

Évaluation et recommandations

L'activité se redresse mais de réelles difficultés subsistent

La crise financière mondiale et la récession qu'elle a provoquée ont mis un terme à une période de 15 ans de croissance continue, de progression de l'emploi et de stabilité de l'inflation. Cependant, de sérieux déséquilibres étaient apparus sous la forme de déficits publics et extérieurs, d'un endettement excessif du secteur financier, de prix des logements élevés et d'une faible épargne des ménages. Ces déséquilibres ont accentué le repli de l'activité au cours de la récession mondiale et ont contribué à une baisse plus prononcée du PIB, à un déficit budgétaire plus important et à une inflation plus forte que dans la plupart des autres pays de la zone OCDE. De multiples mesures ont été prises pour soutenir l'économie et le secteur financier, dont certaines sont progressivement réduites.

La reprise générale qui a commencé à la fin de 2009 s'est ralentie en 2010 et devrait rester relativement faible en 2011, sous l'effet du resserrement budgétaire nécessaire et d'un essoufflement des échanges mondiaux, avant de marquer une nouvelle accélération en 2012. Avec un besoin de financement des administrations publiques à hauteur de 11 % du PIB en 2009, des mesures de rigueur étaient indispensables pour retrouver une position budgétaire viable et rassurer les investisseurs. L'assainissement des finances publiques aura un effet sensible sur la consommation publique, l'investissement et la croissance des revenus des ménages en 2011-12. La situation financière s'améliore, mais le secteur financier continue de bénéficier des mesures de soutien liées à la crise et de taux directeurs extrêmement bas, conditions qui finiront par disparaître. La lente progression des revenus réels freinera la consommation des ménages. La réaction du solde commercial à la dépréciation de la livre et au raffermissement des marchés d'exportation a été jusqu'ici décevante, bien que les ventes de produits manufacturés à l'étranger, qui étaient tombées à un bas niveau, se soient fortement redressées. Cependant, à mesure que les exportations de services recommenceront à progresser, les performances commerciales devraient s'améliorer. L'investissement montre lui aussi des signes de reprise et il devrait se renforcer compte tenu d'un moindre sous-emploi des capacités dans le secteur manufacturier et de la faiblesse de l'investissement en logements. Au total, une légère reprise est attendue pour les deux années à venir, à la faveur surtout d'un rééquilibrage de l'économie dans le sens d'une amélioration de la balance commerciale et d'une augmentation de l'investissement.

Le marché du travail a relativement bien résisté à la récession, mais le chômage a augmenté. L'ajustement s'est opéré par le biais d'une baisse prononcée des salaires réels sous l'effet d'une forte inflation, mais aussi d'une modération des salaires nominaux et d'une diminution de la durée moyenne du travail. Le marché du travail ne devrait se

redresser que lentement étant donné la faiblesse de la reprise, le sous-emploi des capacités dans les entreprises et la contraction de l'emploi public. Le chômage refluerait lui aussi lentement. Les travailleurs peu qualifiés et les jeunes ont été particulièrement touchés par la récession, d'où la nécessité de maintenir des services de l'emploi efficaces, de renforcer les incitations à travailler et d'améliorer les résultats de l'enseignement.

De sérieuses incertitudes liées au contexte mondial et à la situation intérieure continuent d'entourer les prévisions. La consommation des ménages pourrait être plus faible que prévu en raison d'une progression limitée des revenus réels, d'une nouvelle baisse des prix des logements ou d'une hausse plus rapide que prévu des taux d'intérêt. Les exportations pourraient se raffermir plus lentement ou plus rapidement, compte tenu des incertitudes concernant l'évolution de la demande mondiale et l'impact à long terme de la dépréciation de la livre. Il n'est pas certain non plus que les exportations du secteur financier parviennent à retrouver leur niveau d'avant la crise. En revanche, l'investissement des entreprises pourrait se redresser plus vigoureusement que prévu.

