

Études économiques
de l'OCDE

Royaume-Uni

ÉCONOMIE

OCDE



Volume 2002/1

© OECD, 2002.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE
2001-2002**

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), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Published also in English.

© OCDE 2002

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 : 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. Résultats macroéconomiques et perspectives	23
Production : des déséquilibres sont apparus	23
Un taux de chômage peu élevé	29
L'inflation a été contenue, mais s'est ravivée dernièrement	30
Les perspectives à court terme et les risques	32
II. Politique macroéconomique	35
Gestion monétaire	35
Orientation de la politique budgétaire	46
III. Accroître la productivité pour renforcer la croissance potentielle	55
Le développement du capital humain et l'amélioration des incitations au travail	59
Favoriser l'innovation et la concurrence	75
Améliorer l'intermédiation financière	85
Évaluation	98
IV. La gestion des dépenses publiques	103
L'évolution des dépenses publiques et les forces à l'œuvre	103
Mise en œuvre du nouveau cadre budgétaire : les progrès accomplis	111
Faire participer le secteur privé à la fourniture des services publics	126
La mobilisation des niveaux d'administration infranationaux	137
En résumé	141
Notes	146
Glossaire des abréviations	158
Bibliographie	160
<i>Annexes</i>	
I. La crise de la fièvre aphteuse	168
II. La « juste » valeur de la livre	171
III. Les répercussions du choc pétrolier	175
IV. Protection sociale par création d'actifs	178
V. Interaction de quelques dépenses en prestations	181
VI. Le cadre à moyen terme de la politique budgétaire : quelques considérations théoriques	183

VII. La réforme du Système national de santé : progrès récents	186
VIII. Chronologie économique	188

Encadrés

1. Le New Deal concernant les technologies de l'information	66
2. Principaux éléments du système de retraite et réformes récentes	87
3. Equitable Life	95
4. Les accords de services publics	122
5. Buts, objectifs et indicateurs des accords de service publics – un exemple	124
6. Privatisation des chemins de fer	128
7. Le Dôme du millénaire	136
8. Vue d'ensemble des recommandations	142

Tableaux

1. Résultats récents et prévisions à court terme	33
2. Finances du secteur public : quelques indicateurs synthétiques	48
3. Principaux agrégats budgétaires dans l'optique des comptes nationaux	49
4. Réformes structurelles : recommandations et suivi	56
5. Niveau d'instruction	60
6. Résumé de statistiques des New Deal	67
7. Prestations de sécurité sociale et crédits d'impôt connexes	74
8. Dépenses publiques par fonction	106
9. Structure des dépenses publiques par fonction dans les pays de l'OCDE	107
10. Dépenses du secteur public par catégorie économique et par secteur	110
11. Finances du secteur public à moyen terme	113
12. Le respect du plafond de Maastricht concernant le déficit à moyen terme	116
13. Croissance à moyen terme	117
14. Réexamen des dépenses 2000 : budgets courant et d'équipement	118
15. Les réexamens de dépenses 1998 et 2000 : prévisions et résultats jusqu'à présent	120
16. Accords de financement privé d'infrastructures publiques et d'autres services	132
17. Dépenses d'équipement du secteur privé pour les contrats signés dans le cadre de la PFI	133

Annexe

A1. Différentes estimations de la valeur « d'équilibre » de la livre	174
--	-----

Graphiques

1. Croissance	24
2. Taux de change effectif réel du sterling	25
3. Patrimoine des ménages	26
4. Commerce extérieur	28
5. Chômage	29
6. Inflation	31
7. Taux d'intérêt	36
8. Prévisions du MPC pour le PIB	37
9. Hausse de l'indice RPIX : prévisions et résultats	39
10. Indice dynamique des conditions monétaires	40
11. Monnaie et crédit	42
12. Inflation : divergence entre les indices RPIX et IPCH	43
13. Situation budgétaire au regard des critères de Maastricht	47
14. Investissement en capital humain et physique	55

15. Littératie et numératie	60
16. Indicateurs du marché du travail	64
17. Pauvreté	71
18. Effet redistributif du système de protection sociale	71
19. Investissement fixe total hors logement dans certains pays du G7	76
20. Prix des services d'utilité publique	83
21. Investissement et épargne	86
22. Le système de retraite	88
23. Évolution du taux d'épargne des ménages	90
24. Dépenses, recettes et solde du secteur public	104
25. Dépenses des administrations publiques : chiffres courants et corrigés des variations conjoncturelles	105
26. Dépenses de santé et d'éducation	109
27. Investissements bruts des administrations publiques	110
28. Modification des parts des différents ministères dans les dépenses discrétionnaires globales	119
29. Structure de l'industrie ferroviaire au Royaume-Uni	130
30. Recettes et dépenses fiscales des administrations régionales et locales	138
<i>Annexes</i>	
A1. Principaux taux de change	172
A2. Le sterling vis-à-vis de l'euro et du dollar	173
A3. Prix du pétrole	176

STATISTIQUES DE BASE DU ROYAUME-UNI (2000)

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-2000)	59 756	Population active totale (milliers)	29 572
Densité au km ²	248	Population active civile occupée (en % du total) :	
Accroissement net, 1997-2001, moyenne annuelle estimée (milliers)	154	Agriculture, sylviculture et pêche	1.5
		Industrie et construction	25.1
		Services	73.1

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut :		Formation brute de capital fixe :	
En milliards de livres	943.4	En % du PIB	17.5
Par habitant (en \$US)	23 930	Par habitant (en \$US)	4 192

L'ÉTAT

Consommation publique (en % du PIB)	18.5	Composition de la Chambre des communes (nombre de sièges) :	
Administrations publiques (en % du PIB) :		Travailleurs	410
Dépenses courantes et dépenses en capital	37.0	Conservateurs	164
Recettes courantes	39.0	Libéraux	52
Dettes publiques nettes	33.1	Unionistes d'Irlande du Nord	6
Dernières élections générales : 7 juin 2001		Autres	<u>27</u>
		Total	659

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	28.1	Importations de biens et services (en % du PIB)	29.8
Principaux produits exportés (en % du total) :		Principaux produits importés (en % du total) :	
Produits chimiques	13.3	Articles manufacturés	28.6
Articles manufacturés	23.4	Machines et appareils électriques	23.4
Machines et appareils électriques	22.6	Véhicules routiers	10.8
Machines et appareils mécaniques	11.8	Machines et appareils mécaniques et autre matériel de transport	11.7

LA MONNAIE

Unité monétaire : Livre sterling		Septembre 2001, moyenne des taux journaliers :	
		Livres par \$US	0.683
		Livres par euro	0.623

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

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays Membres.

•

La situation économique et les politiques du Royaume-Uni ont été évaluées par le Comité le 22 octobre 2001. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 13 novembre 2001.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Paul Van den Noord, Vincent Koen et Laurence Boone sous la direction de Peter Hoeller.

•

L'Étude précédente du Royaume-Uni a été publiée en juin 2000.

Évaluation et recommandations

Le ralentissement de la croissance a été moins prononcé qu'ailleurs...

La croissance s'est ralentie depuis l'été 2000, revenant légèrement en dessous de son taux potentiel après l'avoir largement dépassé, mais elle a mieux résisté que dans les autres grands pays de l'OCDE. Une série de chocs intérieurs, comme l'épidémie de fièvre aphteuse la plus grave que le Royaume-Uni ait jamais connue, des conditions météorologiques défavorables et des perturbations du trafic ferroviaire, ne semblent guère avoir eu d'incidence négative sur l'activité économique générale, et le ralentissement a été dû pour l'essentiel à des facteurs mondiaux, notamment la résorption de la bulle technologique et le fléchissement de la demande extérieure. Ces évolutions se sont traduites par un recul de la formation totale de capital fixe au premier semestre de 2001, en dépit d'une accélération de l'investissement public et de la bonne tenue de l'investissement en logements. Le fléchissement de l'activité observé depuis la fin de 2000 va être encore accentué par les conséquences économiques des attentats terroristes du 11 septembre aux États-Unis.

... mais les déséquilibres intérieurs et extérieurs continuent de s'accroître

La performance macroéconomique a été globalement satisfaisante, mais les inquiétudes suscitées par les déséquilibres croissants sur les plans intérieur et extérieur se sont aggravées. La croissance est jusqu'à présent restée relativement rapide dans la majeure partie des services fournis par le secteur privé, et l'activité s'est renforcée dans le secteur de la construction, en net contraste avec le fléchissement observé dans les secteurs exposés à la concurrence internationale, notamment dans certaines des industries manufacturières. Bien que les industries de pointe aient été touchées de manière disproportionnée par le ralentissement de la demande mondiale cette année, la fermeté persistante de la

livre vis-à-vis de l'euro a continué de soumettre les industries plus traditionnelles à des tensions. De ce fait, la production, les marges de profit et l'emploi ont subi une forte érosion dans le secteur manufacturier, lequel est entré en récession au premier semestre 2001. La croissance en volume des importations a été régulièrement plus soutenue que celle des exportations, et le déficit de la balance commerciale s'est encore creusé cette année. Ce déséquilibre naissant a eu notamment pour contrepartie la forte baisse du taux d'épargne des ménages depuis 1997, la stabilité macroéconomique, notamment la faiblesse persistante de l'inflation, et la forte progression du patrimoine ayant réduit l'attrait de l'épargne. Ce phénomène est allé de pair avec une consommation privée très dynamique, soutenue par la grande confiance des consommateurs, et renforcée au premier semestre 2001 par la baisse des taux d'intérêt, l'augmentation rapide des prix des logements et une forte progression des revenus après impôts.

*Le chômage a
encore baissé...*

En dépit des pertes d'emploi enregistrées dans les industries manufacturières, l'emploi total a continué de progresser. Cette progression a été renforcée depuis quelque temps par la première augmentation de l'emploi dans le secteur public depuis deux décennies, à la faveur d'une accélération des recrutements dans l'enseignement et, dans une moindre mesure, dans le secteur hospitalier. Alors que le taux d'emploi a continué d'augmenter, le taux de chômage, tel qu'il est défini dans le cadre de l'enquête sur la population active, a encore reculé, après avoir déjà atteint des niveaux historiquement bas, pour se stabiliser au voisinage de 5 pour cent depuis le printemps 2001. Il est aujourd'hui inférieur à la plupart des estimations du taux jugé compatible avec une inflation stable, ce qui donne à penser que le marché du travail est effectivement assez tendu.

*... tandis que
l'inflation est
restée faible*

Cependant, la progression des salaires est restée relativement modérée jusqu'à présent et la hausse des prix à la consommation est remarquablement faible. De fait, si l'on se réfère à l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), le Royaume-Uni a eu le taux d'inflation le plus faible de tous les pays de l'Union européenne depuis février 2000, avec près de 1 pour cent en moyenne contre 2.5 pour cent dans la zone euro. Si l'on se fonde en revanche sur l'indice national des prix de détail hors intérêts sur emprunts hypo-

thécaires (RPIX), retenu comme cible par la Banque centrale, l'inflation est en moyenne à 2.1 pour cent au cours de cette période, chiffre nettement inférieur à l'objectif de 2½ pour cent de la politique monétaire. Divers indicateurs de l'inflation tendancielle se situent en dessous de 2 pour cent. Dans une très large mesure, ceci reflète l'effet décalé de l'appréciation du taux de change. Plus récemment, l'inflation s'est accélérée pour s'établir aux alentours de l'objectif, d'une part en raison des effets des mauvaises conditions météorologiques et de l'épidémie de fièvre aphteuse sur les prix alimentaires et, d'autre part, en raison de la disparition des effets dus au taux de change.

Les perspectives comportent de sérieux risques...

Les prévisions laissent entrevoir un ralentissement de la croissance en dessous de son taux potentiel en 2002, sous l'effet d'une baisse de confiance après les attaques terroristes aux États-Unis, et une reprise en 2003 qui tendrait vers le taux de croissance potentielle. Cependant, des mesures budgétaires touchant à la fois les recettes et les dépenses vont fortement stimuler la demande, si bien que le ralentissement devrait être moins prononcé que dans la plupart des autres pays européens de l'OCDE. En conséquence, l'inflation devrait rester proche de l'objectif. Cette relative stabilité dépendra dans une large mesure de l'évolution des perspectives à l'étranger, mais en tout état de cause les déséquilibres sous-jacents vont encore s'accroître, et ils ne pourront pas continuer de le faire indéfiniment. Par conséquent, une correction brutale est de plus en plus à craindre. L'un des principaux mécanismes d'ajustement possibles serait un réalignement du taux de change, ce qui est plausible au vu de la plupart des évaluations des paramètres fondamentaux mais qui ne s'est pas encore concrétisé et que les autorités britanniques ne peuvent pas facilement imposer. Suivant les circonstances, la rapidité et l'ampleur de l'ajustement du taux de change, les effets sur la croissance et l'inflation pourraient être importants.

... qui compliquent le choix des orientations économiques

La politique monétaire a déjà été largement assouplie, mais les autorités monétaires devraient être prêtes à agir rapidement si les déséquilibres économiques sous-jacents venaient à être corrigés brusquement ou si l'économie connaissait un ralentissement plus prononcé que prévu. L'orientation plus restrictive adoptée en 2000

s'explique par le taux de croissance supérieur au potentiel. Un certain assouplissement a été opéré en 2001, mais ses effets ne se feront sentir que l'an prochain. Si l'environnement international devait s'affaiblir encore avec un taux de change à peu près constant, une nouvelle détente sur le plan monétaire serait souhaitable. D'ailleurs, il serait sans doute moins coûteux de revenir sur une réduction des taux d'intérêt – qui, avec le recul, se serait révélée inutile – que de faire preuve d'une prudence excessive, la crédibilité de la Banque centrale étant suffisamment établie pour faire accepter un tel retournement. Si en revanche, le taux de change venait à baisser considérablement, la politique monétaire aurait moins besoin d'être assouplie ou pourrait même être durcie de manière à compenser l'impulsion du secteur extérieur sur la demande et l'inflation.

Le ciblage de l'inflation a bien fonctionné jusqu'à présent, mais certains aspects du cadre mis en place pourraient encore évoluer

La politique monétaire a atteint ses objectifs ces dernières années, mais certaines questions ont néanmoins été soulevées au sujet du cadre sur lequel repose la politique monétaire. Un certain nombre de ces questions ont été traitées de façon très transparente par la Banque d'Angleterre, notamment dans le contexte d'un audit externe qui a fait l'objet d'une publication. L'une d'entre elles, qui relève de la compétence du gouvernement, concerne la reformulation possible de la cible d'inflation en termes d'IPCH – indice harmonisé utilisé pour procéder à des comparaisons internationales au sein de l'Union européenne – par opposition à l'indice national traditionnel RPIX. Le remplacement de celui-ci par l'indice harmonisé pourrait se révéler souhaitable à l'avenir, notamment parce que la formule utilisée dans le second cas risque moins de surestimer l'inflation. Cependant, l'indice harmonisé, dans sa forme actuelle, ne tient pas compte des coûts des logements occupés par leur propriétaire, et il serait sans doute judicieux d'attendre un accord au niveau européen sur la prise en compte de ces coûts. Une autre question, qui pourrait prendre de l'importance au cas où l'indice harmonisé serait adopté, concerne l'abaissement éventuel de la cible chiffrée. Au printemps 2001, le Trésor a reconfirmé les principaux éléments du cadre, y compris la cible elle-même et, surtout, la position du gouvernement en ce qui concerne l'entrée dans la zone euro. Abstraction faite des conséquences qu'aurait

l'adoption de l'euro, les autorités semblent considérer qu'il serait sans doute prématuré, trop risqué et peu rentable de modifier un cadre encore relativement récent. S'agissant de l'adoption de l'euro, la position définie en octobre 1997 reste inchangée : cette option sera soumise au Parlement et aux électeurs dès lors que le Trésor aura déterminé sans ambiguïté que l'entrée dans la zone euro serait profitable à l'économie du Royaume-Uni. Cette évaluation devrait intervenir à la mi-juin 2003.

**Les autorités
accroissent les
dépenses au
titre de leurs
principales
priorités**

Les budgets de la fin des années 90 se sont traduits par un assainissement marqué des finances publiques. A *posteriori*, la politique budgétaire s'est révélée encore plus restrictive que prévu, puisque les recettes ont dépassé les prévisions tandis que les dépenses y ont été inférieures. De ce fait, la situation budgétaire en termes de stocks et de flux semble aujourd'hui très confortable, permettant aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement leur rôle en cas de ralentissement de l'activité. Elle offre aussi la possibilité de s'attaquer à certains problèmes de longue date, notamment la mauvaise qualité des infrastructures publiques et de certains services publics essentiels, qui reflète non seulement une mobilisation inadéquate des ressources disponibles, mais aussi un financement insuffisant pendant une longue période. Les dépenses publiques sont donc en augmentation dans certains domaines – notamment les transports publics, la santé et l'éducation. Compte tenu des impératifs budgétaires actuels et des investissements insuffisants du passé, le solde budgétaire structurel devrait passer d'un léger excédent à un déficit d'environ 1 pour cent du PIB à moyen terme. Ceci est conforme aux prévisions présentées dans le Budget 2000 et confirmées dans le Budget 2001, et implique, progressivement, un assouplissement prononcé de la politique budgétaire.

**Le cadre
budgétaire a
permis de
remédier à
certaines
faiblesses...**

Le cadre de la politique budgétaire, qui a beaucoup évolué ces dernières années, fait l'objet d'un chapitre spécial de la présente *Étude*. Les prévisions de dépenses actuelles s'inscrivent dans le cadre budgétaire à moyen terme mis en place en 1997. Celui-ci a permis de remédier à un certain nombre de faiblesses du dispositif antérieur, notamment une distorsion à l'encontre des dépenses d'équipement et, d'une manière plus générale, des condi-

tions peu propices à une planification à long terme, ayant une incidence négative sur les dépenses des ministères de l'Administration centrale, des autorités locales et des entreprises publiques. Ces dépenses se caractérisaient en effet par de fortes fluctuations, et les dépenses d'équipement avaient été réduites à un très bas niveau. Le gouvernement considère que ces faiblesses sont la principale cause des mauvais résultats enregistrés par certains services publics essentiels et qu'une amélioration de la situation est essentielle pour renforcer la croissance et le bien-être économique. A l'heure actuelle, le cadre budgétaire repose principalement sur des examens bisannuels des dépenses (*Spending Reviews*) comprenant une série de plans triennaux pour les dépenses discrétionnaires de chaque ministère, désignés sous le nom de *Departmental Expenditure Limits*. Les autres dépenses (liées pour l'essentiel à la sécurité sociale) sont gérées séparément, sur une base annuelle. Une fois que ces plans sont établis, le Trésor s'engage à financer les dépenses discrétionnaires prévues. Cependant, en contrepartie, les ministères dépensiers sont tenus d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés, définis dans les Accords de service public (*Public Service Agreements*).

... en s'appuyant sur des règles simples et transparentes, qui doivent toutefois être interprétées avec prudence

Afin d'éviter que les dépenses d'équipement s'inscrivent dans les plafonds de dépenses ne soient restreintes, le cadre comporte une « règle d'or » qui stipule que, en moyenne sur le cycle économique, les dépenses courantes doivent être financées au moyen des recettes courantes, tandis que les investissements peuvent être financés par recours à l'emprunt. Par conséquent, en cas de diminution durable des recettes publiques, ce sont les dépenses courantes, et non les dépenses d'équipement, qui sont touchées *a priori*, tandis que les fluctuations conjoncturelles des recettes n'ont en principe aucune incidence sur les dépenses discrétionnaires. Cette règle d'or est complétée par une règle dite « d'investissement soutenable », qui stipule que l'endettement net du secteur public doit rester prudent. Ces deux règles permettent de respecter plusieurs objectifs fondamentaux de la politique budgétaire, notamment une meilleure affectation des ressources, la stabilité macroéconomique et la soutenabilité budgétaire. Elles rendent plus probable l'équité intergénérationnelle, mais ne la garantissent pas. Par exemple, la définition des dépenses courantes

et des dépenses d'équipement dans l'optique des comptes nationaux, sur laquelle la règle d'or s'appuie, ne tient pas compte du fait que les effets positifs des dépenses courantes dans des domaines comme l'éducation se prolongent bien au-delà de l'exercice budgétaire. Les règles reconnaissent que les générations qui bénéficient des dépenses publiques devraient prendre en charge, dans toute la mesure du possible, le coût des services qu'elles consomment. Cependant il est difficile de dire dans quelle mesure elles contribuent à ce résultat tant que l'on ne connaît pas l'incidence définitive des coûts et bénéfices des dépenses publiques et des prélèvements fiscaux ; néanmoins, les prévisions à long terme et la comptabilité intergénérationnelle établies par le gouvernement peuvent jouer un rôle utile à cet égard. Par ailleurs, l'affectation des ressources peut ne pas être optimale si les règles budgétaires favorisent la formation de capital fixe au détriment du capital humain, d'où la nécessité d'une analyse coûts-bénéfices approfondie avant toute décision en matière de dépenses. Bien que le Conseil de l'Union européenne ait estimé que, sur le moyen terme, les finances du gouvernement pouvaient s'éloigner de la ligne qui veut que les budgets soient proches de l'équilibre ou excédentaires, comme défini dans le Pacte de Stabilité et Croissance, les prévisions budgétaires des autorités britanniques sont suffisamment prudentes pour éviter ce risque.

