni.

Décembre

Le ministre de l'Environnement, des Transports et des Régions présente un programme décennal d'amélioration du système de transports au Royaume-Uni.

La Commission européenne ouvre une enquête officielle sur l'aide promise par l'État à Rover.

2000

Janvier

La Banque d'Angleterre relève le taux de base de 25 points de base, à 5¾ pour cent.

Le ministre de la Santé reconnaît que le NHS traverse une crise du fait qu'une épidémie de grippe exerce une pression sur les équipements et le personnel.

Le Premier ministre annonce comme objectif de porter les dépenses de santé en pourcentage du PIB au niveau de la moyenne de l'UE.

Février

La Banque d'Angleterre relève le taux de base de 25 points de base, à 6 pour cent.

Une enquête du gouvernement conclut que le nombre de lits disponibles dans le NHS est insuffisant.

Mars

Entrée en vigueur de la loi de 1998 sur la concurrence.

Le gouvernement publie le deuxième *Outline National Changeover Plan*, qui fait le point des préparatifs en vue de l'entrée dans la zone euro. Il maintient l'optique « préparation et décision ».

Le gouvernement annonce la création de zones d'emploi.

Un rapport de Lord Grabiner propose des mesures visant à aider les gens à passer de l'économie souterraine au travail légal, ainsi que de nouveaux pouvoirs de recherche et de pénalisation des contrevenants.

Annnonce du budget 2000/01.

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)												
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1996	20.3	23.8	17.3	17.7	33	16.7	16.1	17.4	20.6	17 (95)
Construction de logements	% 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)
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	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)
Taux d'épargne brute ⁴	% du PIB	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												
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
Appports nets d'aide publique au développement												
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 2000 28 2 P) ISBN 92-64-27528-2 – n° 51266 2000
ISSN 0304-3363