Le gouvernement applique un vaste et nécessaire programme d'assainissement des finances publiques et de réformes structurelles visant à raffermir la croissance et à rééquilibrer l'économie dans les années à venir. Comme on le verra ci-après, des réformes destinées à améliorer les résultats de l'enseignement et le fonctionnement du marché du logement pourraient accroître la productivité et la croissance à long terme. Un système simplifié de prestations sociales, qui prévoit des incitations renforcées en faveur du travail et un soutien plus efficace pour les mesures d'activation, dans le cadre de la réforme annoncée du crédit universel et du nouveau Programme pour l'emploi, est censé améliorer la situation du marché du travail. En outre, comme c'est l'activité du secteur privé qui devra porter la reprise, compte tenu de l'assainissement budgétaire requis, le gouvernement a annoncé une réforme de la fiscalité des sociétés visant à alléger le poids de la fiscalité sur les entreprises. Il faudrait profiter du rapport sur la croissance qui est en cours d'élaboration pour s'interroger sur une série d'obstacles à l'expansion du secteur privé.

L'assainissement nécessaire des finances publiques a commencé

La situation budgétaire, déjà médiocre avant la récession, s'est dégradée rapidement à mesure que la production baissait, le déficit atteignant 11 % du PIB en 2009. Elle a commencé à s'améliorer en 2010, avec la fin des mesures de soutien temporaire, l'amorce du processus d'assainissement des finances publiques et le retour de la croissance. Le gouvernement a accéléré ce processus, ce qui a sensiblement réduit les risques pesant sur le budget. Au total, l'assainissement des finances publiques, mesuré par l'amélioration du solde budgétaire corrigé des fluctuations conjoncturelles, devrait représenter 8.5 % du PIB entre 2009/10 et 2015/16. L'endettement net en proportion du PIB devrait culminer à un peu moins de 70 %. Bien que des risques pèsent encore sur la situation budgétaire, l'annonce et la mise en œuvre partielle du programme d'assainissement représentent un bon équilibre entre, d'une part, la nécessité d'assurer la viabilité des finances publiques et de réduire ainsi les risques de perte extrême et, de l'autre, la nécessité de préserver la croissance sur le court terme.

Bien que le gouvernement ait déjà engagé de vastes réformes, l'efficacité économique des recettes et dépenses publiques pourrait être améliorée. Le Royaume-Uni a l'un des

systèmes de TVA les moins efficaces de la zone OCDE, en raison de l'application généralisée de taux réduits ou nuls. Le système de TVA est devenu encore plus déséquilibré lorsque le taux normal a été porté de 17,5 % à 20 % en janvier 2011, alors que les taux réduits et les exemptions sont restés inchangés. *Une suppression des exemptions et un relèvement des taux réduits amélioreraient l'efficacité du système et permettraient de dégager davantage de recettes, tandis que des mesures ciblées devraient être prises pour aider les ménages les plus modestes.* Il serait également possible de réaliser des gains d'efficacité et des économies supplémentaires sur le plan des dépenses si l'on s'attaquait aux facteurs d'inefficacité qui subsistent dans le secteur de la santé, *en remédiant aux rémunérations excessives et en développant la concurrence dans la prestation des soins.* Bien que le gouvernement ait essayé de concentrer l'investissement public sur des projets à rendement économique élevé, la forte réduction des dépenses dans ce domaine constitue un risque pour la croissance à long terme. *Il serait souhaitable de consacrer davantage de ressources à l'investissement public dès lors que les projets présentent un taux de rendement viable.* Les autorités ont annoncé que le relèvement de l'âge de la retraite à 66 ans dans le cadre du régime public aura lieu dès 2020. *Pour faire face à l'augmentation du coût des retraites, il faudrait s'efforcer de repousser encore l'âge effectif de la retraite, par exemple grâce à un nouveau relèvement dans le cadre du régime public.* Étant donné les coûts politiques qu'implique toute décision de relever l'âge de la retraite dans les pays de l'OCDE, il y aurait également lieu d'envisager un ajustement automatique de celui-ci en fonction de la longévité.

L'élaboration d'un cadre budgétaire permanent doit être une priorité

Jusqu'ici, les règles budgétaires n'ont pas permis d'éviter une détérioration rapide de la situation structurelle des finances publiques au Royaume-Uni. Il est donc encourageant de constater que le gouvernement a engagé une série de réformes du cadre budgétaire. Celles-ci comprennent la définition d'un nouveau mandat budgétaire et la création d'un organe indépendant, l'*Office for Budget Responsibility (OBR)*, qui est chargé d'établir des prévisions macroéconomiques et budgétaires et de déterminer si les politiques publiques sont conformes au mandat du gouvernement et à son objectif supplémentaire en matière d'endettement. L'OBR contribuera au processus d'assainissement, améliorera la qualité et la crédibilité de l'information et établira une base solide pour le cadrage prospectif de la politique budgétaire.