Le ciblage des dépenses est louable, mais son efficacité doit être améliorée

Si le principe de ciblage des dépenses est louable, l'expérience montre que sa mise en œuvre pourrait être plus efficace. La formulation des objectifs a été considérablement améliorée depuis la mise en place du système, puisque l'accent est mis sur les résultats obtenus, et non sur les ressources et procédés utilisés. Cependant, il importe que les ministères dépensiers ne se concentrent pas excessivement sur des objectifs chiffrés au détriment d'objectifs plus difficiles à définir mais peut-être tout aussi importants. Il incombe aux ministres d'atteindre les objectifs rendus publics dans les *Public Service Agreements*. En cas d'échec, ils devront rendre des comptes dans le cadre d'un processus d'examen réguliers. Le contrôle de la réalisation des objectifs énoncés dans les *Public Service Agreements* est actuellement assuré par l'administration centrale, mais en raison de l'ampleur des informations dont dispose l'opinion, le gou-

vernement se sent tenu de respecter les objectifs fixés. Le dispositif de contrôle serait cependant encore renforcé s'il était confié à une instance extérieure comme le *National Audit Office*. En attendant, le gouvernement pourrait prendre de nouvelles mesures pour encourager une meilleure réalisation des objectifs en accordant plus systématiquement des avantages financiers ou autres aux ministères ou services les plus performants.

Les partenariats entre secteur public et secteur privé ont eu des résultats mitigés, et une gamme plus large d'options pourrait être envisagée

Le gouvernement a l'intention d'impliquer davantage le secteur privé dans le financement et le fonctionnement du stock de capital public, lorsque cela pourrait se traduire par une plus grande efficacité opérationnelle, dans le cadre de partenariats entre secteur public et secteur privé. Environ un tiers des investissements publics nets en infrastructures sont actuellement effectués ainsi. Cependant, les partenariats ont eu jusqu'à présent des résultats mitigés. Grâce à un partenariat entre secteur public et secteur privé, le gouvernement achète à un prestataire privé les services d'infrastructures publiques, plutôt que les infrastructures elles-mêmes, et réalise ainsi des économies. Dans certains cas, le gouvernement participe au capital du prestataire de services dans le cadre d'une société mixte. Grâce à cette formule, les partenariats peuvent être adaptés exactement aux besoins, des compétences existant dans le secteur privé sont introduites dans le secteur public, et les avantages découlant des gains d'efficacité peuvent être partagés avec les contribuables. Un inconvénient est que ces derniers devront supporter le risque financier en cas de faillite. En outre, certains gains d'efficacité potentiels risquent d'être perdus dans la mesure où le prestataire en place fait vraisemblablement l'objet d'une moindre surveillance du marché que ce ne serait le cas si le lien entre le client et le prestataire était plus ténue. Il conviendrait en conséquence que le gouvernement pèse soigneusement le pour et le contre de sa participation au capital de partenariats, et qu'il réduise plus généralement ses liens avec les concessionnaires en place. On ne prévoit guère pour l'instant de confier à des prestataires privés la fourniture de services dans des secteurs comme la santé et l'éducation. Ces services sont assurés beaucoup plus largement par le secteur privé dans beaucoup de pays de l'OCDE et des projets plus ambitieux à cet égard contribueraient à renforcer la concurrence et à améliorer les performances de ces secteurs.

Le financement des administrations locales pourrait viser à promouvoir une plus grande efficacité des dépenses publiques

Comme beaucoup de pays de l'OCDE, le Royaume-Uni a du mal à établir un juste équilibre entre la mobilisation des collectivités locales (au niveau des comtés, des districts et des conseils municipaux) en faveur des priorités nationales et leurs responsabilités vis-à-vis de leur propre électorat. Dans le cas du Royaume-Uni, le problème est d'autant plus délicat qu'il est nécessaire de réformer le système de distribution des subventions, à la fois complexe et controversé, en raison notamment de l'augmentation des subventions spécifiques destinées à promouvoir des objectifs nationaux. Le nouveau cadre budgétaire vise à rendre plus prévisible et plus stable le financement des collectivités locales, les *Spending Reviews* permettant de garantir des conditions de financement fermes pendant trois ans. Cependant, le dispositif de financement pourrait être réorganisé de manière à mieux refléter les lignes de démarcation entre les programmes de dépenses publiques qui relèvent de la responsabilité des collectivités locales et ceux qui sont de la compétence de l'administration centrale. En particulier, les priorités nationales doivent certes faire l'objet de subventions, mais les collectivités locales pourraient avoir une plus grande autonomie en ce qui concerne la perception des droits et redevances qui reflètent le coût marginal des services publics locaux.

Le Royaume-Uni est confronté à un problème de productivité

Outre la nécessité d'accroître l'efficacité du secteur public, le Royaume-Uni est aussi confronté au double problème du faible niveau et de la progression insuffisante de la productivité dans le secteur privé. Par comparaison avec les autres pays, l'investissement dans le capital humain et physique est faible et la médiocrité des gains de productivité explique dans une large mesure le déclin tendanciel des industries manufacturières. Le gouvernement est conscient de ces problèmes depuis longtemps et a pris de nombreuses initiatives de plus ou moins grande ampleur pour y remédier. Des modifications ont souvent été apportées à des mesures qui n'avaient pas encore produit tous leurs effets, rendant difficiles leur administration et leur évaluation et compliquant les décisions des entreprises et des ménages. Le caractère cumulatif des mesures prises est un autre facteur qui complique l'évaluation de leur efficacité. Bien que l'on ne puisse qu'approuver l'axe général du programme de réforme du gouvernement, il conviendrait

*L'investissement
dans le capital
humain a été
accru mais reste
insuffisant*

qu'il soit mis en œuvre de manière à promouvoir une plus grande stabilité de l'environnement économique.

Le Royaume-Uni bénéficie d'un faible taux de chômage et d'un taux d'emploi élevé par comparaison avec les autres pays européens, mais l'exclusion des travailleurs peu qualifiés du marché du travail et les problèmes de pauvreté qui en découlent demeurent graves, en particulier dans certaines localités. Dans une certaine mesure, cette situation tient au fait que le système éducatif et le système de formation n'ont pas permis l'acquisition de qualifications appropriées. Les autorités ont intensifié leurs efforts pour remédier à ce problème ces dernières années, notamment en engageant un plus grand nombre d'enseignants. Cependant, les grilles de rémunération des enseignants restent excessivement rigides, et une différenciation plus poussée des composantes des traitements de cette catégorie de fonctionnaires permettrait peut-être de réduire les goulets d'étranglement qui subsistent. Des objectifs ont été fixés en ce qui concerne l'acquisition des savoirs fondamentaux et, sur ce plan, la situation s'améliore. Au niveau des cadres dirigeants, un déficit de compétences, dans le secteur privé comme dans le secteur public, a rendu nécessaire l'embauche d'étrangers. De même, des enseignants et des infirmières sont recrutés à l'étranger pour faire face à une pénurie de candidats. Le chômage peut parfois découler aussi d'une insuffisance des incitations à travailler. Cependant, le crédit d'impôt en faveur des familles actives et le salaire minimum national, tous deux institués en 1999, sont venus renforcer ces incitations. S'ajoutant à d'autres réformes du système d'imposition et de transfert, ces mesures ont eu des effets redistributifs importants en faveur des familles ayant des enfants et en faveur des retraités, compensant en partie l'accroissement tendanciel des disparités de revenus. Les divers programmes de réinsertion s'inscrivant dans le cadre du *New Deal* renforcent aussi les incitations à travailler pour les personnes qui sont en marge du marché du travail. Cette approche semble donner des résultats intéressants dans certains groupes, en dépit des pertes sèches inévitables et des difficultés qu'éprouvent de nombreux participants à trouver un emploi stable. Dans un marché du travail de plus en plus tendu, les cas les plus difficiles représentent une proportion de plus en plus grande des participants au

New Deal. D'où l'importance de conseils personnalisés pour accroître leur employabilité et la justification d'un renforcement des conditions de participation aux programmes New Deal pour recevoir les allocations, conditions initialement créées pour résoudre des problèmes de mise en œuvre. Cependant, d'autres mesures pourraient être prises ; il serait notamment possible de réformer le crédit d'impôts locaux et les prestations de logement et d'invalidité afin de réduire encore les taux marginaux effectifs d'imposition élevés auxquels sont encore soumises certaines personnes sans emploi.

***Des mesures
sont prises pour
renforcer la
concurrence...***

L'environnement réglementaire, dans son ensemble, entrave moins la concurrence que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Cela étant, il a été souligné dans de précédentes *Études* qu'il serait encore possible d'abaisser les obstacles à l'entrée sur le marché. Certaines mesures ont été prises récemment, notamment la création d'un crédit d'impôt pour la recherche-développement en faveur des petites et moyennes entreprises, qui devrait être étendu aux grandes entreprises mais sous une forme qui n'est pas encore déterminée. Des efforts ont aussi été déployés pour alléger la réglementation, bien que simultanément un grand nombre de nouvelles dispositions aient encore été adoptées. De nouvelles propositions ont été faites en 2001 pour progresser sur plusieurs fronts. Un projet de loi sur les entreprises (*Enterprise Bill*), tendant notamment à incriminer les ententes, à réformer le système de contrôle des fusions et à revoir les règles concernant les faillites, est en cours d'élaboration. Le renforcement proposé du cadre de la concurrence et les propositions visant à dépolitiser le contrôle des fusions viennent à point nommé et devraient être mis en œuvre rapidement. En ce qui concerne la régulation des services d'utilité publique, l'action des autorités de régulation devrait se concentrer sur les questions de concurrence, tandis que les questions environnementales et sociales seraient déléguées aux ministères compétents.

***... et pour
favoriser l'esprit
d'entreprise***

L'environnement dans lequel opèrent les entreprises est généralement plus favorable au Royaume-Uni que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Néanmoins, comme l'ont révélé de précédentes *Études*, divers facteurs institutionnels découragent la prise de risques. En particulier, le

discrédit lié à la faillite reste un obstacle à la création d'entreprises. Les mesures proposées – dont la suppression du statut de créancier privilégié dont bénéficient les organismes publics et participation plus facile d'administrateurs externes – visent à donner une nouvelle chance aux chefs d'entreprise honnêtes qui ont connu la faillite, tout en sanctionnant ceux qui trompent leurs créanciers. Cependant, la distinction risque d'être difficile dans la pratique. Les autorités se sont aussi lancées dans un réexamen du droit des sociétés. Jusqu'à présent, celui-ci avait évolué de façon parcellaire, incorporant les directives européennes et réagissant aux scandales coup par coup. Les règles sur lesquelles il repose sont à la fois complexes et périmées. Une série de recommandations, nombreuses sans pour autant être exhaustives, a été présentée dans le but de moderniser le droit des sociétés, mais aucune mesure n'est prévue, notamment, pour renforcer le lien entre les performances des cadres dirigeants et leur rémunération. Nombre de ces recommandations représenteraient des améliorations certaines, mais elles doivent maintenant être intégrées dans un nouveau code qui soit applicable dans la pratique. Par ailleurs, des mesures doivent être prises sans retard pour faire en sorte que le système de planification urbaine, dont l'application est traditionnellement incertaine et longue, soit moins défavorable aux entreprises.

Des efforts sont déployés pour améliorer la sécurité et l'efficacité des marchés financiers

L'une des principales récentes réformes dans le secteur financier a été la création d'une autorité de régulation intégrée, la *Financial Services Authority* (FSA), en remplacement des neuf organes de supervision précédemment chargés du contrôle prudentiel. Les institutions financières exerçant de plus en plus d'activités transversales dépassant les frontières fonctionnelles traditionnelles, cette approche centralisée présente des avantages incontestables. Elle fournit à ces institutions un interlocuteur unique en matière de réglementation, elle réduit le risque de divergence et d'arbitrage entre divers dispositifs, et elle facilite l'analyse et le contrôle des risques des différentes institutions financières. Un risque potentiel serait que le prêteur de dernier ressort ne soit pas suffisamment informé de l'évolution des institutions financières, mais un mémorandum d'accord conclu entre HM Treasury, la Banque d'Angleterre et la FSA, ainsi que des contacts réguliers – tant formels qu'informels –

entre les trois institutions répondent à cette préoccupation. Le nouveau cadre n'a pas encore été mis à l'épreuve par une véritable récession ou par la défaillance d'une grande institution financière, mais certains des problèmes, de moindre ampleur, qui se sont posés dans le domaine de l'épargne retraite ont montré que la supervision est intrinsèquement difficile en raison de l'arbitrage à opérer entre la promotion de la concurrence et la protection des consommateurs. Par ailleurs, le gouvernement devrait mettre en œuvre les mesures récemment proposées en ce qui concerne les fonds de pension, en particulier les règles plus rigoureuses concernant le professionnalisme des gestionnaires, car cela contribuerait sans doute à éviter des difficultés à l'avenir.

Résumé

Globalement, le Royaume-Uni a enregistré de bons résultats sur le plan macroéconomique. La croissance ne s'est que légèrement ralentie jusqu'à présent et le chômage a accusé un recul plus marqué que ne le prévoyaient la plupart des observateurs, sans provoquer de tensions inflationnistes. Des politiques monétaires et budgétaires saines ont contribué à une plus grande stabilité macroéconomique, mais les déséquilibres internes et externes se sont accentués et certains problèmes structurels profonds subsistent, ce dont les autorités sont conscientes. En particulier, la croissance de la productivité reste décevante. En outre, si le secteur protégé s'est développé rapidement, les industries manufacturières connaissent toujours un déclin structurel et entrent cette année en récession en raison de l'essoufflement de la demande mondiale, et notamment du fléchissement du secteur des TIC au niveau mondial. Ces facteurs sont venus s'ajouter à la fermeté persistante de la livre vis-à-vis de l'euro, qui avait déjà rendu plus difficiles les conditions des échanges. Pour la période à venir, et compte tenu des risques accrus de ralentissement engendrés par les attaques terroristes qui ont eu lieu récemment aux États-Unis, de nouvelles réductions des taux d'intérêt pourraient se révéler nécessaires, à moins qu'un vif recul du taux de change ne vienne donner un coup de fouet à la demande et à l'inflation. Heureusement, grâce aux résultats remarquables enregistrés ces dernières années sur le plan de l'assainissement des finances publiques, les stabilisateurs automatiques pourront jouer pleinement leur rôle en

cas de ralentissement plus prononcé de l'activité. Du fait de l'augmentation tendancielle déjà annoncée des dépenses publiques pour remédier au sous-investissement qui caractérise depuis longtemps les services publics, la politique budgétaire, très ferme actuellement, prend progressivement un tour nettement plus expansionniste. En particulier, les dépenses consacrées à la santé, à l'éducation et aux infrastructures augmenteront sensiblement, mais les autorités devront veiller à ce que les améliorations recherchées soient obtenues de façon efficiente. En contrepartie d'un financement plus stable, les ministères dépensiers seront responsables des résultats atteints. Si l'on veut améliorer la productivité, mais aussi réduire la pauvreté parmi les groupes marginalisés, il va falloir redoubler d'efforts pour valoriser le capital humain et renforcer les incitations au travail, réduire les obstacles à l'activité d'entreprise et promouvoir la concurrence. La poursuite d'un programme de réformes structurelles ciblé et hiérarchisé, destiné à remédier aux faiblesses structurelles qui subsistent tout en préservant les avantages d'un cadre de politique macroéconomique plus stable et plus prévisible, est le meilleur moyen de continuer à enregistrer de bons résultats économiques compte tenu des incertitudes qui pèsent actuellement sur l'environnement mondial.

I. Résultats macroéconomiques et perspectives

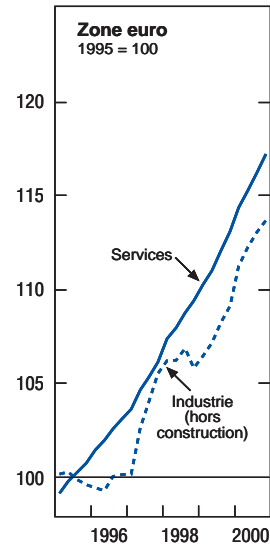
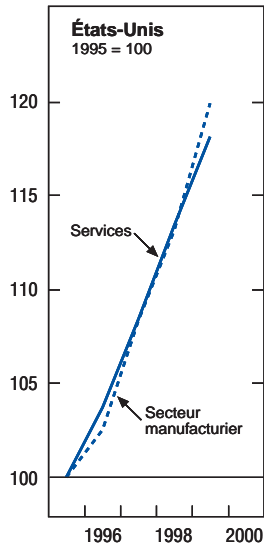
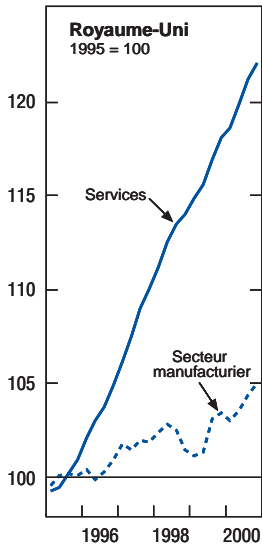
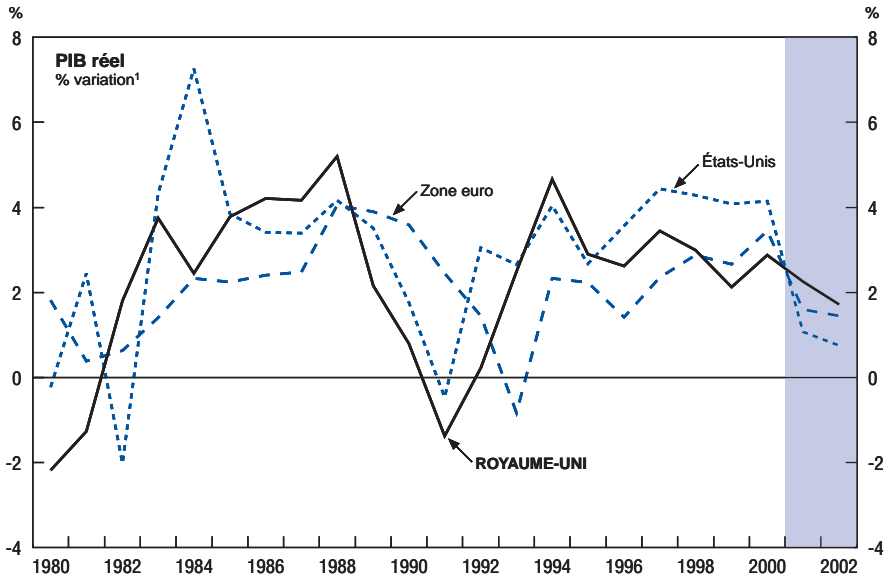
Avant les attentats terroristes du 11 septembre 2001, l'activité au Royaume-Uni s'était déjà ralentie depuis le milieu de 2000 en raison d'un manque de dynamisme de la demande extérieure et d'une contraction de l'investissement des entreprises. Cependant, la décélération était moins marquée qu'aux États-Unis et dans la zone euro. Si l'on place ces évolutions dans une perspective historique plus générale, on est frappé par la faible amplitude du cycle économique actuel, malgré une série de chocs tels que la flambée des prix du pétrole, l'affaiblissement de la demande étrangère et, à l'intérieur, des pluies particulièrement abondantes, des accidents ferroviaires et une grave épizootie de fièvre aphteuse. Une autre particularité majeure, qui n'est pas sans analogie avec les États-Unis, tient au contraste entre l'élan acquis par la consommation et le freinage extérieur, imputable au moins partiellement à la fermeté du taux de change. Ce tableau est l'inverse de celui du milieu des années 90. Une autre grande différence par rapport à cette époque réside dans le niveau peu élevé du chômage déclaré et la persistance d'un faible taux d'inflation. Pour la période à venir, les incertitudes grandissent par suite de l'attaque terroriste aux États-Unis et il est probable que l'activité va s'affaiblir encore dans le court terme. Cependant, dès lors que les incertitudes actuelles se dissiperont, et à la faveur de la stimulation monétaire et budgétaire en cours, la croissance devrait se raffermir d'ici au milieu de l'année prochaine, à moins que les déséquilibres de l'économie ne se corrigent brusquement.

Production : des déséquilibres sont apparus

Offre : l'histoire de deux économies

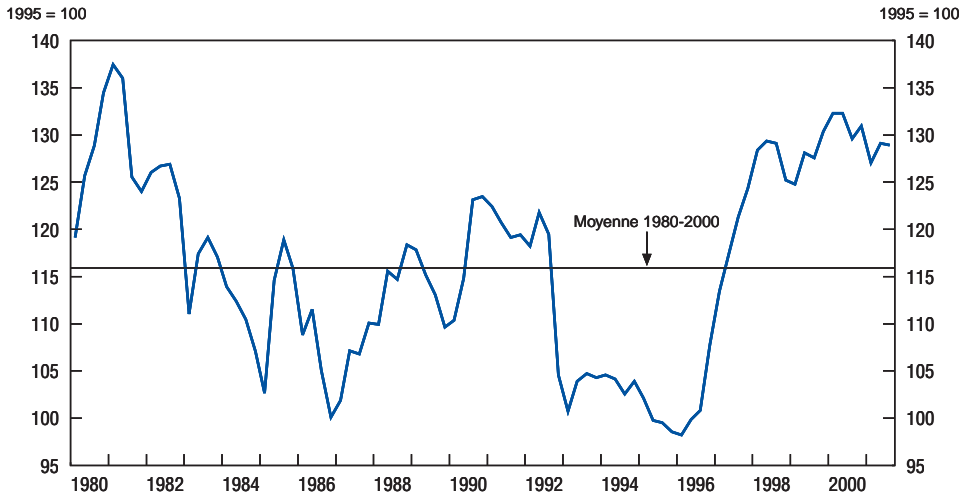
Au cours de la seconde moitié des années 90, la croissance annuelle du PIB réel s'est établie en moyenne à 2.8 pour cent, un résultat satisfaisant par rapport au passé pour le Royaume-Uni et légèrement supérieur à celui de la zone euro, quoique beaucoup moins impressionnant que celui des États-Unis (graphique 1)¹. En une période de forte appréciation du taux de change effectif réel (graphique 2), cette vigoureuse expansion a été imputable principalement au dynamisme des

Graphique 1. **Croissance**
Valeur ajoutée



1. 2001 et 2002 : prévisions du n° 70 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.
Source : OCDE.