Le mandat budgétaire consistant à équilibrer le budget corrigé des fluctuations conjoncturelles sur un horizon glissant à cinq ans constitue un objectif ambitieux, tout en permettant aux stabilisateurs automatiques de jouer intégralement leur rôle face aux fluctuations conjoncturelles de l'activité. Comme toutes les règles prospectives, ce cadre pourrait être fragilisé au cas où l'assainissement interviendrait en fin de période, les autorités menant une politique budgétaire laxiste tout en promettant de faire preuve de prudence ultérieurement. *Ce problème ne semble pas devoir se poser au cours de la présente législature, étant donné que les mesures d'assainissement budgétaire seront en principe mises en œuvre sans retard, mais il serait sans doute préférable d'adopter par la suite un cadre à moyen terme permanent imposant des contraintes sur un horizon plus court que cinq ans, comme le gouvernement en a déjà fait la proposition.*

En temps opportun, le mandat actuel motivé par la nécessité d'assainir les finances publiques devrait être remplacé par un cadre budgétaire permanent. *Il faudrait que ce cadre*

viser un horizon glissant à cinq ans afin de limiter autant que possible les incohérences temporelles, mais aussi qu'il recouvre une part plus importante des dépenses totales que ce n'est le cas actuellement, avec un plafond de dépenses (excluant seulement les composantes les plus conjoncturelles) et un objectif de déficit à caractère prospectif. L'objectif devrait être fixé de façon à assurer durablement la viabilité budgétaire, par exemple en termes de niveau d'endettement. L'OBR devrait continuer à veiller de manière indépendante à la cohérence de la politique budgétaire avec le mandat et les objectifs du gouvernement.

En chargeant l'OBR d'établir les prévisions macroéconomiques et budgétaires officielles, le gouvernement s'est attaqué à l'une des causes du manque de discipline budgétaire observé dans le passé au Royaume-Uni et dans d'autres pays de l'OCDE. En étant responsable des prévisions et de l'évaluation de la compatibilité des politiques en vigueur avec les objectifs budgétaires, l'OBR joue un rôle très important dans le processus budgétaire. Dans le système actuel, le gouvernement a pour fonction d'analyser les conséquences budgétaires des nouvelles mesures, tandis que l'OBR est chargé de déterminer si les annonces sont suffisamment fermes et détaillées pour être incorporées dans les prévisions. Compte tenu de cette répartition des tâches, l'OBR semble disposer de ressources en personnel suffisantes. En revanche, si son champ de compétence était élargi ou s'il venait à jouer un rôle plus actif dans l'évaluation des coûts des politiques, il y aurait lieu de mettre davantage de ressources à sa disposition.

La politique monétaire doit conserver une orientation expansionniste mais il faut surveiller de près les anticipations d'inflation

L'inflation est restée supérieure à l'objectif de 2 % fixé par la Banque d'Angleterre pendant la plus grande partie des dernières années, d'abord en raison de la hausse des prix de l'énergie et d'un taux élevé d'utilisation des capacités, puis sous l'effet d'une hausse des prix à l'importation due à la dépréciation de la livre, de la hausse des prix de l'énergie et de modifications des taux de TVA. L'inflation sous-jacente, excluant les effets des prélèvements fiscaux, a atteint un plancher au début de 2010 et dépasse maintenant 2 %. L'inflation reflètera la hausse de la TVA tout au long de 2011, mais devrait ensuite marquer un recul et rester en deçà de l'objectif en 2012.

Avec des taux directeurs proches de zéro, un assouplissement quantitatif de 200 milliards de GBP (14 % du PIB) et le maintien des mesures de liquidité, la politique monétaire a un caractère très expansionniste. C'est là une bonne chose étant donné l'importance de l'écart de production, la faiblesse de l'inflation sous-jacente et les effets négatifs marqués du resserrement budgétaire et des contraintes qui continuent de peser sur le crédit. De ce point de vue, les taux directeurs ne devront être relevés que progressivement à partir du milieu de 2011, tant que les anticipations d'inflation ne s'écarteront pas trop de l'objectif. Une fois qu'ils auront augmenté par rapport à leur bas niveau actuel, il conviendra de mettre un terme aux mesures d'assouplissement quantitatif de façon ordonnée et en l'annonçant à l'avance. La Banque d'Angleterre devra cependant réagir plus rapidement si les anticipations d'inflation commencent à augmenter de façon substantielle ou provoquent de fortes hausses de salaires.

Malgré des progrès, de nouvelles réformes s'imposent dans le secteur financier

Le système financier du Royaume-Uni a été sérieusement touché par la crise financière, qui a mis en évidence les faiblesses des mécanismes de surveillance, de gestion de crise et de résolution des défaillances. Les autorités se sont attaquées à certaines des principales lacunes : la garantie des dépôts a été améliorée, la gestion des liquidités a été renforcée et un régime spécial de résolution a été mis en place pour les établissements recevant des dépôts.

Le Royaume-Uni devra mettre en œuvre l'accord Bâle III et la législation européenne destinée à renforcer l'architecture de surveillance et les mécanismes de résolution des crises. Par ailleurs, les autorités mettent en place un nouveau cadre national de réglementation donnant clairement à la Banque d'Angleterre la mission de surveiller les risques dans l'ensemble du système financier, tout en mettant à sa disposition des instruments permettant d'assurer la stabilité financière. Un nouveau *Financial Policy Committee*, chargé de la réglementation macroprudentielle, et une *Prudential Regulation Authority*, chargée de la réglementation microprudentielle, seront créés au sein de la Banque d'Angleterre. Par ailleurs, une *Financial Conduct Authority* réglera le fonctionnement des services et marchés financiers. Ces réformes amélioreront sensiblement le cadre de réglementation et de surveillance, mais ne régleront pas le problème du renflouement systématique des établissements jugés trop importants pour pouvoir faire faillite. L'*Independent Commission on Banking* (Commission Vickers), nommée par le gouvernement, devrait présenter en septembre 2011 des recommandations visant à réformer le système bancaire et à promouvoir la stabilité et la concurrence, notamment en abordant la question de la séparation des activités de banque commerciale et des activités de banque d'investissement. Plusieurs instruments peuvent être utilisés pour encourager les établissements trop importants pour pouvoir faire faillite à prendre moins de risques : prélèvements et exigences de fonds propres supplémentaires, par exemple. Des réformes plus radicales, consistant par exemple à scinder les grandes banques en plusieurs entités ou à ériger un « coupe-feu » entre les activités à risque de banque d'investissement et les activités de banque commerciale, pourraient aussi être envisagées.

La nouvelle architecture financière doit être mise en place rapidement

Les réformes financières seront mises en œuvre progressivement sur plusieurs années et leur succès exigera une action résolue de la part des régulateurs. Il importera de préserver l'élan des réformes alors que le souvenir de la crise s'estompera et que le secteur financier essaiera de peser de tout son poids pour assouplir la réglementation. Les instruments d'action macroprudentiels devront être élaborés et mis en œuvre rapidement.

Il faudrait en priorité limiter l'effet de levier, qui a aggravé les conséquences de la crise. Les ratios de fonds propres fondés sur les actifs pondérés en fonction du risque ont favorisé les arbitrages entre catégories de fonds propres, permettant aux banques de réduire leurs actifs pondérés en fonction du risque en utilisant des instruments hors bilan et des dérivés, ce qui a accru l'effet de levier et la prise de risque. *Le ratio de levier devrait couvrir tous les actifs concernés, y compris les risques hors bilan. Les autorités financières devraient aussi*

limiter les possibilités d'arbitrage entre réglementations en appliquant une réglementation similaire aux établissements financiers non bancaires, comme les fonds de pension et les compagnies d'assurance. Elles devraient aussi réagir rapidement aux évolutions des relations entre les activités bancaires traditionnelles et les activités « parallèles », qui ont joué un rôle très important dans le système financier mondial ces dernières années.