Graphique 2. **Taux de change effectif réel du sterling**
Sur la base des prix à la consommation



Source : OCDE.

services de transport et de communication ainsi que des services aux entreprises et des services financiers, qui, tous réunis, ne représentaient que 29 pour cent de valeur ajoutée en 1995 mais 63 pour cent de la croissance du PIB entre 1995 et 2000 (prix constants de 1995). A l'opposé, le secteur manufacturier a progressé tout juste de 0.7 pour cent par an durant cette période, tandis que l'activité agricole est restée pratiquement stationnaire. Dans le secteur manufacturier, les secteurs de la « nouvelle économie », comme l'électronique et les équipements de télécommunications, ont obtenu de bons résultats mais ceux de « l'ancienne économie », comme l'acier, les textiles ou l'automobile, ont décliné. Le contraste entre les activités manufacturières et les services – plus prononcé qu'aux États-Unis ou dans la zone euro – est tout aussi frappant si l'on considère la rentabilité des entreprises, le Royaume-Uni occupant le troisième rang dans le monde pour les services mais le onzième pour le secteur manufacturier (Walton, 2000)².

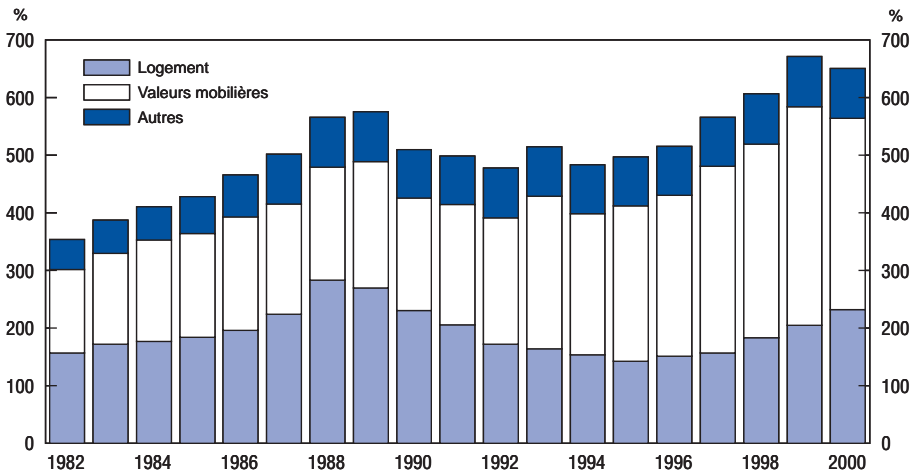
Le taux de croissance du PIB s'est ralenti pour tomber un peu au-dessous du potentiel de 2½ pour cent depuis l'été 2000. Cette décélération a été imputable, pour partie, à une récession dans le secteur manufacturier, mais l'activité dans certains segments du secteur des services s'est aussi affaiblie. Le secteur du génie électrique et optique, en particulier, qui représente environ 12 pour cent du secteur manufacturier, a cessé brusquement de se développer à la fin de 2000, et

la production a chuté au premier semestre 2001. De surcroît, plusieurs fermetures d'entreprises renommées ont eu lieu parmi les producteurs de téléphones mobiles. Indépendamment du cycle de l'activité dans les secteurs de haute technologie, l'épizootie de fièvre aphteuse a contribué à réduire l'offre, même si elle a eu sans doute un effet peu important sur le PIB (voir annexe I).

La consommation alimente la demande globale

Au cours de la seconde moitié des années 90, la consommation privée s'est accrue régulièrement, à un rythme d'environ 4 pour cent par an, soutenue jusqu'en 1999 par une progression notable du patrimoine (graphique 3). En 2000, le patrimoine des ménages a augmenté un peu moins que leur revenu, la dévalorisation des avoirs en actions n'étant que partiellement compensée par une hausse des prix des logements, et la consommation s'est légèrement ralentie, tandis que le taux d'épargne s'est accru. Ce dernier, aux alentours de 5 pour cent, est inférieur à son niveau moyen du passé, même en termes corrigés de l'inflation, et les ménages sont devenus des emprunteurs nets³. La consommation privée a aussi été étayée par une intensification de la concurrence sur les marchés du crédit immobilier et des services bancaires aux particuliers, qui a contribué à réduire

Graphique 3. **Patrimoine des ménages¹**
En pourcentage du revenu disponible annuel



1. Le patrimoine immobilier est estimé net des engagements hypothécaires.
Source : Banque d'Angleterre.

le coût de la dette des ménages. Elle a par ailleurs été stimulée par l'amélioration continue de la situation sur le marché du travail, accompagnée d'un sentiment grandissant de sécurité de l'emploi. Au premier semestre 2001, le patrimoine des ménages a encore diminué, malgré une accélération de la hausse des prix des logements, mais le dynamisme de la consommation privée est resté intact⁴.

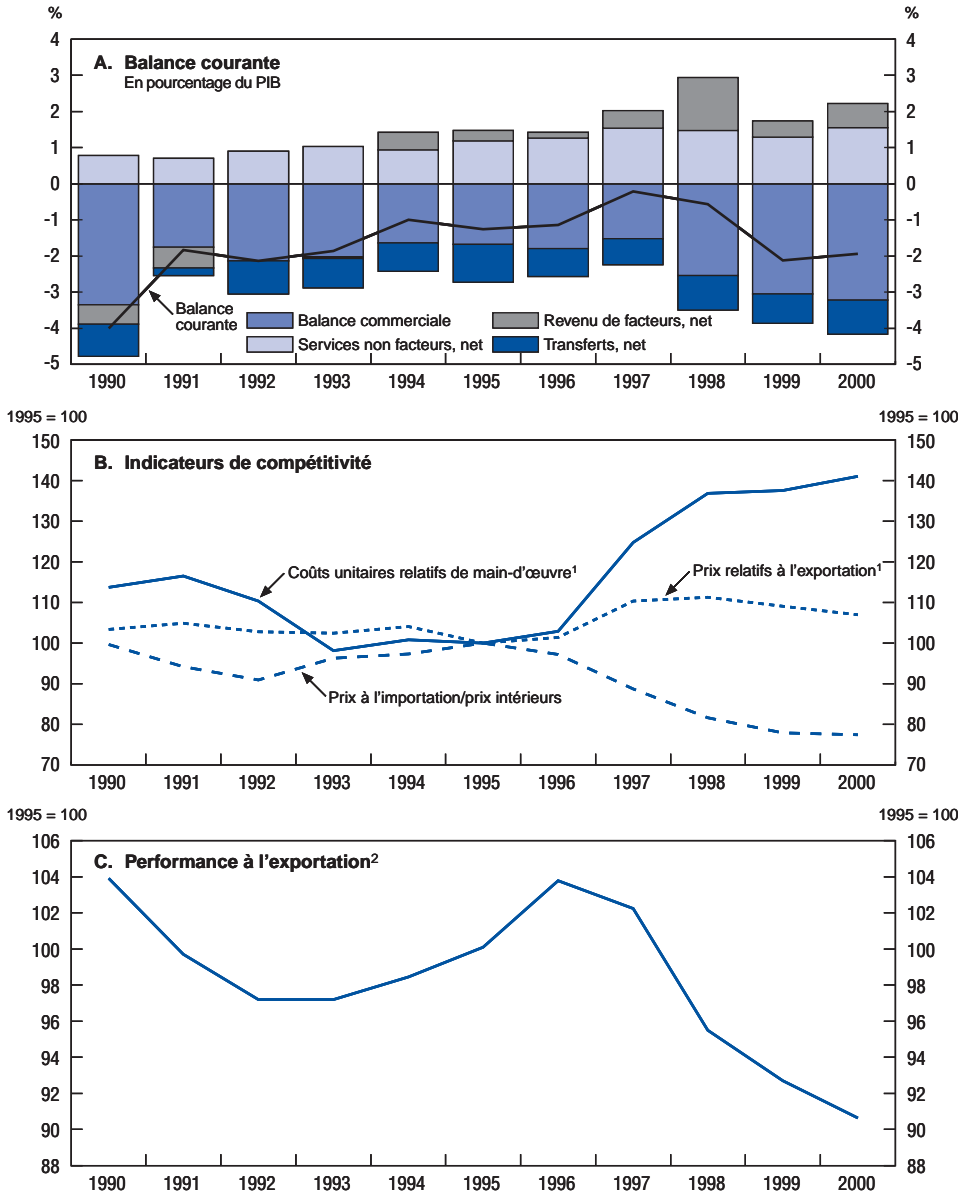
L'investissement global s'est affaibli

Après une accalmie en 1999, la formation brute de capital fixe s'est accélérée au second semestre 2000, pour s'établir à un taux annualisé de près de 10 pour cent, mais elle a baissé de 1 pour cent au premier semestre 2001. En particulier, l'investissement des entreprises a diminué sur les six premiers mois de 2001, tant dans le secteur manufacturier que, à un moindre degré, dans les services, en raison de la pression sur les marges bénéficiaires et d'un assombrissement des perspectives. Cette contraction a été partiellement compensée par la progression de l'investissement public et de l'investissement résidentiel, liée, dans le premier cas, à des projets de renouvellement du stock de capital du secteur public (voir chapitres II et IV) et, dans le second cas, au dynamisme du marché du logement. Pendant ce temps, il y a eu une importante accumulation involontaire de stocks au premier trimestre, principalement dans le secteur manufacturier. Celle-ci a cessé au deuxième trimestre et la formation de stocks a apporté une contribution négative à l'expansion économique.

Le déficit extérieur se creuse

La compétitivité (mesurée par les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre) et les résultats à l'exportation (reflétés par l'indicateur des parts de marché) se sont sensiblement dégradés depuis le milieu des années 90, en raison principalement d'une forte appréciation du sterling en termes effectifs, qui a atteint des niveaux jamais vus depuis le début des années 80 (graphique 4 et annexe II)⁵. De ce fait, le déficit des échanges de marchandises est passé de 2 pour cent du PIB au milieu des années 90 à 3 pour cent en 2000, et la balance courante, qui était à peu près en équilibre au milieu des années 90, a accusé un déficit de 2.1 pour cent du PIB en 1999, même s'il a été un peu plus réduit en 2000. Par conséquent, pour la première fois en plus d'un siècle, la contribution du solde extérieur à l'expansion économique a été négative pendant cinq années de suite. Le déficit extérieur aurait augmenté davantage encore n'eût été la flambée des prix du pétrole en 1999-2000 puisque le Royaume-Uni est un exportateur net de pétrole (voir annexe III). Au premier semestre 2001, les exportations comme les importations ont accusé une nette décélération, en raison du ralentissement mondial et d'un manque de vigueur de la demande intérieure. Le déficit des échanges de marchandises est passé à 3.5 pour cent du PIB et, hors pétrole, à 4 pour cent du PIB. En revanche, le déficit de la balance courante est revenu à 1.1 pour cent du PIB, du fait d'une progression marquée du solde des revenus de l'investissement.

Graphique 4. Commerce extérieur



1. Secteur manufacturier.

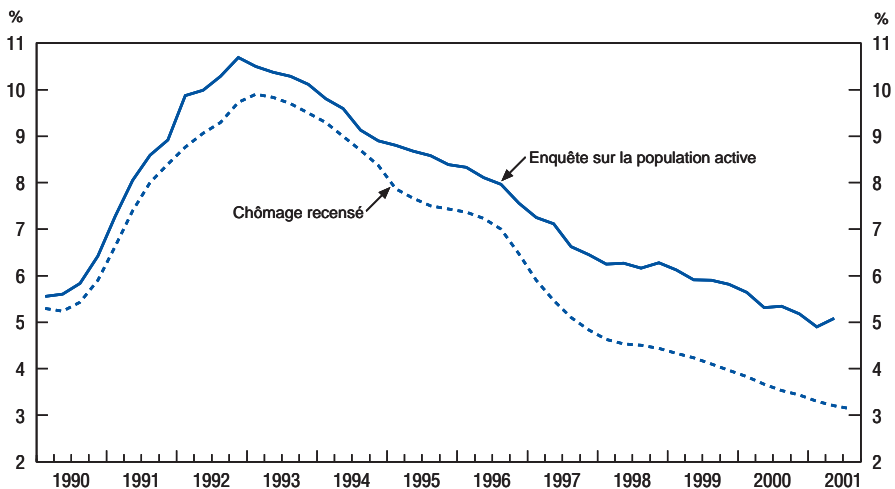
2. La performance à l'exportation est exprimée par le rapport entre les volumes d'exportations et les marchés d'exportations pour les produits manufacturés.

Source : OCDE.

Un taux de chômage peu élevé

L'emploi total a progressé à un taux annuel moyen de 1.3 pour cent au cours de la seconde moitié des années 90 tandis que la productivité du travail n'a augmenté que de 1.5 pour cent par an, un taux nettement inférieur à la tendance à long terme, d'environ 2 pour cent. Bien que la croissance de la productivité ait affiché une reprise conjoncturelle sur la période d'un an allant jusqu'au milieu de 2000, elle s'est modérée par la suite, car la production s'est ralentie plus fortement que l'emploi, du fait surtout du déclin marqué dans le secteur manufacturier. Si l'on examine de plus près les flux sur le marché du travail, l'emploi dans le secteur public a commencé d'augmenter en 1999, pour la première fois en vingt ans, et au cours du premier semestre 2000, il y a eu davantage d'emplois créés dans le secteur public que dans le secteur privé, en raison de nombreuses embauches dans l'enseignement et, dans une moindre mesure, dans les établissements hospitaliers. Avec une population active qui n'augmentait que de 0.6 pour cent par an depuis le milieu des années 90, le taux de chômage, d'après les résultats des enquêtes sur la population active, a reculé de près de 4 points pour revenir à 5 pour cent au printemps 2001 (graphique 5). L'emploi continuant de croître, malgré le ralentissement de l'économie, le taux de chômage est resté à peu près à ce niveau jusqu'en août 2001. Si l'on se base sur le nombre de demandeurs

Graphique 5. **Chômage**
En pourcentage de la population active totale



Source : National Statistics, *Labour Market Trends*.

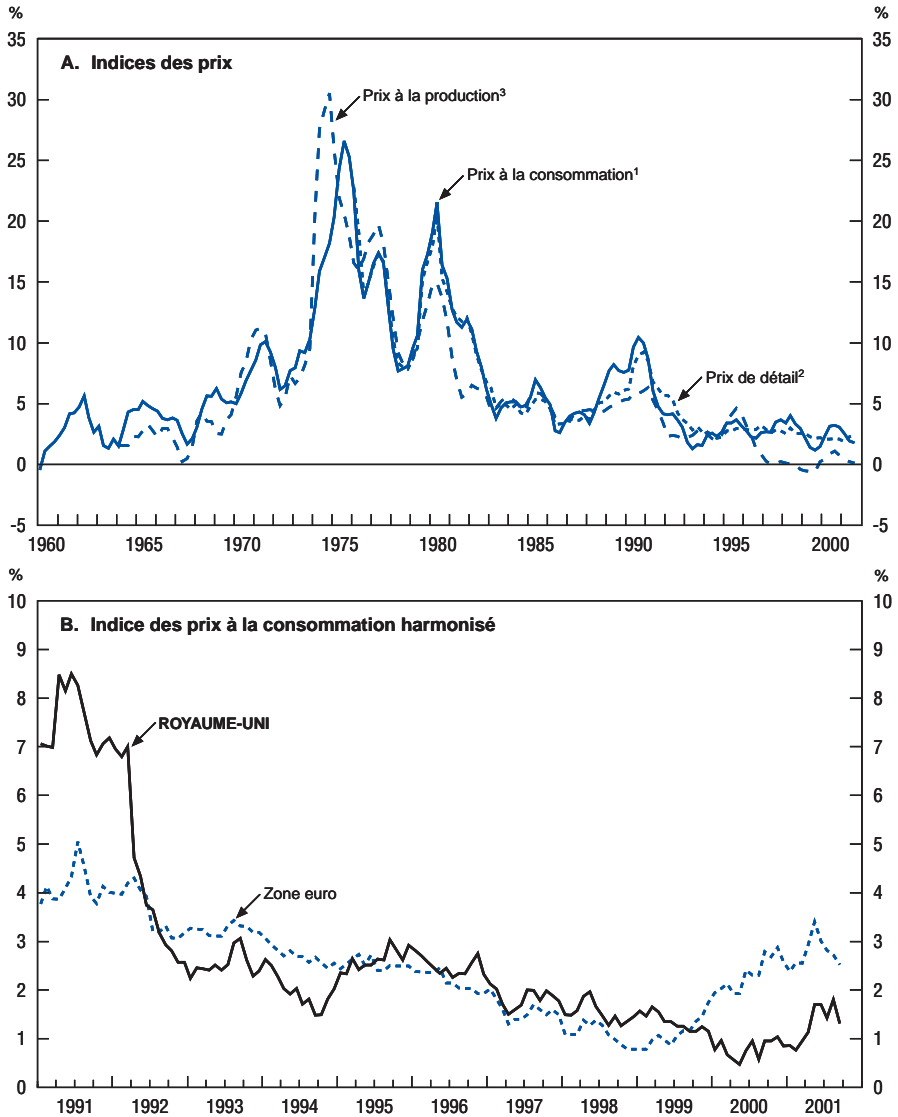
d'emploi, le chômage a diminué de la même façon, tombant à 3.1 pour cent de la population active. Pendant un bon moment, le chômage est donc resté légèrement inférieur à la plupart des estimations du taux compatible avec une inflation stable. En revanche, la durée effective du travail, mesurée par le nombre moyen d'heures ouvrées par semaine, est inférieure à ce qu'elle était en 1997 et, ces derniers temps, elle était stable, aux alentours de 38 heures pour les travailleurs à temps plein et de 15½ heures pour les travailleurs à temps partiel, un schéma qui vaut généralement pour tous les secteurs et toutes les professions.

Dans ces conditions, et abstraction faite de fluctuations aberrantes d'un mois à l'autre⁶, l'inflation des salaires s'est renforcée. L'indice général des gains moyens dans l'ensemble de l'économie augmentant d'environ 5 pour cent au cours de l'été 2001. Toutefois, étant donné l'essoufflement de la croissance de l'emploi et un certain redressement du chômage (dans l'optique des enquêtes sur la population active) depuis l'été, la croissance des gains est redescendue au taux de 4½ pour cent qui est globalement compatible avec l'objectif d'inflation et avec la plupart des estimations de la croissance tendancielle de la productivité, même si, à l'exclusion des primes, le taux dépasse encore 5 pour cent. Les gains dans le secteur public ont progressé plus rapidement que dans le secteur privé mais, dans une certaine mesure du moins, cela a représenté un rattrapage, comme, par exemple, dans le cas du règlement rétroactif des paiements de seuil aux enseignants accédant à une nouvelle structure salariale. Cela a peut-être aussi reflété une légère intensification de la concurrence, du côté de la demande du marché du travail, entre les employeurs privés et publics.

L'inflation a été contenue, mais s'est ravivée dernièrement

Comme le soulignait la précédente *Étude*, l'inflation est restée remarquablement contenue au Royaume-Uni ces dernières années (graphique 6). Indépendamment d'une politique macroéconomique disciplinée – examinée au chapitre II – plusieurs facteurs ont contribué à maintenir l'inflation à un niveau peu élevé. L'un d'entre eux est le taux d'inflation relativement faible enregistré par de nombreux partenaires commerciaux du Royaume-Uni, conjugué à la fermeté du sterling. De ce fait, les prix à l'importation, mesurés par l'indice implicite des prix des biens et des services dans les comptes nationaux, ont baissé de 14 pour cent au cours de la seconde moitié des années 90. Un autre facteur est l'intensification de la concurrence : la mise en œuvre du Programme du marché unique de l'UE rend les marchés nationaux plus ouverts à la concurrence, et une politique de la concurrence plus énergique – décrite au chapitre III – a exercé une pression à la baisse sur les prix. Un facteur plus éphémère a été l'incidence directe des mesures de fiscalité indirecte dans le dernier budget, qui a réduit l'inflation des prix de détail d'environ un demi point au printemps 2001. Ces influences ont toutefois été contrebalancées par les effets des fortes pluies et de

Graphique 6. **Inflation**
Pourcentage de variation annuelle



1. Tous articles.

2. Tous articles sauf paiements d'intérêts hypothécaires (RPIX).

3. Produits des industries manufacturières, sauf alimentation, boissons, tabac et industrie pétrolière.

Source : National Statistics et Eurostat.

l'épizootie de fièvre aphteuse sur les prix des produits alimentaires et, surtout, par la dissipation de l'effet de l'appréciation passée du sterling et par l'accélération des coûts de main-d'œuvre. De fait, depuis le printemps dernier, l'inflation sous-jacente (RPIX) s'est accélérée, dépassant légèrement l'objectif de la Banque centrale en août, avant de repasser au-dessous de celui-ci en septembre.

Les perspectives à court terme et les risques

Les indicateurs récents donnent à penser que la consommation privée et le marché du logement sont restés très vigoureux jusqu'en septembre 2001 et que le secteur manufacturier a continué de souffrir ces derniers mois. Immédiatement après les attentats terroristes du 11 septembre, la confiance des entreprises et des consommateurs a été entamée, mais moins que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, même si les données récentes sur ces indicateurs dénotent une nette dégradation. Depuis début novembre 2001, la demande extérieure et le climat international, d'une manière plus générale, semblent devoir se détériorer encore pendant quelque temps. Cependant, une vigoureuse reprise des échanges mondiaux est attendue à partir du milieu de 2002, et le Royaume-Uni devrait en profiter pleinement (tableau 1). En conséquence, le déficit de la balance courante restera sans doute proche de 2 pour cent du PIB.