Les tensions sur l'offre de logements nuisent à leur accessibilité financière et accentuent l'instabilité des prix

Des conditions économiques et financières favorables associées à des tensions sur l'offre de logements ont entraîné de vives hausses des prix immobiliers réels au Royaume-Uni entre le milieu des années 90 et la fin de 2007. Cette évolution a provoqué une détérioration marquée de l'accessibilité financière et un accroissement de l'instabilité du marché immobilier se répercutant sur le reste de l'économie par différents canaux. La construction constitue un secteur économique sujet à de fortes fluctuations et à forte intensité de main-d'œuvre qui a largement contribué à la dégradation de la production et de l'emploi au cours de la récession. Les excès du marché hypothécaire ont aussi mis le système financier à rude épreuve.

Des règles plus flexibles d'aménagement du territoire et une redéfinition des « ceintures vertes » permettraient d'accroître l'offre de terrains

Le Royaume-Uni est l'un des pays de l'OCDE où l'offre de logements réagit le moins à la demande depuis une vingtaine d'années. Il est donc indispensable de faire en sorte que le système d'aménagement du territoire soit plus flexible, plus prévisible et plus réactif aux signaux du marché, sans pour autant remettre en cause ses objectifs sociaux et environnementaux. Même si l'Angleterre est un pays densément peuplé, notamment dans le sud, il serait possible de rendre davantage de terrains constructibles. En particulier, les ceintures vertes constituent un obstacle majeur à la construction à la périphérie des villes, où le besoin de logements se fait souvent sentir. *Remplacer les ceintures vertes par des restrictions à l'utilisation des terres qui correspondent mieux aux spécifications environnementales permettrait de libérer des terrains pour le logement tout en préservant l'environnement.*

Il sera indispensable d'offrir aux collectivités locales des incitations suffisamment fortes pour accroître l'offre de logements

Le nouveau gouvernement a entrepris de réformer en profondeur le régime d'aménagement du territoire en remplaçant l'approche descendante utilisée pour définir les objectifs de construction par des incitations destinées à encourager les collectivités locales à autoriser des projets immobiliers. Dans ce contexte, il est indispensable d'offrir des incitations d'un niveau approprié aux autorités locales. Compte tenu de l'opposition souvent vigoureuse que suscitent les nouveaux projets, il n'est pas certain que les incitations mises en place par le gouvernement, notamment le *New Homes Bonus*, soient

suffisantes pour engendrer un nombre de permis de construire susceptible de répondre à la demande croissante. Il faudrait suivre de très près la production de logements et réviser si nécessaire le niveau des incitations. Après la suppression récente de l'échelon régional de planification, il est également crucial d'assurer la continuité de la planification stratégique des infrastructures et des services publics.

Il faudrait réformer la fiscalité immobilière afin de la rendre plus efficace et de limiter les fluctuations des prix

La council tax a un caractère régressif et se fonde sur des évaluations anciennes, tandis que le droit de timbre pénalise la mobilité en alourdissant les coûts de transaction. Dans l'idéal, la council tax actuelle et le droit de timbre devraient être remplacés par une taxe immobilière fondée sur les valeurs du marché. Dans un premier temps, la council tax pourrait se fonder sur des valeurs de biens immobiliers mises à jour régulièrement. En outre, l'établissement d'un lien entre la taxe immobilière et les valeurs du marché pourrait fortement atténuer les fluctuations conjoncturelles des prix des logements, puisque des augmentations des prix se traduiraient par des taxes plus élevées, ce qui aurait pour effet de freiner la croissance de la demande de logements.

Concentrer sur les enfants désavantagés les dépenses affectées à l'enseignement préscolaire en Angleterre pourrait améliorer l'équité et l'efficacité

Un enseignement préscolaire de qualité à l'intention des enfants issus de milieux modestes peut avoir des effets très positifs sur le plan social et économique et favoriser la mobilité sociale, apparemment limitée au Royaume-Uni. L'accumulation de compétences cognitives et non cognitives durant la petite enfance a des effets d'entraînement et complète les qualifications acquises ultérieurement. Les inscriptions dans l'enseignement préscolaire ont progressé rapidement en Angleterre à la faveur des programmes Sure Start et Early Years.

Le développement de l'enseignement préscolaire en Angleterre a eu des effets inégaux. En règle générale, les enfants désavantagés gagnent beaucoup à être préscolarisés. Pour les autres, le bilan est contrasté, même si le programme Sure Start semble avoir eu des répercussions positives sur la santé et les comportements. Pour améliorer l'efficacité de la préscolarisation parmi les enfants désavantagés tout en limitant les coûts, il faudrait en accroître globalement l'efficacité et consacrer une plus grande partie des ressources aux familles modestes. Les activités en faveur des familles modestes devraient être développées. Il conviendrait d'envisager d'accorder un soutien supplémentaire aux plus défavorisés, par exemple en complétant la préscolarisation par un soutien à domicile aux parents/enfants.

Des indicateurs supplémentaires des résultats de l'enseignement devraient être mis au point pour compléter les notes et résultats de tests

En dépit d'une forte augmentation des dépenses scolaires par élève au cours des dix dernières années, l'amélioration des résultats scolaires a été limitée au Royaume-Uni. Les

résultats obtenus aux tests PISA, qui mesurent les compétences cognitives des élèves de 15 ans, n'évoluent pas et sont inférieurs à ceux de la Finlande, de la Corée et des Pays-Bas. Le recours aux évaluations comparatives est plus répandu au Royaume-Uni que dans la quasi-totalité des autres pays de l'OCDE. Des méthodes d'évaluation comparative transparentes et fiables sont indispensables pour mesurer les résultats des élèves et des établissements, mais les tests dont l'enjeu est élevé peuvent avoir des effets pervers. L'utilisation généralisée des *National Curriculum Tests* et des notes obtenues au *General Certificate of Secondary Education* (GCSE) pour évaluer les performances des élèves, des établissements et du système scolaire pose plusieurs problèmes. On observe un décalage entre l'amélioration des notes aux examens et les indicateurs de résultats indépendants, qui semble indiquer une nette tendance à l'inflation des notes. En outre, l'importance accordée aux résultats des tests incite à « préparer » les élèves en vue des tests et à adopter des comportements stratégiques, au risque de négliger le développement des compétences non cognitives. Pour remédier à ces problèmes, les pouvoirs publics devraient :

- Poursuivre l'élaboration des indicateurs sur la valeur ajoutée des résultats des établissements scolaires, afin de fournir des informations plus pertinentes aux parents, aux élèves et aux responsables de la réglementation.
- Faire en sorte que le système d'inspection mette davantage l'accent sur l'enseignement et l'apprentissage, notamment en développant l'observation en classe et l'évaluation du travail des élèves, afin que les inspecteurs tiennent compte de ces données, en plus des résultats, dans les jugements qu'ils portent sur l'efficacité des établissements.
- Mettre au point des méthodes de mesure des résultats de l'éducation au moyen de données recueillies de manière indépendante pour compléter les notes.
- Veiller à prendre davantage en compte l'avis des universités et des employeurs pour déterminer le contenu des diplômes et leurs modalités (A-level et GCSE).

*De nouvelles réformes sont nécessaires
pour offrir un choix plus large à tous les élèves*

Les résultats de l'enseignement sont plus inégaux au Royaume-Uni que dans la plupart des pays de l'OCDE. Ainsi, de nombreux élèves issus de milieux socioéconomiques défavorisés ont des niveaux de compétence insuffisants, ce qui compromet leurs perspectives sur le marché du travail et dans l'enseignement supérieur. De nouvelles réformes sont nécessaires pour permettre aux élèves issus de milieux modestes d'améliorer leurs chances dans l'existence et leur productivité globale.

L'hétérogénéité des résultats de l'enseignement tient en partie à la complexité, à la superposition et au mauvais fonctionnement des mécanismes de financement destinés à aider les établissements primaires et secondaires anglais à prendre en charge les élèves défavorisés. Les aides financières implicites que l'administration centrale accorde aux autorités locales pour ces élèves ne bénéficient que partiellement aux établissements et élèves concernés, en raison notamment de la complexité du système de financement. En adoptant un système moins complexe reposant sur une prime expressément attachée aux élèves, le gouvernement a commencé à remédier à ces problèmes. Cependant, la prime est relativement faible par comparaison avec les autres pays et il n'est pas certain qu'elle permettra de couvrir les coûts supplémentaires liés à l'accueil d'élèves désavantagés. Le gouvernement doit veiller à ce que les incitations soient suffisamment importantes pour pousser les

établissement à accueillir des élèves défavorisés. Pour assurer un maximum de transparence, il devrait envisager d'accroître la prime aux élèves, dans la limite globale des contraintes budgétaires pesant sur les dépenses publiques, et d'en faire l'unique source de financement pour la prise en charge des enfants défavorisés.