Outre l'atonie de l'activité et de la demande à l'étranger et les effets que cela produira via le commerce, l'investissement et la confiance, plusieurs facteurs spécifiques contribueront à déterminer les perspectives pour le Royaume-Uni. La consommation devrait être soutenue, dans le secteur public, par l'accélération des dépenses décrite aux chapitres II et IV. En ce qui concerne les ménages, un certain nombre de mesures touchant la fiscalité et les prestations sociales, dont le détail est fourni aux chapitres II et III, stimuleront l'activité et la consommation. Le relèvement de 10.8 pour cent du salaire minimum national, avec effet en octobre 2001, agira dans le même sens même si l'importance des effets produits dépend, entre autres choses, du déclenchement d'une réaction en chaîne de bas en haut de l'échelle des salaires. Par ailleurs, la consommation sera sans doute légèrement stimulée par la démutualisation de Friends Provident, Scottish Provident and Scottish Life, trois des principales mutuelles restantes. Les paiements exceptionnels qui en résulteront sont estimés à environ 6 milliards de livres, soit l'équivalent de 1 pour cent de la consommation annuelle. Toutefois, il est probable qu'une infime fraction seulement sera dépensée car les remboursements ne se font qu'en partie en espèces et les titulaires de polices craignent de plus en plus qu'il n'y ait pas de remboursement intégral⁷.

L'investissement public s'accélère actuellement, conformément à l'intention du gouvernement de rattraper plusieurs années d'insuffisance de fonds. L'investissement fixe des entreprises semble devoir se contracter encore dans le court terme, étant donné la compression des marges bénéficiaires, la baisse des

Tableau 1. **Résultats récents et prévisions à court terme**
Pourcentage de variation, prix constants

	1997	1998	1999	2000	2001S1 ¹	2001 ²	2002 ²	2003 ²
Consommation								
Privée	3.8	3.8	4.2	4.0	4.1	3.7	2.0	2.5
Publique	0.1	1.5	2.8	1.6	2.0	2.1	3.4	3.6
Formation brute de capital fixe	7.1	13.2	0.9	4.9	-1.0	1.4	-0.7	2.4
Secteur privé								
Entreprises	10.5	18.9	1.7	5.1	-3.7	0.3	-2.7	1.4
Logement	5.1	-1.9	-1.3	0.8	2.1	-2.3	1.5	2.1
Secteur public	-11.7	2.5	-1.4	11.5	19.8	19.2	11.2	10.0
Demande intérieure finale	3.6	5.0	3.4	3.7	2.8	3.0	1.8	2.7
Variation des stocks ³	0.3	0.1	0.1	-0.3	-0.2	-0.2	0.0	0.0
Demande intérieure totale	3.9	5.1	3.4	3.4	2.6	2.8	1.8	2.7
Solde extérieur ³	-0.5	-2.2	-1.4	-0.7	-0.4	-0.7	-0.2	-0.3
Exportations de biens et services	8.3	3.1	5.4	10.2	2.6	3.6	3.4	7.3
Importations de biens et services	9.7	9.6	8.9	10.7	3.2	4.8	3.3	7.1
Produit intérieur brut	3.5	3.0	2.1	2.9	2.3	2.3	1.7	2.5
Indices implicites des prix								
Consommation privée	2.3	2.7	1.5	0.6	1.3	1.6	2.3	2.3
PIB	2.9	2.9	2.6	1.7	2.4	2.4	2.5	2.5
Balance des opérations courantes (en % du PIB)	-0.2	-0.6	-2.1	-1.9	-1.1	-1.8	-2.0	-2.2
Emploi total	2.0	1.1	1.3	1.0	1.1	0.9	0.3	0.3
Population active	0.4	0.5	1.4	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5
Taux de chômage ⁴ (en %)	6.5	5.9	6.0	5.5	5.1	5.1	5.3	5.5
Taux d'épargne des ménages (en % du revenu)	9.5	5.7	4.8	5.0	5.0	5.2	5.6	5.8

1. Taux annualisé le cas échéant.

2. Prévisions.

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

4. Enquête sur la population active.

Source : OCDE.

prix des actions, l'affaiblissement de la demande mondiale et l'augmentation du volant de capacités inutilisées dans le secteur manufacturier. On s'attend cependant à un redressement par suite d'une reprise de la croissance de la production à partir du milieu de 2002.

Avec un certain retard par rapport à l'activité, la création d'emplois dans le secteur des entreprises va sans doute cesser peu à peu en 2002 tandis que l'expansion globale de l'emploi est soutenue, dans une certaine mesure, par de rapides créations de postes dans le secteur public. La population active augmentant à son taux tendanciel, le chômage pourrait passer à 5½ pour cent, un peu au-dessus du taux structurel. Le relâchement croissant du marché du travail et le montant moins élevé des paiements de primes devraient atténuer les pressions

sur les coûts de main-d'œuvre et l'inflation pourrait revenir à un niveau légèrement inférieur à l'objectif. Avec une inflation proche de l'objectif et un écart de production faiblement négatif en 2002, les prévisions ne prennent en compte qu'une nouvelle réduction très peu marquée des taux d'intérêt par la Banque d'Angleterre.

Plusieurs risques entourent les perspectives. L'un d'eux est que le ralentissement économique à l'étranger se révèle finalement plus prononcé que prévu. Les simulations effectuées par l'OCDE laissent penser que si la croissance aux États-Unis était inférieure de 1 point aux prévisions, la croissance au Royaume-Uni serait aussi inférieure de 1 point au bout de trois ans, du fait d'une réaction en chaîne sur les pays tiers et des conséquences du ralentissement sur la demande intérieure. L'effet sur le Royaume-Uni est à peu près le même que pour la zone euro, la dépendance du pays à l'égard des échanges avec les États-Unis étant souvent exagérée⁸. Avec une inflation en baisse de 1/4 point au bout de 3 ans et sans aucune réaction des autorités incorporée dans la simulation, un nouvel assouplissement des conditions monétaires serait justifié.

Un autre risque tient au déséquilibre entre la demande et l'offre intérieures, qui ne peut pas persister indéfiniment. Comme les autorités le soulignent elles-mêmes, on en est arrivé au point où « l'élastique va sans doute se rompre – fort probablement sous l'effet d'un ajustement important du taux de change » (George, 2001). A titre d'illustration, on peut simuler l'incidence d'une dépréciation de 10 pour cent du taux de change effectif. Si l'on table sur l'hypothèse de taux d'intérêt nominaux et d'une consommation réelle des administrations publiques qui restent inchangés, le modèle du Trésor du Royaume-Uni laisse penser qu'au cours de la première année un ajustement permanent du taux de change de cette ampleur majorerait le PIB réel d'environ 1/2 point et l'indice des prix de détail, hors paiements d'intérêts hypothécaires, de 1/2 à 3/4 point. Au cours de la deuxième année, cet ajustement relèverait le niveau du PIB réel de 3/4 point encore et le niveau des prix de 1 point supplémentaire. Ces résultats sont toutefois très spécifiques du modèle utilisé et il ne faut pas les prendre trop au pied de la lettre. En réalité, l'incidence effective d'une dépréciation dépendrait aussi de la nature exacte du choc qui la provoque, et aussi de la réaction des autorités, qui n'est pas prise en compte dans la simulation ci-dessus⁹.

II. Politique macroéconomique

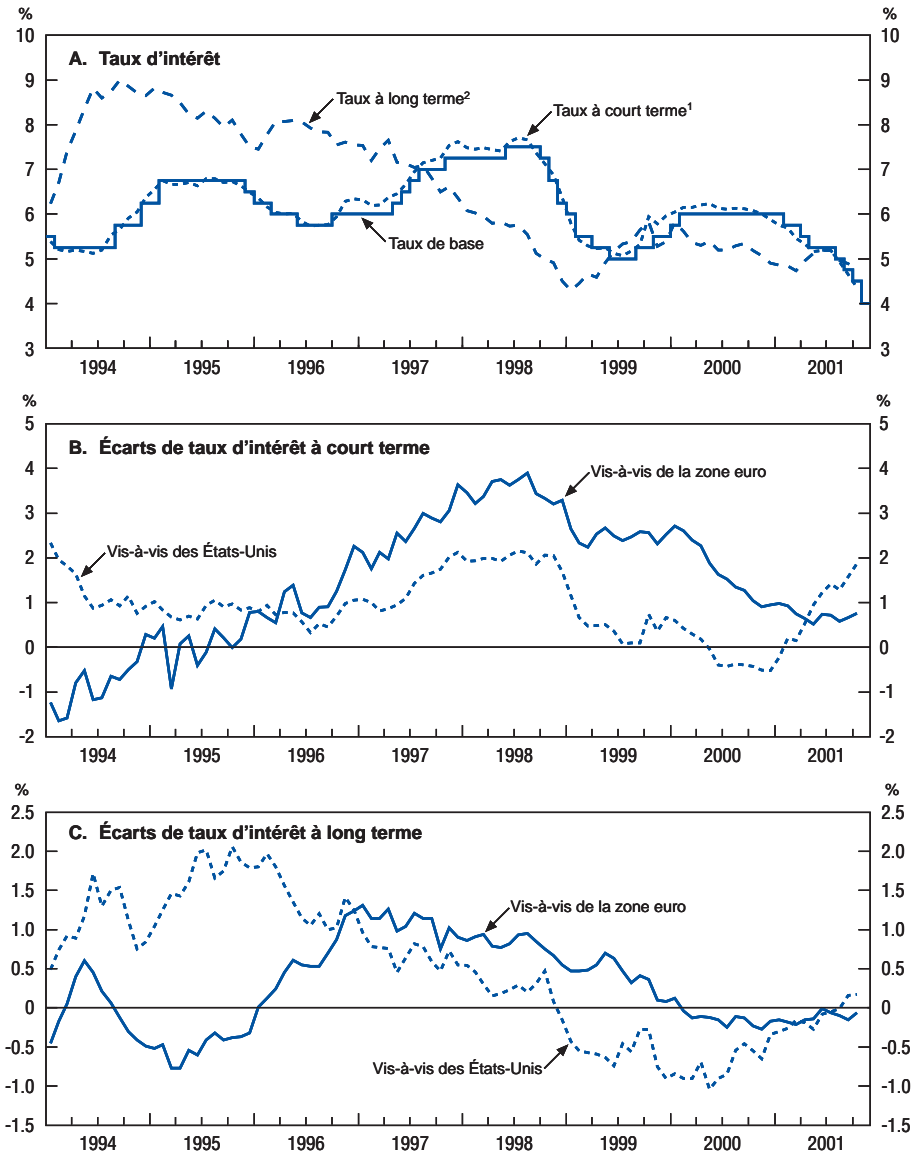
Dans le contexte d'un écart de production faiblement positif et d'une demande globale vigoureuse, l'orientation de la politique macroéconomique a été plutôt restrictive en 2000, mais elle s'est assouplie depuis lors. Les taux d'intérêt à court terme ont été relevés au début de 2000 pour rester ensuite inchangés, tandis que le processus d'assainissement budgétaire s'est poursuivi, l'excédent primaire corrigé des influences conjoncturelles progressant encore de 0.3 pour cent de PIB en moyenne annuelle. Toutefois, devant la forte contraction de la demande extérieure les taux d'intérêt ont été abaissés à partir du début de 2001, et la crainte des répercussions économiques des attentats terroristes aux États-Unis a suscité de nouvelles réductions. L'accélération des dépenses publiques conjuguée à une légère baisse prévue du ratio des recettes devrait se solder par un net assouplissement de l'action budgétaire en 2001 et ultérieurement. Vues sous cet angle, les politiques monétaire et budgétaire ont cessé d'être restrictives pour exercer une action stimulante en 2001. Mais ce changement de cap mettra un certain temps à se propager à travers l'économie, et son impact se fera sentir surtout en 2002¹⁰.

Dans ce contexte, ce chapitre analyse de manière plus détaillée l'évolution de l'orientation monétaire et budgétaire. Il aborde aussi un ensemble de questions monétaires de base qui ont donné lieu à un débat public depuis la dernière *Étude*. Les questions budgétaires générales font l'objet d'un chapitre spécial de cette *Étude* consacré aux dépenses publiques.

Gestion monétaire

Au cours de l'année 2000, les perspectives de croissance à court terme établies par le Comité de politique monétaire (*Monetary Policy Committee*, MPC) de la Banque d'Angleterre n'ont guère varié, la production prévue restant proche de son niveau potentiel, tandis que l'inflation prévue restait faible. En conséquence, le taux officiel des prises en pension a été maintenu inchangé après avoir été porté à 6 pour cent en février 2000 (graphique 7). Mais vers la fin de 2000, et plus nettement au début de 2001, le climat international a commencé de se dégrader, laissant présager un affaiblissement de l'activité (graphique 8). L'inflation devant

Graphique 7. **Taux d'intérêt**
En pourcentage

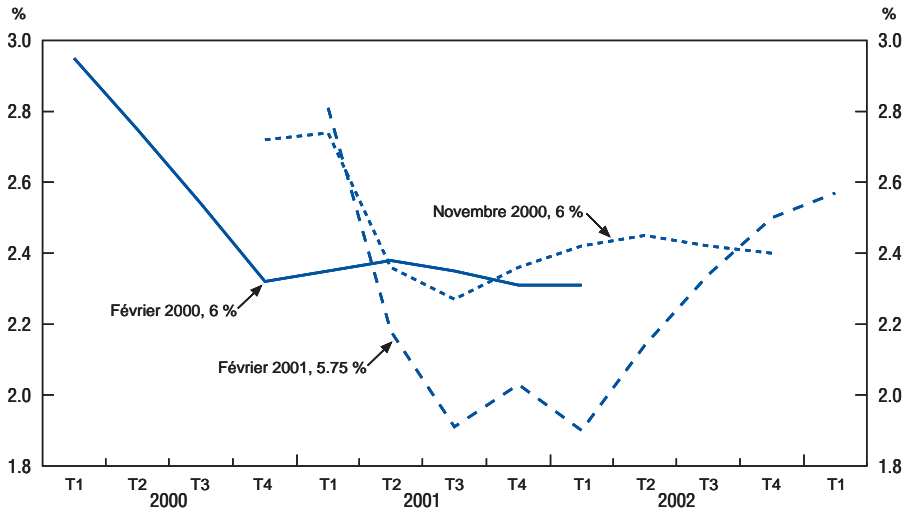


1. Taux interbancaire à trois mois.

2. Obligations à 10 ans de l'administration centrale.

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

Graphique 8. **Prévisions du MPC pour le PIB**
Prévision médiane à taux d'intérêt constant dans le Rapport sur l'inflation



Source : Banque d'Angleterre.

se maintenir au-dessous de l'objectif de 2½ pour cent dans l'avenir immédiat, le MPC a décidé d'abaisser les taux officiels en trois étapes, de 25 points de base chaque fois, en février, avril et mai. Le fléchissement de la conjoncture mondiale et les chiffres plus modérés de l'activité au second trimestre, s'ajoutant aux signaux inquiétants émanant de quelques-uns des indicateurs précurseurs et au niveau élevé du taux de change, ont conduit le MPC à appliquer début août une nouvelle réduction de 25 points de base, ce malgré la vigueur des ventes de détail et des emprunts des ménages et en dépit d'une hausse des prix des logements voisine de 10 pour cent. Contrairement à la plupart des ajustements de taux antérieurs, la baisse survenue en août a pris de court les marchés. Malgré ces réductions, le taux des prises en pension, à 5 pour cent, dépassait de 75 points de base le taux directeur correspondant de la zone euro et de 150 points de base le taux des États-Unis. En revanche, si l'on considère l'évolution passée au Royaume-Uni, il était aussi bas que le taux de la mi-1999, qui lui-même marquait un creux depuis le début des années 70.

A sa réunion de début septembre, le MPC a estimé que de nouveaux ajustements n'étaient pas nécessaires, mais cette décision a été rapidement dépassée par les attentats terroristes aux États-Unis qui ont entraîné trois autres

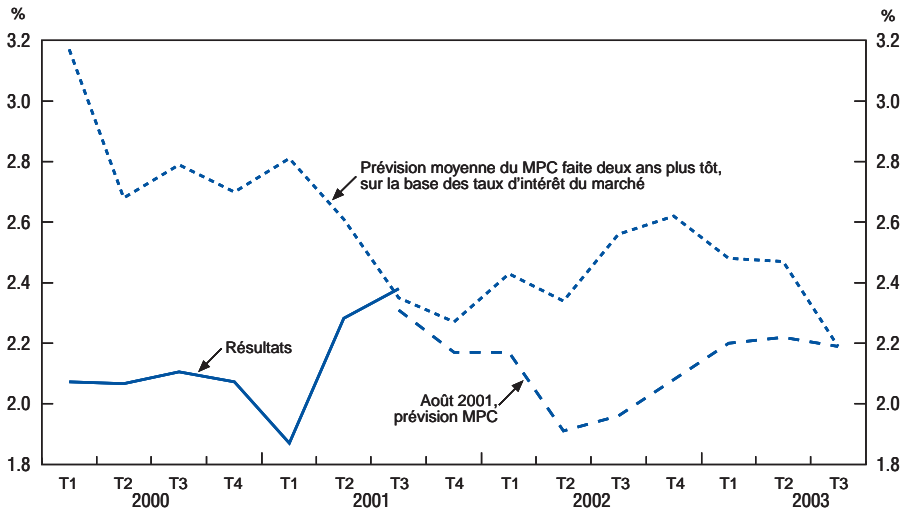
réductions du taux des prises en pension, lequel est tombé au niveau sans précédent de 4 pour cent. Ces réductions ont été plus faibles que celles appliquées par la Réserve fédérale et de même ampleur que celles de la Banque centrale européenne. En conséquence, l'écart de taux d'intérêt à trois mois vis-à-vis de l'euro est resté aux alentours de 80 points de base depuis septembre, mais il est très loin de la marge de 2¾ points mesurée en janvier 1999. À l'inverse, les taux d'intérêt à long terme se sont un peu affermis depuis le début de 2001, tout en restant légèrement inférieurs à ceux de la zone euro. Il faut souligner que depuis le milieu de 1997, lorsque la Banque s'est vu accorder une autonomie opérationnelle, les taux d'intérêt à court et à long terme ont fluctué à l'intérieur d'une fourchette remarquablement étroite au regard de l'évolution passée au Royaume-Uni. S'agissant du taux des prises en pension, l'éventail était plus resserré que ce que prévoient en général les opérateurs du marché, mais plus étroit également que dans la zone euro.

L'inflation a été proche de l'objectif

Ainsi qu'on l'a noté au premier chapitre, l'inflation est restée faible et stable ces dernières années. Mesuré par l'indice RPIX (indice des prix de détail hors paiements d'intérêts hypothécaires), qui est la cible de la Banque d'Angleterre, le taux d'inflation sur douze mois a fluctué entre 1.8 et 3.2 pour cent depuis la mi-1997, lorsque le présent cadre de politique monétaire a été mis en place. Entre le printemps 1999 et l'été 2001, il a été continuellement inférieur à l'objectif symétrique de 2½ pour cent, et depuis la parution de la dernière *Étude* de l'OCDE sur le Royaume-Uni, à la mi-2000, il s'est établi à 2.1 pour cent en moyenne. L'inflation observée a donc été systématiquement inférieure aux estimations du MPC (graphique 9) et des prévisionnistes du secteur privé, même si en août 2001 elle a légèrement dépassé l'objectif¹¹. Il faut cependant souligner que la vigueur du sterling, principal moteur de ces évolutions, avait largement échappé aux prévisions du MPC comme des analystes extérieurs et n'aurait pas raisonnablement pu être intégrée dans les décisions *ex ante* en matière de politique de taux d'intérêt¹². Compte tenu de l'instabilité passée de l'inflation et du fait que depuis la mise en place du régime actuel en 1997 elle s'établit à 2.4 pour cent en moyenne, on peut estimer que l'inflation est restée remarquablement proche de l'objectif retenu. Du reste, le gouverneur de la Banque d'Angleterre s'est dit « stupéfait » de ne pas avoir encore eu à adresser de lettre explicative au Chancelier de l'Échiquier¹³.

Plusieurs autres indicateurs confirment que l'inflation a été très faible. L'indice IPCH a tout juste augmenté de 1.3 pour cent en moyenne depuis le milieu de 1997. De fait, selon cet indicateur, le degré de stabilité des prix atteint depuis le début de 1999 a été sensiblement plus marqué au Royaume-Uni, où la hausse de l'indice IPCH a tout juste dépassé 1 pour cent en moyenne, que dans la zone euro, où elle a atteint près de 2 pour cent. Les mesures de l'inflation sous-jacente,

Graphique 9. **Hausse de l'indice RPIX : prévisions et résultats**
Pourcentage de variation annuelle



Source : Banque d'Angleterre et National Statistics.

qui s'efforcent d'éliminer les écarts temporaires par rapport à la tendance, décrivent une évolution similaire. L'indice RPIY, qui exclut les impôts indirects du RPIX, est resté presque sans interruption en deçà de ce dernier depuis le milieu des années 90. L'inflation moyenne lissée, qui exclut les tranches de 15 pour cent des variations de prix les plus fortes et les plus faibles, a atteint en moyenne 2 pour cent depuis la mi-1997 et 1.8 pour cent au cours des deux années s'achevant au milieu de 2001. Dans ce contexte, et alors que la dernière prévision centrale du MPC implique que la hausse de l'indice RPIX restera inférieure à l'objectif jusqu'au début de 2003, au sein du MPC comme à l'extérieur certains ont fait valoir que la politique monétaire a été trop restrictive¹⁴, tandis que d'autres ont proposé que l'on abaisse l'objectif d'inflation.