Pour veiller à ce que les établissements fassent bien bénéficier les élèves désavantagés des fonds qu'ils reçoivent à leur titre, il serait possible d'élargir les choix offerts à ces élèves. Les choix restent relativement limités pour les élèves issus de milieux défavorisés, car le critère de résidence impose une contrainte géographique. Bien qu'elles puissent avoir des effets positifs, des réformes touchant les choix des usagers risquent d'accentuer la ségrégation. Le gouvernement devrait donc essayer de proscrire le critère de résidence pour l'inscription dans les établissements financés par les autorités locales dans certaines localités et d'évaluer soigneusement les résultats de cette expérience. Les établissements financés par les autorités locales devraient avoir la même marge de manœuvre que les Academies et les Free schools sur le plan du recrutement et des rémunérations.

Les possibilités de choix sont aussi limitées par un manque de flexibilité de l'offre en termes d'ouverture et de fermeture des établissements, ainsi que par un taux élevé d'utilisation des capacités, si bien que les établissements gérés par les autorités locales ont un marché captif. Il faudrait encourager la création de nouveaux établissements même si cela entraîne temporairement une surcapacité. Les décisions concernant l'ouverture de nouveaux établissements devraient se fonder sur la qualité des projets d'entreprise et ne devraient pas être prises par les autorités locales, mais par un organe approprié.

Il faudrait améliorer la qualité de l'enseignement professionnel afin de le valoriser

Les taux d'inscription dans l'enseignement général et professionnel des jeunes de 16 à 18 ans restent relativement faibles par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, en partie à cause de déficiences dans les parcours scolaires antérieurs, mais aussi parce que les programmes de formation professionnelle, souvent de qualité médiocre, sont confus et mouvants. Le système d'enseignement professionnel devrait être simplifié. Il y aurait lieu de mettre davantage l'accent sur les apprentissages de qualité. Puisque le gouvernement a supprimé l'allocation pour la poursuite des études (Education maintenance allowance), il doit trouver d'autres mesures efficaces pour inciter davantage les élèves issus de milieux modestes à faire des études.

Le relèvement du plafond des droits d'inscription est raisonnable et devrait ouvrir la voie à une expansion de l'enseignement supérieur

La demande de formations de l'enseignement supérieur est forte et le rendement individuel de l'éducation est élevé. Il y aurait donc lieu de développer l'enseignement supérieur, mais étant donné l'ampleur des subventions publiques, il faudrait que les étudiants prennent en charge une plus grande partie du coût de leurs études. La proposition du gouvernement visant à permettre aux universités de relever les droits d'inscription transfère une partie du financement de l'enseignement supérieur des contribuables vers les diplômés. Les pouvoirs publics pourraient engager des réformes destinées à réduire encore la part du financement public, en accordant par exemple des subventions moins élevées aux universités. Une partie des fonds ainsi économisés pourrait servir à accroître le nombre

de places pour les étudiants. Les réformes proposées pour le système de bourses et de prêts devraient permettre aux universités de rester ouvertes aux étudiants issus de milieux modestes, mais les pouvoirs publics devront surveiller cette question.

Il faudrait parvenir à des accords internationaux sur des prix du carbone plus uniformes, plus élevés et moins instables

Le Royaume-Uni s'est fixé des objectifs ambitieux en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et a adopté à cet effet une large panoplie de mesures. Il a par ailleurs vigoureusement défendu l'idée d'une action collective au niveau mondial. Des progrès notables ont été réalisés dans la réduction des émissions, les effets de la récession étant venus s'ajouter à ceux de la « ruée vers le gaz » et de la diminution de la production de gaz autres que le CO₂. Pour remédier totalement aux dysfonctionnements de marché en termes d'émissions de gaz à effet de serre et pour atteindre les objectifs ambitieux retenus par les pouvoirs publics pour 2020 et 2050, une évolution radicale des politiques s'impose. Étant donné le rôle central du système d'échange de droits d'émission de l'UE, l'une des options clés devrait être de fixer des quotas plus rigoureux dans le cadre de ce système.