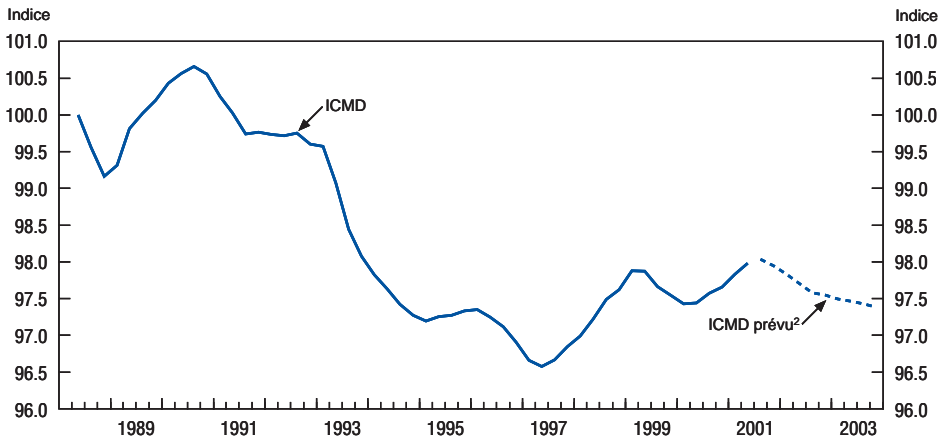
Les conditions monétaires étaient-elles trop dures ?

L'évolution des conditions monétaires peut être appréciée à l'aide de différents indicateurs. Suivre les seuls taux d'intérêt n'est sans doute pas suffisant si le taux de change, qui exerce aussi une influence directe et substantielle sur la demande globale, se met lui-même à varier. Par conséquent, quelques Banques centrales calculent et publient des indices des conditions monétaires (ICM) qui

reflètent simultanément les variations de taux d'intérêt et de taux de change¹⁵. Les ICM traditionnels sont des moyennes pondérées des variations en points de pourcentage du taux d'intérêt intérieur et du taux de change par rapport à une période de référence. Les coefficients de pondération représentent généralement l'impact relatif estimé des variations de taux d'intérêt et de taux de change sur la demande globale. Des recherches menées récemment à la Banque d'Angleterre par Batini et Turnbull (2000) pour surmonter certaines carences économétriques des ICM traditionnels ont abouti à la mise au point d'un ICM dynamique (ICMD). Ce dernier prend en compte explicitement les délais avec lesquels les taux d'intérêt et les taux de change agissent sur les PIB, les variations des taux d'intérêt commençant à se faire sentir au bout de deux trimestres alors que celles du taux de change influencent l'activité avec un décalage beaucoup plus important.

L'ICMD dénote un net resserrement des conditions monétaires au cours des deux années s'achevant au printemps 1999 (graphique 10)¹⁶ et indique que les conditions se sont très légèrement assouplies au cours de l'année suivante, mais qu'elles sont devenues un peu plus restrictives depuis le milieu de 2000. Compte tenu des délais évoqués plus haut, les conditions ont dû continuer de se durcir jusqu'au milieu de 2001, pour se détendre par la suite¹⁷. De même que les

Graphique 10. **Indice dynamique des conditions monétaires¹**
Juin 1988 = 100



1. Une variation à la baisse de l'indice dénote un assouplissement des conditions monétaires, tandis qu'une variation à la hausse représente un durcissement.

2. Sur la base des hypothèses centrales posées dans le Rapport sur l'inflation d'août 2001.

Source : Batini et Turnbull (2000) et OCDE.

ICM statiques, l'ICMD ne permet pas d'apprécier si la politique monétaire est trop restrictive ou trop expansive. Il indique simplement si la politique monétaire s'est durcie ou assouplie. Du reste, le coefficient de pondération du taux de change utilisé dans l'ICMD est bien plus réduit que dans les ICM statiques.

Les graves difficultés éprouvées par de nombreux producteurs de biens exportables (voir le chapitre précédent) renforcent l'impression d'un taux de change élevé. Toutefois, même s'il est largement admis que le taux de change effectif est trop élevé, les autorités ne disposent pas d'un mécanisme spécifique pour corriger ce désalignement¹⁸. De plus, dans toute zone monétaire la politique monétaire doit être définie en accord avec les conditions pour l'ensemble de la zone et non d'après des conditions régionales ou sectorielles. Dans l'ensemble, les résultats de l'inflation tendent à indiquer que la politique monétaire a eu sans doute jusqu'ici une orientation trop restrictive.

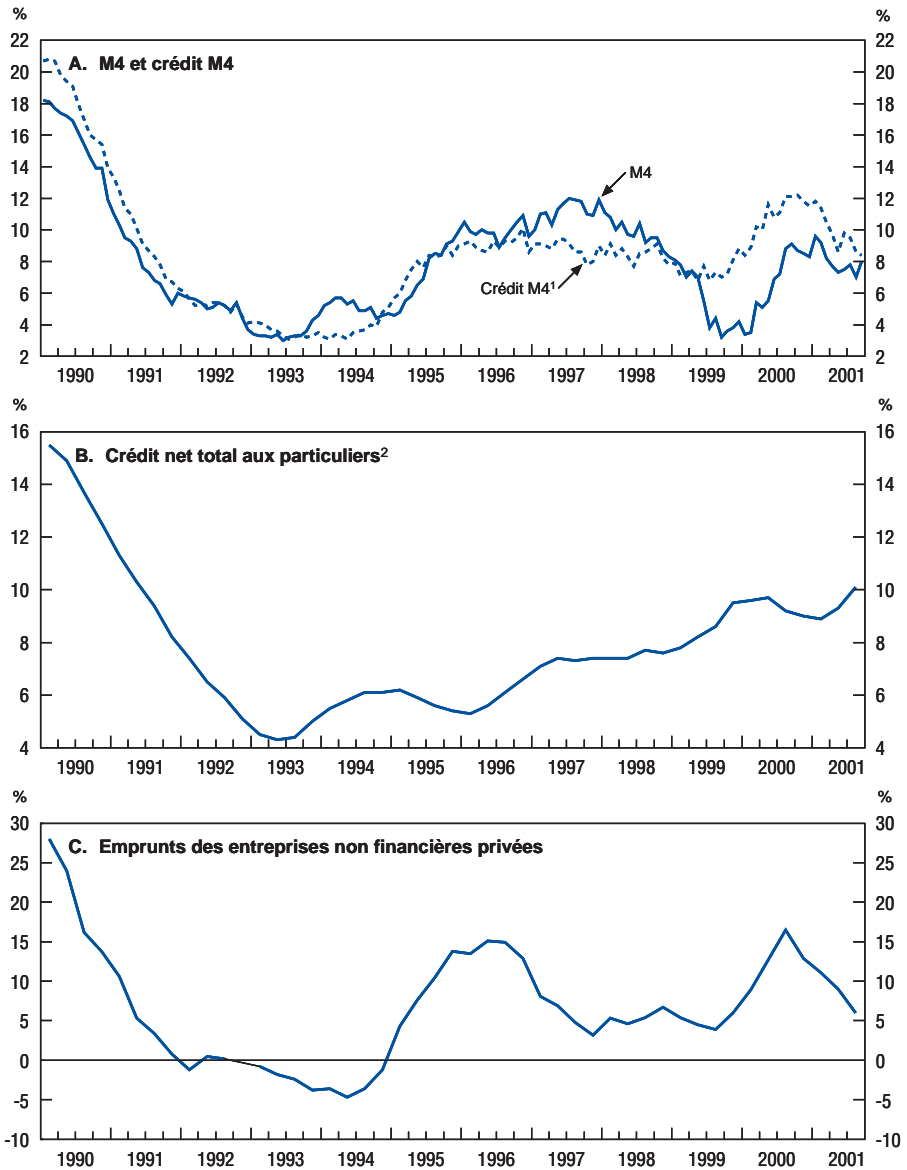
En revanche, si l'on en juge par l'évolution des principaux agrégats monétaires et de crédit la politique monétaire n'a guère entravé la croissance (graphique 11). De fait, certains se sont inquiétés de la dette excessive accumulée par les entreprises, les ratios dette/bénéfices atteignant des sommets sans précédent, ce qui a contribué à une forte augmentation du nombre des déclassements de titres en 2001. Mais le rapport des paiements d'intérêts au bénéfice avant impôt demeure très inférieur à ses pics précédents, même s'il a augmenté ces dernières années. Les prêts aux ménages ont également affiché une hausse rapide, et le taux de défaut sur les cartes de crédit augmente depuis 1999. A la faveur d'une concurrence accrue entre les banques, les ratios prêts hypothécaires/revenu augmentent fortement, encore que les versements hypothécaires en pourcentage du revenu des ménages demeurent proches de leur valeur de long terme et très inférieurs aux niveaux inquiétants observés vers la fin des années 80. De plus, la part des prêts hypothécaires dans les arriérés atteint son point le plus bas depuis le début des années 80. Dans ce contexte, les autorités estiment que la position de bilan globale des ménages reste plus saine qu'à la fin des années 80¹⁹.

Peut-on encore améliorer la politique monétaire ?

Rétrospectivement, rares sont les observateurs qui contesteraient que les modifications du cadre de politique monétaire instaurées au printemps 1997 ont engendré une sensible amélioration. Néanmoins, il a été proposé de modifier quelques-unes des caractéristiques du régime actuel, particulièrement en ce qui concerne la définition de l'objectif, la prévision et le processus de prévision, le degré de transparence et de responsabilité et la nomination et le mandat des membres du MPC^{20, 21}.

Depuis 1997, l'objectif numérique d'inflation est annoncé chaque année dans le budget par le Chancelier de l'Échiquier. En 1997, le Trésor avait indiqué

Graphique 11. **Monnaie et crédit**
Pourcentage de variation annuelle



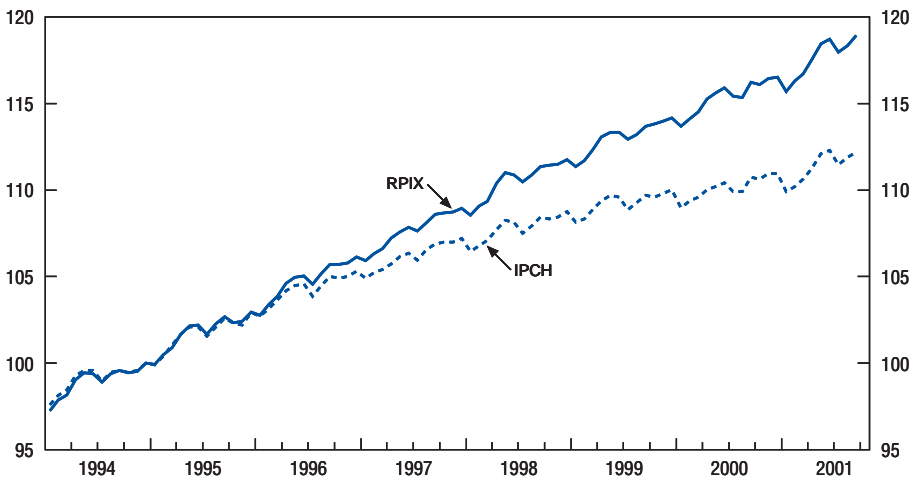
1. Le crédit M4 mesure les prêts des banques et des sociétés de crédit immobilier au reste du secteur privé.

2. Ménages à l'exclusion des institutions à but non lucratif et des sociétés de personnes.

Source : Banque d'Angleterre.

que « selon toute hypothèse, il n'y aura pas de modifications au cours de la présente législature. Toutefois, l'objectif pourrait être abaissé si le gouvernement estime qu'une amélioration des performances sous-jacentes de l'économie ou des tendances internationales justifie une telle décision » (HMT, 1997). Compte tenu de la sous-réalisation durable de l'objectif évoquée plus haut, et afin de mieux aligner celui-ci sur l'objectif de la Banque centrale européenne (BCE), d'aucuns ont proposé de le ramener à 2 pour cent (Pain et Kneller, 2001). Pour ces analystes, le taux d'inflation étant inférieur aux prévisions, on pourrait sans difficulté abaisser l'objectif de ½ point de pourcentage. Le chiffre de 2 pour cent proposé tient compte du biais de formule entre l'indice RPIX et l'IPCH, qui explique actuellement à raison d'un demi-point l'écart entre la hausse de l'IPCH annuelle et celle de l'indice RPIX (graphique 12)²², étant supposé que la différence de couverture entre les deux indices n'engendre pas de biais durable²³ : un objectif de 2 pour cent pour l'inflation dans l'optique RPIX serait alors globalement équivalent à un objectif IPCH de l'ordre de 1½ pour cent, qui peut être interprété comme la notion implicite de stabilité des prix à moyen terme pour la BCE (OCDE, 2001a). Dans le long terme, une telle redéfinition de l'objectif se traduirait par un ajustement à la baisse des taux d'intérêt nominaux, mais à court terme elle appellerait un resserrement de la politique monétaire.

Graphique 12. **Inflation : divergence entre les indices RPIX et IPCH**
 Décembre 1994 = 100



Source : National Statistics.

La proposition en faveur d'un abaissement de l'objectif soulève toutefois un certain nombre de questions. *Premièrement*, il reste à démontrer qu'un objectif sensiblement inférieur à l'objectif actuel ne serait pas trop bas. On peut penser que l'expérience récente de la BCE illustre les difficultés associées à une définition quantitative par trop « ambitieuse » de la stabilité des prix (OCDE, 2001a). En revanche, la sous-réalisation durable de l'objectif au Royaume-Uni ne paraît pas avoir nui à la croissance et à l'emploi, encore qu'il soit difficile d'établir des preuves *a contrario*. *Deuxièmement*, il aurait été difficile, et il pourrait l'être encore dans l'avenir immédiat, de modifier l'objectif si tôt après l'instauration du nouveau régime, et avant que celui-ci n'ait été complètement mis à l'épreuve.

Une autre question étroitement apparentée concerne le choix de l'indice à cibler. Une solution consisterait à cibler directement l'IPCH, ce qui irait au-delà de la proposition ci-dessus. On pourrait aussi cibler une mesure plus souple de l'inflation. Dans les deux cas, l'objectif numérique correspondant pourrait être inférieur à 2½ pour cent, même si cela ne correspond pas nécessairement à un taux d'inflation effectif plus bas. Au fil du temps, le changement d'indice pourrait contribuer à abaisser l'inflation perçue et anticipée²⁴. Des anticipations d'inflation plus faibles se traduiraient elles-mêmes par des accords salariaux plus modérés. Mais les avantages d'un ciblage de l'IPCH seraient bien entendu plus attrayants dans le contexte d'une adhésion future à la zone euro, ou tout au moins une fois que l'IPCH inclura une mesure des coûts des logements occupés par leurs propriétaires. Tant que ceux-ci seront exclus, il est peu probable que l'IPCH soit utilisé comme référence pour la formation des salaires et, de manière plus générale, comme point d'ancrage de la perception de l'inflation par le public.

L'un des reproches formulés à l'encontre de la prévision du MPC est que celle-ci, pour reprendre la formule d'un commentateur, s'apparente à un roman victorien : en effet, elle offre toujours une fin heureuse, l'inflation au bout de deux ans étant égale à 2½ pour cent ou très voisine de ce taux, et le seul suspense réside dans le déroulement de l'« intrigue ». La comparaison est quelque peu trompeuse, car un élément clé du scénario décrit dans le graphique en éventail concerne le degré de symétrie des résultats envisagés par rapport à la prévision centrale (le point à retenir, c'est la dissymétrie). Du reste, quelques-uns au moins des membres du MPC ont indiqué qu'à leurs yeux la prévision de 2½ pour cent est simplement un objectif intermédiaire conçu pour aider le MPC à réaliser l'objectif fixé par le gouvernement, et qu'ils ne souhaitent pas nécessairement ajuster la politique de manière à toujours maintenir exactement à 2½ pour cent l'inflation prévue sur un horizon de deux ans (Kohn, 2000)²⁵.

Bien que la Banque d'Angleterre se montre beaucoup plus transparente que la plupart des autres banques centrales, certains anciens membres du MPC préconisent davantage encore d'ouverture. En particulier, pour renforcer la responsabilité individuelle, les comptes rendus des réunions du MPC devraient

exposer plus clairement les raisons du vote de chaque membre (Budd, 2000)²⁶. Une autre option serait que le gouverneur, et non le MPC, assume la responsabilité personnelle du Rapport sur l'inflation (*Inflation Report*) et de la prévision qu'il contient, le MPC donnant ensuite son agrément mais sans engager individuellement les membres, qui seraient autorisés à formuler des prévisions différentes (Goodhart, 2001)²⁷. Il n'est toutefois pas certain que cette transparence accrue serait un gage de plus grande clarté. Elle pourrait aussi étouffer le débat au sein du MPC, qui à l'heure actuelle est vraiment ouvert et permet à des participants de changer d'avis après avoir entendu les arguments de leurs collègues. Du reste, les membres du MPC expliquent déjà publiquement leur point de vue et leur vote au cours des auditions périodiques devant le Treasury Select Committee ou à l'occasion de déclarations.

La fréquence des réunions du MPC est une autre question relative au cadre qui a été soulevée par un certain nombre d'observateurs mais aussi par le personnel de la Banque²⁸. La loi de 1998 relative à la Banque d'Angleterre stipule que le MPC se réunit tous les mois, ce qui est plus fréquent qu'aux États-Unis. Un argument contre des réunions plus espacées tient au fait que bon nombre des informations pertinentes s'inscrivent dans un cycle mensuel. Par ailleurs, la Banque a récemment simplifié la procédure, d'où un gain de temps pour le personnel et les responsables des politiques.

Outre le gouverneur, deux vice-gouverneurs et deux directeurs de la Banque, le MPC comprend quatre experts « extérieurs » nommés par le Chancelier de l'Échiquier. La Commission du Trésor de la Chambre des communes examine les nouveaux membres. Toutefois, plusieurs parlementaires siégeant à cette Commission réclament depuis longtemps d'être plus étroitement associés au choix de ces membres ; ils souhaitent procéder à des auditions de confirmation comme aux États-Unis et exercer en dernier ressort un droit de veto sur les nominations gouvernementales. Selon d'autres propositions, les membres du MPC recrutés à l'extérieur devraient bénéficier d'un mandat de cinq ou six ans non renouvelable, au lieu de l'actuel mandat de trois ans renouvelable. En excluant la reconduction du mandat, cette disposition mettrait plus clairement les membres à l'abri des pressions politiques perçues ou réelles. De l'avis du gouvernement, il est déjà difficile de demander à des experts de très haut niveau d'interrompre leur carrière pendant trois ans, et rien ne prouve qu'une nomination ou une reconduction ait été influencée par le comportement de vote attendu ou passé (Balls, 2001).

Pour importants qu'ils soient, les facteurs ci-dessus ne sont pas les seuls éléments du cadre à être parfois remis en cause. Un aspect plus fondamental tient à l'indépendance de la Banque d'Angleterre. La réforme de 1997 garantit à la Banque « l'indépendance dans l'utilisation des instruments », c'est-à-dire la capacité de fixer les taux d'intérêt en toute liberté, mais c'est le Trésor qui continue de fixer chaque année l'objectif d'inflation – qu'il s'agisse de l'indice ou de la valeur numérique. Cela se fait de façon ouverte, transparente et explicite. En outre, le

Chancelier décide des interventions monétaires et plus généralement de la politique de taux de change. Ce n'est que dans des circonstances très exceptionnelles que le Trésor a le pouvoir d'annuler les décisions du MPC en matière de taux d'intérêt. Bien qu'elle démontre une grande transparence et qu'elle jouisse d'une indépendance opérationnelle totale, la Banque d'Angleterre reste moins indépendante que la Banque centrale européenne à certains égards²⁹, et une réforme législative serait nécessaire pour permettre au Royaume-Uni d'adhérer à la zone euro³⁰.

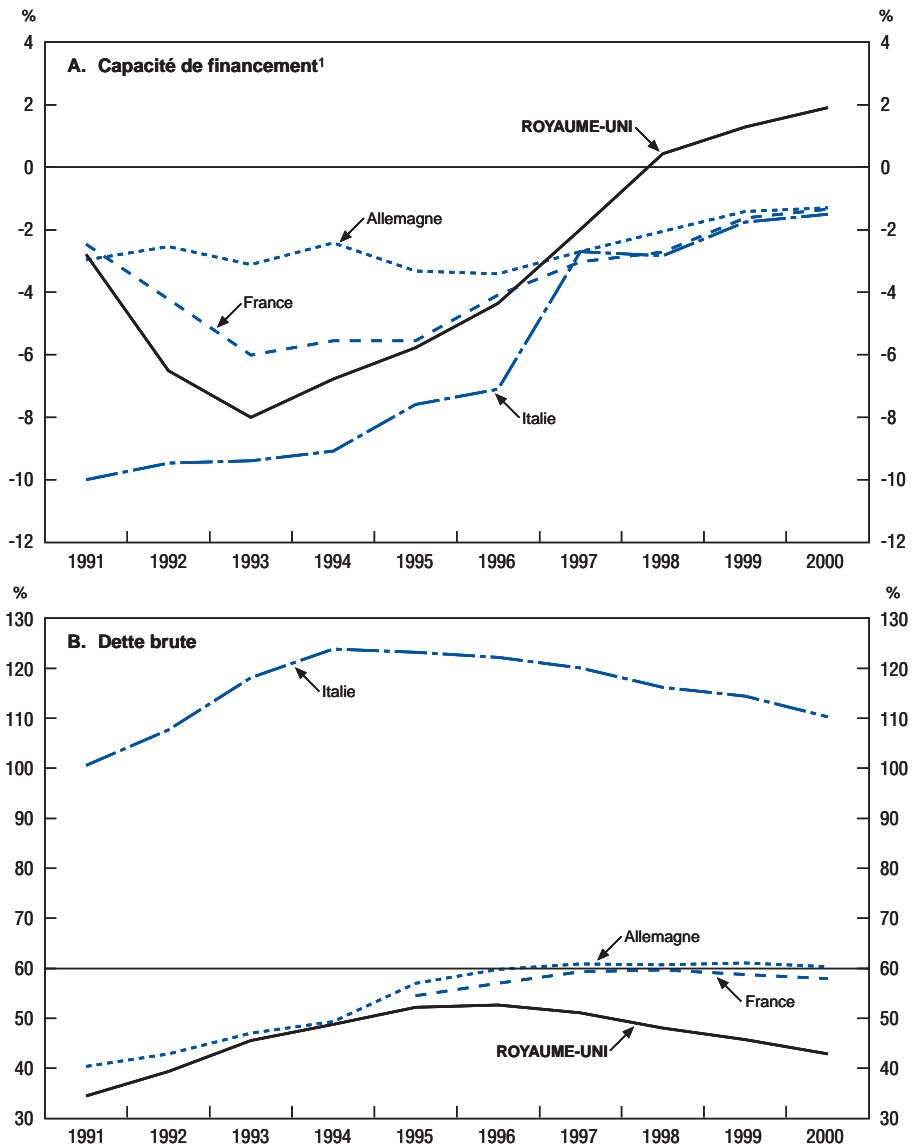
Orientation de la politique budgétaire

Évolution récente

Ces dernières années, le Royaume-Uni a opéré un assainissement budgétaire remarquable, surtout par rapport à la moyenne des pays de l'UE (graphique 13). Tandis que l'UE a vu sa position budgétaire passer d'un déficit de 2,5 pour cent du PIB en 1997 à un quasi-équilibre en 2000, le Royaume-Uni est revenu d'un déficit de 2 pour cent à un excédent de 2 pour cent – à l'exclusion, dans les deux cas, du produit de la vente aux enchères de licences de téléphone mobile de troisième génération (UMTS). Parallèlement, le ratio d'endettement brut du Royaume-Uni est tombé à moins de 43 pour cent du PIB, contre 64 pour cent pour l'UE dans son ensemble, ce redressement étant favorisé en 2000 par des rentrées massives au titre des ventes UMTS, pour un montant équivalent à 2,4 pour cent du PIB. Comme le soulignait la précédente *Étude*, l'ajustement budgétaire a été également remarquable par son ampleur en comparaison de l'évolution passée au Royaume-Uni. De surcroît, il a régulièrement dépassé les estimations *ex ante* des budgets, les recettes étant supérieures aux prévisions et les dépenses plus faibles que prévu, dans le contexte d'une croissance forte et durable (tableau 2).

Mais à partir d'une situation budgétaire certes solide, on constate une nette réorientation de l'action budgétaire qui s'assouplit au fil du temps, conformément aux prévisions définies dans le Budget 2000 et confirmées dans le Budget 2001³¹. A moyen terme, le gouvernement s'attend désormais à un déficit de l'ordre de 1 pour cent du PIB, à la fois en termes bruts et correction faite des influences conjoncturelles (l'écart de production est censé rester très faible). En conséquence, les ratios de la dette nette et du patrimoine net ne devraient guère varier à partir de l'exercice 2001/02. Le passage prévu à un faible déficit s'accorde avec les règles budgétaires du gouvernement et résulte principalement d'une augmentation des dépenses d'investissement nécessaire pour corriger le sous-investissement passé. L'entrée dans un léger déficit contraste avec la tendance de l'Union européenne dans son ensemble, où les derniers programmes de stabilité et de convergence tablaient sur un solde zéro en 2003. En revanche, les *Perspectives*

Graphique 13. **Situation budgétaire au regard des critères de Maastricht**
En pourcentage du PIB



1. Pour 2000, à l'exclusion du produit de la vente éventuelle de licences UMTS (conformément à la pratique du Royaume-Uni). Cela affecte en particulier l'Allemagne et l'Italie, où la capacité de financement serait sinon de 1.2 et -0.3 pour cent respectivement.

Source : National Statistics et Eurostat.

Tableau 2. **Finances du secteur public : quelques indicateurs synthétiques**
En pourcentage du PIB¹

	1999/2000	2000/01	Budget 2001, prévisions				
			2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
Flux							
Recettes courantes							
Budget 1999	39.2	39.4	39.5	39.6	39.7	..	..
Budget 2000	39.6	39.7	39.9	39.8	39.4	39.3	..
Budget 2001	39.6	40.5	40.2	40.1	39.8	39.9	39.8
Dernière estimation	39.4	40.0					
Dépenses courantes							
Budget 1999	37.4	37.4	37.1	37.1	37.1	..	..
Budget 2000	36.2	36.8	36.9	37.1	37.2	37.2	..
Budget 2001	35.9	36.6	37.1	37.3	37.5	37.5	37.5
Dernière estimation	35.7	36.1					
Dépréciation	1.4	1.3	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5
Investissement brut ²	2.5	2.5	3.1	3.4	3.6	3.6	3.6
Investissement net ^{2, 3}	0.5	0.7	1.1	1.5	1.7	1.8	1.8
Soldes corrigés des variations conjoncturelles							
Excédent du budget courant							
Budget 1999	0.6	1.0	1.1	0.9	1.0	..	..
Budget 2000	1.8	1.3	1.3	1.0	0.7	0.7	..
Budget 2001	1.9	2.1	1.4	1.1	0.6	0.7	0.7
Dernière estimation	2.3	2.7					
Capacité de financement ⁴							
Budget 1999	0.0	0.2	0.1	-0.3	-0.4	..	..
Budget 2000	1.2	0.5	0.3	-0.5	-1.1	-1.1	..
Budget 2001	1.6	1.4	0.3	-0.3	-1.1	-1.1	-1.1
Dernière estimation	1.8	2.0					
Encours en fin de période							
Dettes nettes du secteur public							
Valeur nette	36.7	31.7	30.3	29.6	29.7	29.9	30.0
	17.4	18.8	21.3	21.6	21.4	21.0	20.4
Indicateurs du Pacte de stabilité et de croissance							
Solde ⁴							
	1.7	1.7	0.5	-0.1	-0.9	-0.9	-1.0
Ratio de la dette	43.7	40.6	37.6	36.1	35.7	35.6	35.6
<i>Pour mémoire</i>							
Écart de production	0.2	0.6	0.5	0.3	0.2	0.1	0.0

1. Budget 2001 sauf mention contraire.

2. Dernière estimation pour l'année fiscale 2000/01.

3. Investissement brut moins cessions d'actifs et dépréciation.

4. Le produit de la vente aux enchères de licences UMTS (2.4 pour cent du PIB) est assimilé à un paiement de loyers et étalé sur la durée (21 ans) des licences.

Source : HM Treasury.

Tableau 3. **Principaux agrégats budgétaires dans l'optique des comptes nationaux**
 Administrations publiques, année civile, en pourcentage du PIB

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ¹	2002 ¹	2003 ¹
Flux											
Dépenses totales	43.2	42.6	42.2	40.7	38.9	37.7	37.1	37.0	38.4	39.4	39.8
Recettes courantes	35.3	35.9	36.5	36.3	36.7	38.1	38.2	39.0	39.5	39.4	39.1
Soldes financiers											
Capacité de financement	-7.9	-6.7	-5.8	-4.4	-2.2	0.4	1.1	1.9	1.1	0.0	-0.7
Solde primaire ²	-5.7	-4.1	-2.8	-1.6	0.8	3.2	3.5	4.1	2.9	1.8	1.0
Solde structurel ²	-5.6	-5.6	-5.0	-3.7	-2.0	0.4	1.4	1.9	1.2	0.4	-0.5
Solde structurel primaire ²	-3.5	-3.1	-2.1	-0.9	1.0	3.2	3.8	4.1	3.0	2.1	1.2
Épargne brute	-6.7	-5.7	-4.7	-4.1	-2.4	0.2	0.9	1.6	1.6	0.7	0.1
Dettes publiques											
Brute ³	45.4	48.5	51.8	52.3	50.8	47.6	45.2	42.4	41.3	40.5	40.2
Nette	30.9	31.1	36.9	38.7	40.1	41.9	36.7	33.1	30.5	29.2	28.5

1. Prévisions.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

3. Définition de Maastricht.

Source : OCDE.

économiques de l'OCDE (automne 2001) prévoient pour l'Union dans son ensemble un déficit comparable à celui du Royaume-Uni. Ces prévisions de l'OCDE montrent aussi que le glissement dans un léger déficit pourrait être un peu plus prononcé que ne l'implique le budget (tableau 3).

Cette évaluation suscite deux questions. *Premièrement*, dans quelle mesure un déficit de 1 pour cent est-il « sûr », compte tenu des marges de manœuvre requises, en cas de ralentissement de l'activité, pour éviter de franchir le seuil de 3 pour cent prévu par le Pacte de stabilité et de croissance. Selon des estimations du Trésor, l'économie britannique peut laisser les stabilisateurs automatiques jouer à fond sans dépasser la valeur de référence de 3 pour cent fixée par le Traité de Maastricht. *Deuxièmement*, si les résultats budgétaires continuaient d'être supérieurs aux prévisions, dans quel cas les marges disponibles seraient-elles réellement plus confortables ? Dans la situation actuelle, toutefois, certains des bons résultats budgétaires inattendus enregistrés récemment et incorporés en partie dans les ratios de recettes prévus ont moins de chances de se reproduire. Toutefois, les hypothèses sur lesquelles se fondent les prévisions budgétaires récentes sont délibérément prudentes, ce qui contribue à assurer la viabilité budgétaire.

Prévisions budgétaires et résultats à ce jour

Le budget 2000, qui couvre l'exercice avril 2000/mars 2001, a été rendu public en mars 2000 et ses principaux éléments ont été décrits dans la précé-

dente *Étude*. Compte tenu des données les plus récentes, les recettes courantes ont dépassé les estimations du Budget 2000 et les dépenses courantes leur ont été inférieures, respectivement de 0.3 et 0.7 point de PIB. Si l'on y ajoute un manque de 0.2 point de PIB sur les investissements nets prévus, la capacité de financement a dépassé de 1.3 pour cent de PIB la prévision du budget 2000 – l'excédent étant de 2.0 pour cent du PIB contre 0.7 pour cent dans le budget.

Comme les années précédentes, cette « performance exceptionnelle » a reflété dans une certaine mesure les hypothèses délibérément prudentes adoptées dans le budget, mais d'autres facteurs sont entrés en jeu. Durant l'exercice 2000/01 la surprise côté recettes a consisté surtout en un surcroît de rentrées d'impôts sur le revenu (0.7 point de PIB) et de cotisations de sécurité sociale (0.1 point), les revenus réguliers et les primes ayant été plus élevés et peut-être aussi plus inégaux que prévu. Mais ces gains ont été en grande partie annulés par un léger fléchissement de l'impôt sur les sociétés, de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de divers autres impôts. L'application du système relativement récent d'établissement de l'impôt par le contribuable a pu également jouer un rôle, des revenus jusque-là non déclarés étant désormais comptabilisés et imposés³². Côté dépenses, les paiements au titre de la sécurité sociale et des intérêts sur la dette ont été inférieurs aux estimations budgétaires, étant donné la contraction du chômage, le niveau plus bas que prévu des taux d'intérêt et la baisse plus forte qu'espéré de la dette publique compte tenu du produit de l'adjudication des licences UMTS. A vrai dire, pratiquement tous les ministères ont moins dépensé qu'ils ne l'avaient prévu. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que les crédits non dépensés peuvent maintenant être reportés sur l'exercice ultérieur. Par ailleurs, les difficultés rencontrées dans la mise en place de divers types de contrats de partenariat public-privé ont pu occasionner des retards.

Le budget 2001 a été dévoilé le 7 mars 2001. Il renfermait un certain nombre de nouvelles mesures et confirmait la mise en route d'autres initiatives annoncées dans le rapport prébudgétaire (*Pre-Budget Report*) de novembre 2000 ou dans des documents budgétaires antérieurs. Les mesures entrant en vigueur durant l'exercice 2001/02 étaient les suivantes :

- Un relèvement de 300 livres du seuil initial de 10 pour cent de l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'ajoutant à l'indexation sur l'inflation, ce qui à moyen terme réduira les recettes fiscales de 1 milliard de livres par an (environ 0.1 pour cent du PIB).
- Un gel des taxes sur les carburants (plus 1 milliard de livres de réductions en faveur du gazole et de l'essence à très faible teneur en soufre), et l'application aux droits sur les tabacs d'une simple indexation sur l'inflation prévue. Ces dispositions contrastent avec les hausses annuelles automatiques en vigueur entre 1993 et début 2000, justifiées notamment par des considérations environnementales et sanitaires. La

suppression du régime des taxes ajustables doit être située dans le contexte des protestations contre la hausse des carburants et des barrières à l'entrée des raffineries pétrolières qui avaient perturbé l'activité en septembre 2000, sans compter l'inquiétude croissante suscitée par la contrebande de tabac par la Manche.

- Un gel des droits d'accises sur les alcools et les véhicules automobiles et la suppression de la taxe sur les paris (remplacée par un impôt sur les bénéfices bruts des organisateurs de paris)³³.
- La mise en place d'un système d'impôts au titre de la lutte contre le changement climatique, applicable à la consommation d'énergie dans le secteur des entreprises, le secteur public et l'agriculture, qui représentent ensemble un tiers des émissions de dioxyde de carbone (CO₂). Cette mesure doit rapporter environ 1 milliard de livres par an, mais les recettes correspondantes seront recyclées sous la forme d'une réduction de 0.3 point de pourcentage des cotisations des employeurs à l'assurance nationale (ce qui implique un gain net pour quelques secteurs à forte intensité de main-d'œuvre).
- Divers allègements fiscaux en faveur des zones défavorisées (exonération totale de droit de timbre pour toutes les transactions immobilières, taux de TVA réduit sur la conversion de logements).
- Ressources additionnelles pour les hôpitaux et les écoles, en sus du montant engagé dans le *Spending Review* 2000, qui dépassait lui-même les crédits inscrits au budget 2000. Le plafond ministériel de dépenses pour l'éducation est relevé de 290 millions de livres et celui de la santé de 360 millions de livres pour l'exercice 2001/02 (des relèvements similaires sont prévus pour les deux années suivantes).
- Augmentation de divers crédits d'impôt en faveur des familles, par rapport aux montants prévus précédemment (pour le crédit d'impôt pour enfants à charge ou CTC, qui depuis avril 2001 remplace la déduction pour couple marié supprimée en avril 2000) ou par rapport à une simple indexation sur l'inflation (notamment pour le crédit d'impôt en faveur des familles actives ou WFTC, instauré en octobre 1999, et pour les limites du crédit d'impôt pour garde d'enfants dans le cadre du WFTC)
- Majoration de 7.4 pour cent de la pension publique de base à partir d'avril 2001 (qui sera suivie d'une augmentation de 4.1 pour cent un an plus tard) et relèvement substantiel de la garantie minimum de ressources pour les retraités. Au total, le programme en faveur des retraités devrait coûter 1.6 milliard de livres en 2001/02 et 2.4 milliards en 2002/03.

Le budget 2001 contenait aussi des mesures qui devaient entrer en vigueur après l'exercice 2001/02, notamment : l'instauration d'un complément du crédit d'impôt pour enfants à charge d'une durée d'un an pour les nouveau-nés, d'un montant maximum de 10 livres par semaine, ainsi qu'un relèvement de diverses prestations de maternité, à partir de l'exercice 2002/03 ; la mise en place, à partir de 2003/04, d'un congé de paternité payé de deux semaines pour les pères exerçant une activité ; à partir de 2003/04, une augmentation substantielle des déductions personnelles liées à l'âge (en sus de l'indexation).

Les résultats pour les cinq premiers mois de l'exercice 2001/02, jusqu'à août 2001, dénotent une accélération des dépenses courantes et en capital, conjuguée à une progression plus modérée des recettes. En conséquence, les emprunts nets du secteur public ont augmenté pour atteindre 0.9 pour cent du PIB, contre -0.2 pour cent un an auparavant³⁴. Parmi les événements imprévus, la crise de la fièvre aphteuse a entraîné une augmentation des dépenses budgétisées nettes estimée au bas mot à 0.1 pour cent du PIB annuel (voir l'annexe I pour plus de détails).

Un certain nombre d'autres initiatives, exposées dans des documents budgétaires récents ou dans la stratégie gouvernementale de juin 2000 sur l'entreprise et la productivité (HMT et DTI, 2001) font encore l'objet de consultations. Plusieurs d'entre elles sont examinées au chapitre III. Elles concernent notamment :

- L'extension aux grandes entreprises des crédits d'impôt au titre de la recherche-développement.
- Le régime fiscal applicable aux plus-values sur la cession d'importantes participations.
- L'imposition de la propriété intellectuelle, du fonds commercial et d'autres biens incorporels.
- L'institution d'un taux de TVA forfaitaire facultatif pour les petites entreprises, calculé simplement en pourcentage de leur chiffre d'affaires imposable.
- Le regroupement des prestations d'aide au revenu liées aux enfants à charge, du crédit d'impôt pour les familles actives et du crédit d'impôt pour enfants à charge en un crédit intégré pour enfants à charge sous conditions de ressources, qui serait mis en place en avril 2003.
- L'extension du principe du crédit d'impôt pour les familles actives aux familles à faible revenu sans enfant, sous la forme d'un crédit d'impôt à l'emploi sous conditions de ressources.
- La création à partir de 2003 d'un crédit d'impôt retraite, qui permettra aux pensionnés de bénéficier de revenus privés d'un montant peu élevé.

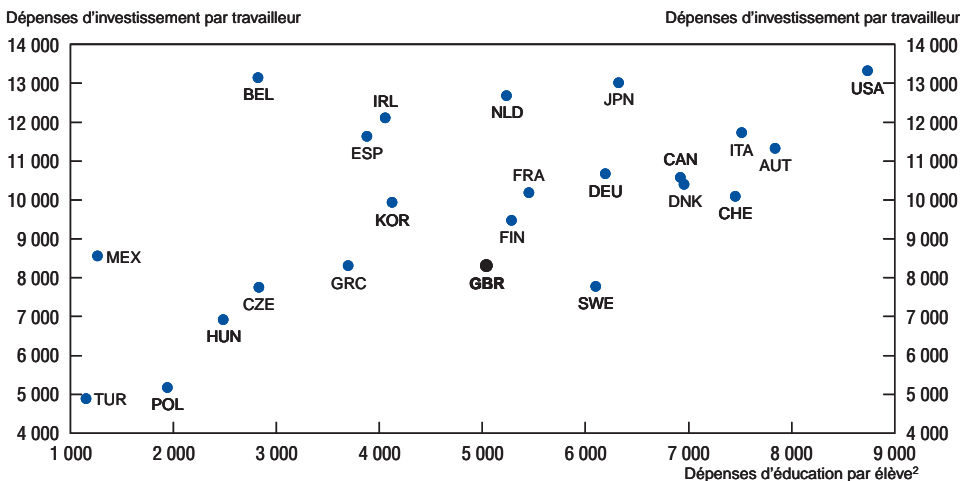
- La création d'un nouveau crédit d'impôt pour les investissements communautaires en vue de soutenir des projets dans des zones défavorisées qui ne peuvent pas attirer de financements aux conditions du marché, même s'ils ont de bonnes chances d'être commercialement viables à terme.
- L'encouragement de l'épargne grâce à des programmes de « protection sociale par création d'actifs » (voir l'annexe IV).

Plusieurs de ces mesures visent à exercer d'importants effets redistributifs en faveur des groupes à faible revenu, comme l'ont fait les modifications des impôts et des prestations déjà mises en œuvre ces dernières années. Certaines actions seraient très coûteuses et s'ajouteraient aux programmes de dépenses à moyen terme existants, même si les modalités finales s'écarteront sans doute sensiblement des projets initiaux, comme en témoigne le prélèvement destiné à lutter contre le changement climatique. Par ailleurs, les réserves pour imprévus constituées dans le cadre du budget 2001 ayant déjà été largement épuisées, notamment pour combattre l'épizootie de fièvre aphteuse et pour améliorer la sécurité ferroviaire après la collision de Hatfield, le Trésor a demandé aux ministères dépensiers de ne pas solliciter de nouveaux relèvements de leurs plafonds de dépenses.

III. Accroître la productivité pour renforcer la croissance potentielle

A la suite des élections générales de juin 2001, le gouvernement a fait savoir qu'il allait s'efforcer davantage d'accroître la productivité en mettant en œuvre des politiques destinées à renforcer le capital physique et humain et à améliorer la capacité d'innovation. En dépit des progrès enregistrés ces dernières années, le Royaume-Uni reste à la traîne de beaucoup d'autres pays pour ce qui est du niveau d'investissement par travailleur et des dépenses d'éducation par élève (graphique 14), tandis que l'évolution de la productivité est restée décevante.

Graphique 14. Investissement en capital humain et physique
Dollars US convertis à l'aide des PPA¹, 1998



1. PPA : Parité de pouvoir d'achat.

2. Dépenses par élève dans les établissements publics et privés à tous niveaux d'enseignement (équivalents plein-temps).

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* et OCDE, Base de données analytiques.