Pour atteindre des objectifs ambitieux avec un maximum d'efficacité économique, il faut améliorer la cohérence des politiques

Le cadre actuel des politiques en matière de changement climatique est complexe et reflète une accumulation de mesures successives qui ont entraîné des disparités entre les prix du carbone selon les secteurs. Le taux réduit de TVA applicable aux combustibles à usage domestique accentue encore les distorsions. Les pouvoirs publics devraient par conséquent examiner les chevauchements et les interactions entre les différents instruments de manière à permettre aux décideurs d'uniformiser le prix effectif du carbone entre les différentes branches d'activité et les différents stades de production et de mieux coordonner les politiques concernant le changement climatique, l'énergie et d'autres domaines. Les réformes devraient viser à simplifier, rationaliser et harmoniser les taxes environnementales. Le Climate Change Levy (CCL) et les droits sur les combustibles devraient refléter la teneur en carbone, tandis que le taux réduit de TVA sur les combustibles à usage domestique devrait être remplacé par le taux normal de 20 %. En outre, le CCL et le Carbon Reduction Commitment Energy Efficiency Scheme pourraient être regroupés en un seul système et les Climate Change Agreements, inefficaces, devraient être progressivement supprimés. Les pouvoirs publics devraient aussi examiner comment réduire les incertitudes entourant l'évolution future des prix du carbone.

Il faut affiner les incitations en faveur de la mise au point et de la mise en place de technologies sobres en carbone

Les pouvoirs publics ont l'intention de réformer la réglementation du marché de l'électricité. Ce serait là une occasion de réduire certains des risques auxquels sont exposés les producteurs d'énergie utilisant des sources renouvelables en facilitant la conclusion de contrats de plus longue durée et le raccordement au réseau. Le Royaume-Uni dispose de

mesures telles que l'obligation relative aux énergies renouvelables (Renewables Obligation) pour encourager la R-D financée sur fonds privés. Mais il serait souhaitable que, tout en tenant compte des contraintes budgétaires, les autorités accroissent les dépenses publiques de R-D sur les nouvelles technologies sobres en carbone, étant donné que la recherche fondamentale a un caractère de « bien public » et que la R-D directement financée sur fonds publics dans le secteur de l'énergie est très limitée au Royaume-Uni. Le soutien devrait cibler de préférence des domaines dans lesquels le Royaume-Uni détient un avantage comparatif à la marge et s'inscrire dans le contexte d'une coordination internationale de la recherche sur les diverses filières technologiques, de manière à répartir la charge de la R-D avec un maximum d'efficacité.

L'investissement dans les technologies sobres en carbone est sans doute insuffisant en termes d'efficacité pour la collectivité, en raison des incertitudes qui entourent l'évolution future des prix du carbone et des politiques en matière de changement climatique en général, ainsi que des obstacles auxquels se heurte le financement de projets à long terme. L'intermédiation financière du secteur public est donc nécessaire. Une option consisterait à autoriser la Green Investment Bank qu'il est proposé de créer à emprunter sur les marchés obligataires, à condition que soient comptabilisés de façon transparente les engagements budgétaires éventuels que de tels emprunts pourraient faire apparaître.

*Les politiques d'adaptation devront initialement
viser les solutions les plus accessibles*

De sérieuses incertitudes entourent les effets futurs du changement climatique et, par conséquent, les mesures d'adaptation précises qu'il va falloir adopter. Les politiques d'adaptation doivent donc viser à développer la capacité de l'ensemble de l'économie du Royaume-Uni à s'adapter, en mettant l'accent sur la réduction des dysfonctionnements de marché. Les autorités devraient mettre au point une approche graduelle pour encourager l'adaptation, en assurant une protection contre les menaces climatiques à court terme les mieux connues, tout en retenant des options qui permettront de répondre avec souplesse à l'évolution des risques et des connaissances au cours des prochaines décennies. Il semble raisonnable de continuer à mettre l'accent sur des biens publics comme l'information, de meilleurs cadres d'évaluation des risques et des méthodes de mesure plus avancées en matière de contrôle et d'évaluation.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: United Kingdom 2011

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-gbr-2011-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Évaluation et recommandations », dans *OECD Economic Surveys: United Kingdom 2011*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-gbr-2011-3-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.