Tableau 4. Réformes structurelles : recommandations et suivi

Sur la base des précédentes Études et de l'Étude présente, compte tenu des mesures prises depuis 2000

Précédentes Études	Principales mesures prises	Présente Étude
<p>Marché du travail</p> <p>Les premiers résultats du programme <i>New Deal</i> indiquent une certaine hausse de l'offre de main-d'œuvre, mais les pertes sèches sont considérables.</p> <p>La modulation du <i>salaires minimum</i> en fonction de l'âge doit être maintenue.</p> <p>Le <i>crédit d'impôt pour les familles qui travaillent</i> a été instauré en octobre 1999. Il devrait accroître les taux d'activité de certaines catégories mais peut avoir un léger effet défavorable sur le nombre d'heures ouvrées.</p>	<p>Extension du <i>New Deal</i> par secteur aux travailleurs âgés (25 ans et plus, 50 ans et plus), aux parents isolés, aux conjoints de chômeurs, aux invalidés.</p> <p>Augmentation de 10.8 pour cent à partir d'octobre 2001. La modulation selon l'âge est maintenue.</p> <p>L'allocation WFTC est majorée de 5 livres à partir d'avril 2001.</p> <p>Le crédit d'impôt pour enfants à charge est augmenté de 1.5 à 10 livres à partir d'avril 2001.</p> <p>Programme invalidité et soins.</p> <p>De nouvelles règles permettent aux individus de demander plus aisément une prorogation de l'allocation logement lorsqu'ils quittent le régime de prestations pour prendre un emploi (avril 2001).</p> <p>Loi de 2001 sur la fraude à la sécurité sociale.</p> <p>Fixation d'objectifs éducatifs par groupe d'âge.</p>	<p>Fortes pertes sèches et faible viabilité des emplois. Certaines options du NDYP ne donnent pas de résultats satisfaisants.</p> <p>L'évaluation de l'impact ne montre guère d'effet sur l'emploi. A surveiller étroitement dans l'éventualité d'un ralentissement.</p> <p>Les taux d'activité ont augmenté et des personnes sont sorties de la pauvreté. Pourtant, la participation est faible, et l'association avec d'autres prestations engendre encore des taux marginaux élevés en matière d'imposition du revenu.</p> <p>L'intégration proposée des différents dispositifs pour les enfants devrait entraîner une simplification du système.</p> <p>Le niveau élevé des prestations décourage les invalides de participer au programme.</p> <p>Les problèmes d'incitation subsistent.</p> <p>L'objectif est de réduire la fraude de 10 pour cent d'ici mars 2002.</p> <p>Objectifs en voie d'être atteints pour quelques groupes d'âge, mais le groupe des 11-14 ans pose encore problème. Veiller à ne pas abaisser les normes des examens.</p>
<p>Restructurer les <i>aides au logement</i> afin de réduire les contre-incitations à travailler correspondantes.</p> <p>Dans les <i>régimes de prestations sociales</i>, la fraude et les erreurs demeurent considérables et il est toujours nécessaire de mieux contrôler et coordonner l'accès aux diverses prestations.</p> <p>Renforcer le <i>niveau d'instruction</i>.</p>		

Tableau 4. **Réformes structurelles : recommandations et suivi** (suite)
 Sur la base des précédentes Études et de l'Étude présente, compte tenu des mesures prises depuis 2000

Précédentes Études	Principales mesures prises	Présente Étude	
Marché des produits	<p>Les ressources des <i>autorités chargées de la concurrence</i> doivent être correctement ciblées étant donné la prolifération des fusions et acquisitions.</p> <p>Décourager un grand nombre de notifications de <i>fusions</i>.</p>	<p>Recrutement de nouveaux enseignants et mise en place d'une nouvelle grille des salaires pour les enseignants.</p> <p>Ressources augmentées en 2001. Les réformes de la législation sur les fusions seront incluses dans un projet de loi sur les entreprises à paraître.</p> <p>De nouvelles directives détaillées ont été fournies aux entreprises. Perception d'un droit de 13 000 livres pour une décision de notification et de 5 000 livres pour une notice explicative.</p> <p>Il est proposé de criminaliser les ententes.</p>	<p>Presque tous les enseignants ont reçu une prime, sans lien manifeste avec les résultats.</p> <p>Il faut veiller à ce que la législation s'accorde avec le droit communautaire et n'entraîne pas de charges plus lourdes pour les entreprises.</p> <p>La mesure a été efficace.</p>
<p>L'application conjointe de la législation sur la concurrence par l'OFT et par les <i>organismes sectoriels de réglementation</i> pourrait s'avérer difficile dans la pratique.</p>	<p>Supprimer les obstacles à une utilisation efficace des terres ou des biens qui entravent le développement de l'entreprise dans des secteurs tels que le commerce de détail, l'hôtellerie et les logiciels.</p> <p>Améliorer la <i>gestion de l'entreprise</i> en veillant à ce que la rémunération des membres des conseils d'administration soit davantage liée aux résultats.</p> <p>Améliorer le <i>gouvernement d'entreprise</i>.</p>	<p>Devrait renforcer l'effet dissuasif.</p> <p>La procédure n'a pas encore été entièrement essayée. Le coût élevé des organismes sectoriels devrait faire l'objet d'un examen approfondi. Leur champ d'action devrait être étroitement ciblé sur les questions de concurrence.</p> <p>Recommandation maintenue.</p>	
	<p>A l'étude.</p>	<p>Recommandation maintenue.</p>	
	<p>La <i>Company Law Review</i> prévoit la suppression de l'obligation d'une assemblée générale annuelle pour les entreprises privées. Pour les autres, la divulgation des informations devrait être plus rapide et plus large.</p>	<p>Ces initiatives peuvent améliorer la situation, mais elles devront être suivies de près.</p>	

Tableau 4. **Réformes structurelles : recommandations et suivi** (suite)
 Sur la base des précédentes Études et de l'Étude présente, compte tenu des mesures prises depuis 2000

Précédentes Études	Principales mesures prises	Présente Étude
Renforcer l'esprit d'entreprise et l'innovation.	<p>Réforme de la loi sur les faillites.</p> <p>De nombreux petits dispositifs et aménagements fiscaux favorisent les PME. Le crédit d'impôt à la R-D sera étendu, divers fonds ont été créés ou élargis pour aider la recherche des universités et des entreprises.</p> <p>Réduction des taux d'imposition des sociétés, augmentation de la déduction en capital pour les petites entreprises qui investissent en équipements TIC, amélioration des incitations des individus et des sociétés à investir dans de petites entreprises et réduction de l'impôt sur les plus-values en capital pour les actifs commerciaux détenus par des particuliers.</p> <p>Loi de 2001 sur la réforme de la réglementation.</p>	<p>Veiller à ce que seuls les gestionnaires imprudents soient sanctionnés.</p> <p>Nécessité d'une évaluation complète de l'efficacité de ces dispositifs. En les rationalisant on devrait améliorer la participation.</p> <p>On a observé une augmentation notable de l'investissement des entreprises ces dernières années, mais il est difficile de l'attribuer à des mesures gouvernementales particulières.</p>
Réduire le poids des formalités administratives.		<p>Veiller à la cohérence des actions des trois organismes impliqués dans la réglementation, à savoir le SBS, le BRTF et le RIU.</p>
Marché financier	Réformes des retraites.	<p>Envisager la possibilité d'un niveau minimum de cotisations au régime privé pour assurer un taux de compensation adéquat.</p> <p>Réformer la BSP et le MIG, compte tenu de l'interaction entre le crédit au titre de la retraite (<i>Pension Credit</i>) et les autres prestations.</p> <p>Donner suite aux conclusions du rapport Myrners.</p> <p>Veiller à ce que le fardeau réglementaire reste proportionnel aux objectifs de la réglementation.</p>
Mise en place de la FSA.		

Source : OCDE.

Le présent chapitre examine un certain nombre d'initiatives structurelles récemment prises par les pouvoirs publics³⁵, notamment celles qui sont le plus susceptibles d'influer sur l'investissement et la productivité. La bonne tenue du marché du travail ces dernières années a partiellement compensé les effets négatifs du manque de dynamisme de la productivité sur les niveaux de vie. Il est maintenant indispensable d'accroître l'offre de main-d'œuvre en renforçant les programmes du marché du travail mis en place pendant la dernière législature et en assurant davantage de cohérence dans le système d'impôts et de transferts. Par ailleurs, il importerait d'améliorer les niveaux d'instruction afin d'accroître la productivité, et c'est là l'un des principaux objectifs des pouvoirs publics. S'agissant des marchés de produits, le gouvernement a décidé d'accroître la capacité d'innovation, d'éliminer les lourdeurs administratives et de stimuler la concurrence. Le présent chapitre s'achève par une analyse des réformes qui ont des conséquences pour les marchés financiers, notamment le passage progressif à des dispositifs de retraite privés et la mise en place, dans le domaine de la supervision financière, d'une autorité intégrée couvrant l'ensemble des services financiers (*Financial Services Authority*). Le tableau 4 présente une récapitulation des recommandations de l'OCDE en matière de réforme structurelle.

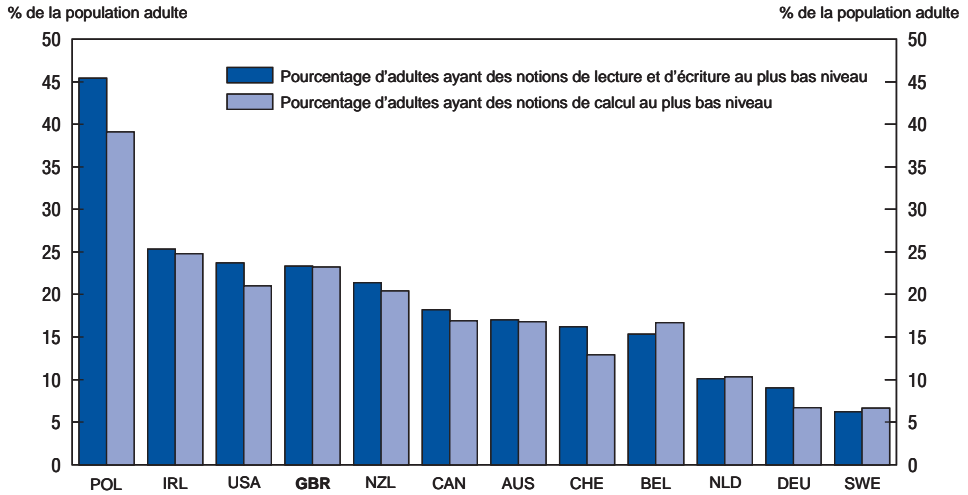
Le développement du capital humain et l'amélioration des incitations au travail

Le développement du capital humain, indispensable à toute amélioration du potentiel de croissance économique, dépend non seulement du taux d'augmentation de l'emploi, mais aussi de la rapidité avec laquelle la qualité de celui-ci s'améliore. Un certain nombre d'initiatives prises par les pouvoirs publics sur ces deux plans au cours des dernières années sont examinées ci-après.

Éducation et qualifications

La faiblesse des investissements dans l'éducation au cours des deux dernières décennies a eu de sérieuses conséquences (graphique 15)³⁶. D'après les résultats de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes, le Royaume-Uni est l'un des pays de l'OCDE ayant la plus forte proportion d'adultes dotés de faibles connaissances élémentaires en lecture, écriture et calcul (OCDE, 2000a), tandis que les niveaux d'instruction sont faibles (tableau 5). Il s'ensuit que les travailleurs sont peu qualifiés (DfEE, 2001a). Par ailleurs, la formation en cours d'emploi est moins développée que dans les autres pays de l'OCDE en moyenne. Le Royaume-Uni n'obtient des résultats relativement satisfaisants qu'en ce qui concerne le niveau tertiaire. Cela étant, les gestionnaires qualifiés sont relativement rares au niveau local, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public, comme en témoigne notamment l'embauche de cadres dirigeants étrangers, souvent venus des États-Unis³⁷. Si les meilleurs dirigeants formés au

Graphique 15. **Littératie et numératie**
1994-98



Source : OCDE.

Tableau 5. **Niveau d'instruction**

Pourcentage de la population ayant fait des études au moins jusqu'à la fin du deuxième cycle du secondaire ou jusqu'à la fin du tertiaire, par sexe et par groupe d'âge, 1999

Groupe d'âge	Hommes						Femmes					
	Au moins deuxième cycle du secondaire ¹			Au moins tertiaire			Au moins deuxième cycle du secondaire ¹			Au moins tertiaire		
	25-34	55-64	Total 25-64	25-34	55-64	Total 25-64	25-34	55-64	Total 25-64	25-34	55-64	Total 25-64
Allemagne	87	83	86	23	28	28	84	63	76	20	11	17
Canada	86	64	79	42	28	37	89	60	80	52	27	41
États-Unis	87	81	86	36	32	37	89	81	87	39	24	35
France ²	76	48	65	29	14	21	77	36	59	33	11	22
Italie	53	25	44	9	7	10	58	17	41	11	4	9
Japon	91	63	81	44	19	35	95	57	81	46	10	29
Royaume-Uni ²	70	61	69	29	20	26	60	39	53	28	16	24

1. Hors programmes courts CITE 3C.

2. Tous les programmes CITE 3 ne remplissent pas les conditions minimales pour les programmes longs CITE 3C. L'annexe 3 de *Regards sur l'éducation*, OCDE 2001, décrit de façon détaillée le système de classification CITE 97 utilisé pour définir les niveaux du deuxième cycle du secondaire et du tertiaire dans différents pays.

Source : OCDE.

Royaume-Uni soutiennent la comparaison avec leurs homologues étrangers, il y a aussi beaucoup de cadres relativement médiocres.

Face à cette situation, le gouvernement a décidé de consacrer davantage de ressources financières à l'enseignement et aux infrastructures, en accordant la priorité à certains groupes d'âge, à certains projets (établissements spécialisés, par exemple) ou à certaines régions. S'agissant du capital physique du secteur de l'éducation, l'une des priorités est de rénover les bâtiments et d'accroître les investissements dans les technologies de l'information et des communications (TIC). Les besoins de ressources financières sont considérables et le gouvernement a l'intention de solliciter la participation du secteur privé pour y faire face. Un certain nombre de partenariats public-privé ont été organisés pour la construction et la gestion d'établissements d'enseignement, mais le gouvernement ne s'est pas encore prononcé sur l'évolution future de ces partenariats (voir chapitre IV). Les enseignants en poste sont aujourd'hui 410 000, soit 12 000 de plus qu'en 1998, mais des goulets d'étranglement subsistent. Pour remédier à cette situation, le gouvernement s'efforce d'inciter des enseignants ou des membres des professions libérales en retraite à reprendre un emploi, et il recrute massivement à l'étranger. Des dispositifs de rémunération en fonction des performances ont aussi été mis en place³⁸. Cependant, ces incitations ne suffisent pas toujours à compenser le coût de la vie dans les régions où le manque d'enseignants se fait le plus sentir, comme Londres et, d'une manière plus générale, le Sud-Est³⁹. En conséquence, au printemps 2001 le gouvernement a annoncé un programme d'incitations pour le recrutement d'enseignants dans les régions à coûts élevés. En outre, la nouvelle *Starter Home Initiative* a pour but d'aider les travailleurs clés du secteur public à acquérir un logement.

Pour améliorer l'efficacité du système éducatif, le gouvernement a adopté une stratégie progressive consistant à fixer des objectifs par groupe d'âge et à offrir de nouvelles options dans le cadre d'un nombre croissant d'établissements spécialisés. La première étape consiste à améliorer le niveau d'instruction élémentaire des enfants de 7 à 11 ans. En 2002, 80 pour cent d'entre eux devront avoir acquis un niveau normal en ce qui concerne les mécanismes de lecture et d'écriture (contre 65 pour cent en 1998) et 75 pour cent un niveau normal en calcul (contre 59 pour cent). Il semblerait que ces objectifs aient pratiquement été atteints dès 2000. Les objectifs retenus pour les jeunes de 16 ans ont eux aussi été pratiquement réalisés, mais ils sont beaucoup moins ambitieux. Pour les jeunes de 11 à 14 ans, de nouveaux efforts devront être faits. La stratégie du gouvernement s'appuie aussi sur la diversification. L'enseignement secondaire devient de plus en plus varié, avec un nombre croissant d'établissements spécialisés⁴⁰. Par exemple, les *Beacon schools* (écoles phares), dont les pratiques exemplaires inspirent d'autres établissements, contribuent à améliorer les résultats globaux. Leur nombre a augmenté rapidement, pour atteindre aujourd'hui le millier. Au niveau

des établissements, le nombre d'options proposées dans le programme d'enseignement national a augmenté (elles en représentent aujourd'hui la moitié).

Bien que le Royaume-Uni obtienne des résultats relativement satisfaisants au niveau tertiaire en comparaison des autres pays, le gouvernement a récemment fixé un objectif pour ce secteur à l'horizon 2010. D'ici cette date, 50 pour cent des jeunes devraient avoir la possibilité de bénéficier d'un enseignement supérieur avant d'atteindre 30 ans, contre 40 pour cent actuellement. Cependant, les conséquences budgétaires d'une telle décision pourraient être considérables, les investissements dans ce domaine atteignant environ 6.6 milliards de livres par an en Angleterre, encore que le recours à des prêts soumis à conditions de revenu pour le financement des dépenses quotidiennes et l'instauration de droits de scolarité pour les étudiants domiciliés au Royaume-Uni aient contribué à réduire ces coûts, qui auraient été sinon à la charge du contribuable.

La formation professionnelle s'améliore elle aussi, grâce au programme de formation professionnelle des jeunes *Work-Based Training for Young People* (WBTP), lancé au milieu des années 90. Celui-ci recouvre les programmes d'apprentissage « modernes et fondamentaux » ainsi que les programmes d'apprentissage « modernes avancés », qui visent à permettre aux jeunes de 16 à 24 ans d'acquérir une expérience et des qualifications professionnelles. Les participants ont généralement le statut de salarié à part entière. Les programmes doivent être bientôt modifiés, mais le WBTP s'est soldé par des résultats relativement satisfaisants, avec plus de 300 000 participants à la fin de 2000. Environ 60 pour cent de ceux-ci ont obtenu une qualification complète et près de 70 pour cent ont directement trouvé un emploi. Après ce succès relatif, le financement de la formation des jeunes de plus de 16 ans qui ne poursuivent pas d'études supérieures et le financement local de la formation en entreprise ont été regroupés dans le cadre d'un mécanisme de financement unique et amélioré, le *Learning and Skills Council*, depuis avril 2001.

Ainsi, bien que les jeunes aient à leur disposition un meilleur enseignement, des progrès restent à faire pour ceux de 11 à 14 ans et pour les plus âgés⁴¹. Par exemple, l'initiative concernant les comptes de formation individuels pour les adultes, examinée dans la précédente *Étude*, a connu quelques difficultés. La participation a été plus forte que prévu – avec plus de 2.5 millions de comptes ouverts dès septembre 2001 – et le dispositif s'est étendu au-delà de sa capacité. L'utilisation effective des comptes a été beaucoup plus réduite (bien qu'elle augmente) et il semble bien que les titulaires ayant déjà un bon niveau d'instruction sont surreprésentés. En raison des inquiétudes provoquées par son expansion rapide, le programme a été suspendu en octobre 2001. Il conviendrait par ailleurs d'améliorer les taux d'inscription relativement faibles dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et de réduire la proportion, assez élevée, de jeunes qui sont sans emploi et ne poursuivent pas d'études.

Évolution du marché du travail

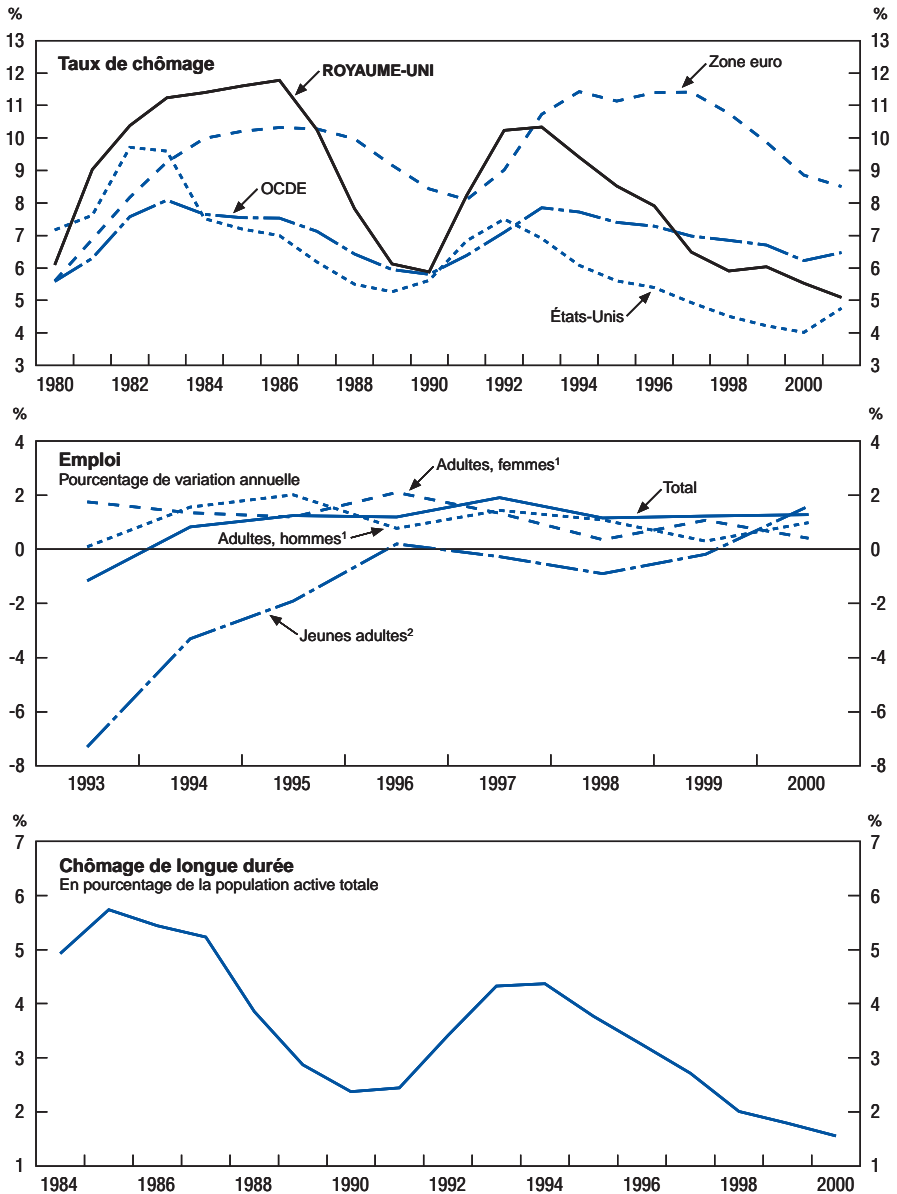
Indépendamment de l'amélioration de la productivité de la population active, une hausse des taux d'activité tend à stimuler la croissance potentielle. Après neuf années d'expansion économique, la situation du marché du travail est satisfaisante, aussi bien par comparaison avec les autres pays qu'en termes historiques. Le taux de chômage, qui a régulièrement baissé, est tombé à des niveaux sans précédent depuis les années 70 et l'emploi a progressé pour les hommes comme pour les femmes, même si sa hausse s'est légèrement ralentie ces derniers temps, pour atteindre près de 75 pour cent de la population d'âge actif en juin 2001 (graphique 16)⁴². Au cours de la dernière législature, le gouvernement a lancé un certain nombre de programmes concernant le marché du travail. Les plus importants d'entre eux sont les programmes de réinsertion mis en œuvre dans le contexte du *New Deal*, qui visent à améliorer les taux d'activité et les qualifications, en particulier parmi les groupes défavorisés. L'institution d'un salaire minimum national et les réformes en cours du système de protection sociale visent aussi à renforcer les incitations au travail.

En dépit du recul rapide du chômage, 7,7 millions de personnes d'âge actif étaient classées parmi les personnes économiquement inactives en juin 2001, soit à peu près le même nombre qu'au milieu des années 90 ou des années 80. Parmi celles-ci, 70 pour cent déclarent ne pas souhaiter occuper un emploi. Pour les hommes, les deux principales raisons, d'importance à peu près équivalente, sont les suivantes : soit ils poursuivent des études, soit ils sont en longue maladie ou en invalidité. En revanche, la moitié environ des femmes qui n'exercent pas d'activité citent les obligations familiales comme principale raison pour ne pas entrer sur le marché du travail⁴³. Le faible taux d'activité des hommes âgés et des handicapés s'explique en partie par les fortes incitations à la retraite anticipée, qui ont entraîné un vif recul du taux d'activité des hommes de 60 à 64 ans au début des années 80. Celui-ci est actuellement de 50 pour cent, contre 85 pour cent au début des années 70. En outre, les handicapés ont près de sept fois plus de chances que les autres personnes d'être sans travail et de percevoir des indemnités. Globalement, au printemps 2000 on comptait plus de 2,6 millions de handicapés sans emploi et indemnisés.

Les programmes *New Deal*

Les programmes *New Deal* ont été décrits de façon approfondie dans de précédentes *Études* de l'OCDE. Pour résumer, un *New Deal* pour les jeunes (NDYP) a été lancé dans 12 domaines pilotes en janvier 1998 puis étendu à l'échelle nationale trois mois plus tard. La participation est obligatoire pour tous les jeunes de 18 à 24 ans qui n'ont pas d'emploi et bénéficient de l'allocation de demandeur d'emploi depuis six mois⁴⁴. Lorsqu'ils s'inscrivent, commence une période d'orientation de quatre mois : un conseiller personnel les aide à rechercher un

Graphique 16. Indicateurs du marché du travail



1. 25-49 ans.

2. 16-24 ans.

Source : National Statistics, *Labour Market Trends* et OCDE, *Statistiques de la population active*.

emploi, leur donne des conseils de carrière et les prépare à l'une des quatre options suivantes, au cas où ils n'auraient pas trouvé d'emploi à la fin de la période d'orientation : i) emploi subventionné ; ii) travail pour le compte de l'*Environmental Task Force* (ETF) ; iii) travail dans une organisation du secteur bénévole ; ou iv) formation à plein-temps. Si un participant refuse l'une de ces options, ne s'y conforme pas ou l'abandonne plus tôt que prévu sans raison valable, il peut se voir appliquer une sanction en termes d'allocation (perte de deux semaines d'allocation, puis de quatre semaines et enfin de six mois en cas de nouveau manquement).

Une version pilote d'un New Deal pour les chômeurs de longue durée (*New Deal for the Long-Term Unemployed*, NDLTU), ciblée sur les personnes de 25 ans et plus sans emploi depuis 18 mois ou plus, a été lancée en juin 1998 et offre des conseils personnalisés et un certain nombre d'options. Cependant, depuis avril 2001 le programme a été étendu et intensifié à l'échelle nationale, sur la base des projets pilotes et du NDYP, et il offre désormais des contacts plus intenses et un plus large accès aux services de soutien.

Il existe plusieurs autres programmes New Deal, qui sont tous volontaires et comportent tous des conseils et une orientation fournis par un conseiller personnel. Le *New Deal for Lone Parents* (NDLP), mis en place à l'échelle nationale en octobre 1998, vise principalement les parents isolés qui ont demandé à bénéficier d'une allocation de revenu ; en avril 2002 il sera étendu à tous les parents isolés, qu'ils reçoivent ou non des prestations. A partir d'avril 2002, ce programme comportera des entretiens obligatoires en vue de la recherche d'un emploi. Le New Deal pour les personnes de 50 ans et plus (ND50+), mis en place à l'échelle nationale en avril 2000, vise les personnes bénéficiant d'indemnités d'incapacité de travail, d'un complément de revenu ou d'une allocation de demandeur d'emploi depuis six mois au moins. Les personnes qui trouvent un emploi grâce au programme peuvent bénéficier d'un crédit d'emploi pendant une période pouvant atteindre un an. Le *New Deal for Partners of the Unemployed* (NDPU), qui concerne les conjoints de chômeurs, a été lancé à l'échelle nationale en avril 1999. Il a été prolongé sous le nom de *New Deal for Partners* en avril 2001, de manière à couvrir également les conjoints de personnes bénéficiant d'une allocation de revenu, d'indemnités pour incapacité de travail, d'allocations d'invalidité ou d'allocations pour incapacité grave depuis six mois ou plus. Le *New Deal for Disabled People* (NDDP), qui concerne les handicapés et a été lancé sous forme de projet pilote en septembre 1998 et étendu à l'échelle nationale en juillet 2001, vise à sensibiliser les employeurs et les prestataires de services aux besoins d'emploi des handicapés. Ce type de programme sert également à répondre à des pénuries de qualifications : c'est le cas, par exemple, du New Deal récent concernant les technologies de l'information, qui est le premier programme sectoriel géré par les employeurs (encadré 1).

Encadré I. Le New Deal concernant les technologies de l'information

Le projet « Ambition : TI », annoncé en mars 2001, est un nouveau partenariat entre le gouvernement et les entreprises qui s'appuie sur l'expérience acquise dans le cadre du New Deal. Il comprend trois programmes :

- *Career Ambition*, programme pilote de trois ans destiné à aider les chômeurs de longue durée et les parents isolés à devenir des techniciens dans le secteur des TI. L'objectif est de fournir 5 000 emplois généralement rémunérés entre 15 000 et 20 000 livres. Il est financé à hauteur de 14.5 millions de livres par l'*Employment Opportunities Fund*.
- *First Ambition*, qui offre aux chômeurs de longue durée et aux parents isolés la possibilité de suivre une formation dans le domaine des TIC. L'objectif est d'inscrire, au cours de la première année, 15 000 personnes dans le cycle de formation du Permis de conduire informatique européen* ou dans un cours de formation équivalent.
- *Challenge Ambition*, qui permet aux prestataires dans le cadre du New Deal de demander des ressources pour commercialiser des solutions novatrices dans le domaine des TIC.

Les partenaires commerciaux du secteur des TI pour le programme Career Ambition, sont Cisco Systems, FI Group, Siemens, IBM, Consignia, Cap Gemini, Ernst & Young, Dixons, Sage Groupe, ICL, EDS, RM plc, Oracle, BT et Microsoft. Les chômeurs et parents isolés qui participent à ce programme se voient en principe offrir un emploi dans une de ces entreprises.

* Le cycle de formation du Permis de conduire informatique européen couvre les principes de base de l'informatique, ses applications pratiques et leur utilisation au travail et dans la société en général. Au Royaume-Uni, ce programme est géré par la *British Computer Society*, qui en assure aussi la promotion. Pour de plus amples détails, voir www.ecdl.com/.

Les programmes les plus importants en termes de participants sont dans l'ordre, ceux qui s'adressent aux jeunes, aux chômeurs de longue durée et aux parents isolés (tableau 6). En juillet 2001, 684 000 personnes avaient participé au New Deal pour les jeunes. A l'issue du programme d'orientation, 60 pour cent sont sortis du programme et 39 pour cent ont choisi l'une des quatre options proposées. Parmi ceux qui sont sortis du programme, 47 pour cent ont trouvé un emploi non aidé. Sur les quatre options, la formation à plein-temps a été la plus demandée, mais on observe un manque d'assiduité et des taux d'abandon élevés. A partir d'octobre 2000, toutefois, les mesures prises pour intensifier la procédure Gateway ont réduit notablement le nombre des personnes dirigées à tort vers une formation à plein-temps. Dès juillet 2001, les participants se répartissaient presque également entre les quatre options. Pour le New Deal en faveur des chômeurs de longue

Tableau 6. **Résumé de statistiques des New Deal¹**

Jusqu'à fin...	NDYP (Juillet 2001)	NDLTU (Juillet 2001)	NDLP (Juillet 2001)	NDDP (Juin 2001)	ND50+ (Juillet 2001)
Nombre de participants depuis le lancement du programme	683 600	355 400	282 670	n/c	n/c
Participants actuels	89 300	26 700	102 520	n/c	n/c
Nombre de participants ayant trouvé un emploi à ce jour	319 670	74 170	100 661	8 200	45 039
<i>En pourcentage du total des participants</i>	47	21	36	n/c	n/c

1. n/c = non comparable.

Source : Department of Work and Pensions.

durée, avant les réformes récentes 21 pour cent des participants seulement finissaient par trouver un emploi non aidé. En ce qui concerne le New Deal pour les parents isolés, près des deux tiers des participants ne trouvent pas d'emploi.

Il est encore trop tôt pour procéder à une évaluation complète de l'efficacité du New Deal, car les informations sont encore insuffisantes et certains programmes ont été mis en œuvre tardivement. Cependant, le New Deal pour les jeunes et le New Deal pour les chômeurs de longue durée (avant la réforme récente) existent maintenant depuis plus de trois ans, et peuvent donc faire l'objet d'une première évaluation. A première vue, le vif recul du chômage des jeunes et du chômage de très longue durée (plus de 24 mois) semble très encourageant. Cependant, ce recul n'est pas entièrement attribuable au New Deal, car le dynamisme de la situation économique y a certainement contribué. De fait, diverses analyses donnent à penser que ces programmes se traduisent par d'importantes pertes sèches. D'après Van Reenen (2001), la probabilité de trouver un emploi augmente de 20 pour cent environ grâce au New Deal pour les jeunes, et Riley et Young (2001) estiment que de 50 à 80 pour cent des personnes qui sont sorties des rangs des chômeurs l'auraient fait de toute façon en l'absence du programme. Ainsi, environ 15 000 jeunes seulement auraient directement trouvé un emploi grâce au programme au bout de deux ans. Si l'on tient compte du fait que certains participants étaient inscrits au chômage, la réduction globale du chômage des jeunes induite par le programme représenterait environ 35 000 jeunes (House of Commons Select Committee on Education and Employment Fifth Report, 2001). Par conséquent, la perte sèche serait de l'ordre de 60 pour cent⁴⁵. Dans le cas du New Deal pour le chômage de longue durée (sous sa forme précédente), la perte sèche aurait été de l'ordre de 80 pour cent.

Bien que l'on ne dispose pas encore de la totalité des informations concernant les personnes qui sont sorties des programmes New Deal, les résultats dispo-

nibles font apparaître des différences suivant les options. *Premièrement*, le nombre de personnes ayant obtenu un emploi stable (plus de 13 semaines) est décevant, en particulier parmi les chômeurs de longue durée⁴⁶. Environ 40 pour cent des placements dans le cadre du New Deal pour les jeunes n'ont pas duré. Dans le cadre du New Deal pour les chômeurs de longue durée, moins d'un sixième des participants ont trouvé des emplois stables. *Deuxièmement*, moins de 20 pour cent des personnes ayant choisi l'option de formation à plein-temps ont obtenu la qualification recherchée, et 45 pour cent seulement achèvent leur stage et obtiennent une qualification. *Troisièmement*, les options concernant le secteur bénévole et la participation à l'*Environmental Task Force* (ETF) ont été beaucoup moins utilisées que les deux autres, et environ un tiers des intéressés ont trouvé des emplois non aidés. Ces résultats relativement décevants peuvent s'expliquer par l'efficacité inégale des conseillers personnels. Dans certaines régions, une charge de travail particulièrement lourde a entraîné une rotation importante du personnel. Par ailleurs, les sanctions n'ont pas été appliquées de façon uniforme dans toutes les régions⁴⁷.

Il est difficile de procéder à une estimation fiable des coûts et avantages du New Deal. Le coût net pour les finances publiques de chaque emploi créé grâce au New Deal pour les jeunes est estimé à environ 4 000 livres⁴⁸. Cependant, le chiffrage des emplois créés est sujet à une large marge d'incertitude, car l'évolution du marché du travail a aussi été influencée par d'autres mesures, comme la *National Childcare Strategy*, les réformes du système d'imposition et de transferts ou encore l'institution du salaire minimum national. Il est difficile d'isoler les effets de ces différents facteurs sur les taux d'activité. Après avoir essayé de tenir compte de chacun d'eux dans le cadre d'un modèle macroéconomique, Riley et Young (2001) aboutissent à la conclusion que le New Deal pour les jeunes a été globalement plus avantageux que coûteux.

Dans l'ensemble, les premiers résultats des programmes New Deal donnent à penser que l'offre de main-d'œuvre a quelque peu augmenté. En revanche, il est décevant de constater que près de la moitié des emplois obtenus par les personnes qui sont sorties de ces programmes n'ont même pas duré 13 semaines. Par ailleurs, de nombreux participants quittent le programme pour des destinations inconnues, ce qui rend difficile l'évaluation du New Deal⁴⁹. La situation serait encore plus décevante si l'on portait à 26 semaines la durée d'un emploi considéré comme stable. Par ailleurs, il y a sans doute un noyau dur de participants qui sont « recyclés » dans diverses options du New Deal, ce qui appelle une intensification du travail de suivi. Il convient toutefois de ne pas oublier que dans un marché du travail dynamique, en particulier, le New Deal s'adresse aux cas les plus difficiles parmi les chômeurs, dont beaucoup ont de sérieux problèmes comportementaux et sont difficiles à (ré)insérer. Cependant, grâce à leur participation au New Deal, ces personnes acquièrent une expérience professionnelle, une confiance en elles et de nouvelles qualifications, même si elles ne trouvent pas immédiatement un emploi stable.

Le salaire minimum national

Pour rendre le travail plus intéressant et encourager l'entrée ou le retour sur le marché du travail, un salaire minimum national, initialement fixé à 3.60 livres de l'heure, a été institué en avril 1999. Pour les jeunes travailleurs (jusqu'à 21 ans inclus), le salaire minimum a été fixé à 3.00 livres. Le salaire minimum national n'est pas automatiquement indexé, mais il est ajusté à intervalles irréguliers par le gouvernement en fonction des avis émis par la *Low Pay Commission* (LPC, 2001). Il a été porté à 3.70 livres en octobre 2000 et 4.10 livres (soit une augmentation de 10.8 pour cent) en octobre 2001. Une nouvelle augmentation de 10 pence est prévue pour octobre 2002. Pour les jeunes travailleurs, le salaire minimum a été porté à 3.20 livres en juin 2000 et à 3.50 livres en octobre 2001, et une nouvelle augmentation de 10 pence est prévue pour octobre 2002⁵⁰. La *Low Pay Commission* a publié son troisième rapport au printemps 2001. Celui-ci conclut que, globalement, l'institution du salaire minimum national n'a pas trop pesé sur les entreprises. En fait, les premières estimations effectuées par la *Low Pay Commission* quant à l'impact du salaire minimum national sur la masse salariale ont été révisées à la baisse, aux alentours de 0.35 pour cent, après prise en compte de données plus fiables. Néanmoins, certains secteurs ont été particulièrement touchés – notamment celui de l'hôtellerie et de la restauration, où avant l'institution du salaire minimum national, un cinquième des emplois étaient rémunérés à un taux inférieur à celui-ci, mais aussi certaines petites entreprises de branches d'activité comme le commerce de détail, les services collectifs et les textiles.

Le salaire minimum national a contribué à réduire les écarts de rémunération entre hommes et femmes, ainsi que la dispersion totale des salaires, puisque son institution a permis à 1.3 million de personnes, dont 70 pour cent de femmes et les deux tiers de travailleurs à temps partiel, d'obtenir des salaires plus élevés. Le nombre de personnes ayant bénéficié d'une revalorisation en 2000 a toutefois été nettement plus faible, car les salaires avaient déjà progressé dans des proportions supérieures aux 2.8 pour cent de l'augmentation du salaire minimum national en raison des tensions sur le marché du travail. Dans l'ensemble, les employeurs ont bien appliqué le nouveau salaire minimum et ils le font de mieux en mieux. Cependant, dans certains secteurs, comme celui des soins, de l'habillement et des textiles, ainsi que celui du travail à domicile, le taux d'application est inférieur à la moyenne. Dans ces secteurs, ce sont les travailleurs appartenant à des minorités ethniques qui sont le plus touchés.

Ainsi qu'on l'a noté dans l'*Étude* précédente, le salaire minimum national a initialement été fixé à un niveau relativement faible, variable selon l'âge, et il a été appliqué jusqu'à présent dans un environnement économique relativement dynamique. L'augmentation d'octobre 2001 est importante, même si elle représente dans une large mesure un rattrapage de l'évolution du salaire moyen. D'après une estimation initiale faite par la Banque d'Angleterre, cette augmenta-

tion devait se traduire par une progression de 0.15 pour cent de l'indice des gains moyens et une accélération de 0.1 pour cent de la hausse des prix. Il reste en revanche à voir comment le système se comportera en cas de ralentissement de l'activité, et si la marge de manœuvre offerte par le dispositif actuel sera utilisée judicieusement.

Impôts et transferts

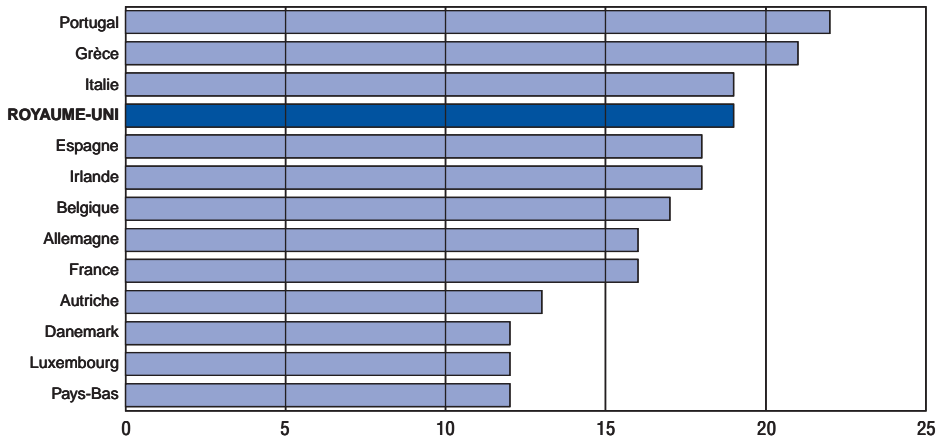
Dans une large mesure, la pauvreté et l'exclusion sociale sont à la fois la source et le résultat de l'échec scolaire et professionnel. De plus, l'exclusion sociale est en grande partie héritée. Par conséquent, si des interventions et une moindre détresse financière permettent de réduire le nombre de grossesses parmi les adolescentes ou le nombre de personnes ayant un très faible niveau d'instruction élémentaire, les membres de la prochaine génération qui vivront et élèveront leurs enfants dans la pauvreté seront moins nombreux. En cherchant à supprimer la pauvreté chez les enfants en l'espace d'une génération, la stratégie du gouvernement ne vise pas seulement des objectifs de redistribution, mais elle reflète aussi un objectif économique à long terme d'accroissement de la productivité grâce à une amélioration de l'éducation et des taux d'activité. Une réforme du système d'imposition et de transferts devrait avoir des effets sensibles sur la pauvreté, même à court terme.

Au Royaume-Uni, le taux de pauvreté, celle-ci étant définie par un revenu inférieur à 60 pour cent de la médiane nationale⁵¹, est l'un des plus élevés de l'Union européenne (graphique 17). De fait, les ressources ne sont pas uniformément réparties entre les ménages : avant l'intervention de l'État, le quintile supérieur perçoit en moyenne 54 400 livres par an sous forme de revenus (rémunérations, retraites professionnelles et revenus d'investissement), c'est-à-dire environ 19 fois plus que les 2 800 livres du quintile inférieur (Lakin, 2001)⁵².

Cependant, le système d'imposition et de transferts (voir annexe V) assure une redistribution assez large des revenus (graphique 18). Les prestations monétaires contribuent le plus à réduire les disparités de revenus, en portant de 2 à 6 pour cent du revenu total la proportion qui revient au quintile inférieur, tandis que la part du quintile supérieur est ramenée de 52 à 44 pour cent. Les deux quintiles inférieurs reçoivent 60 pour cent de l'ensemble des prestations en espèces, ce qui correspond à 5 000 livres par an. Le système d'imposition a une incidence beaucoup plus limitée sur les disparités de revenus. Les impôts directs ont un léger effet égalisateur, mais celui-ci est neutralisé par la fiscalité indirecte. Globalement, après impôts et transferts, le rapport entre le revenu moyen du quintile inférieur et celui du quintile supérieur passe à un quart.

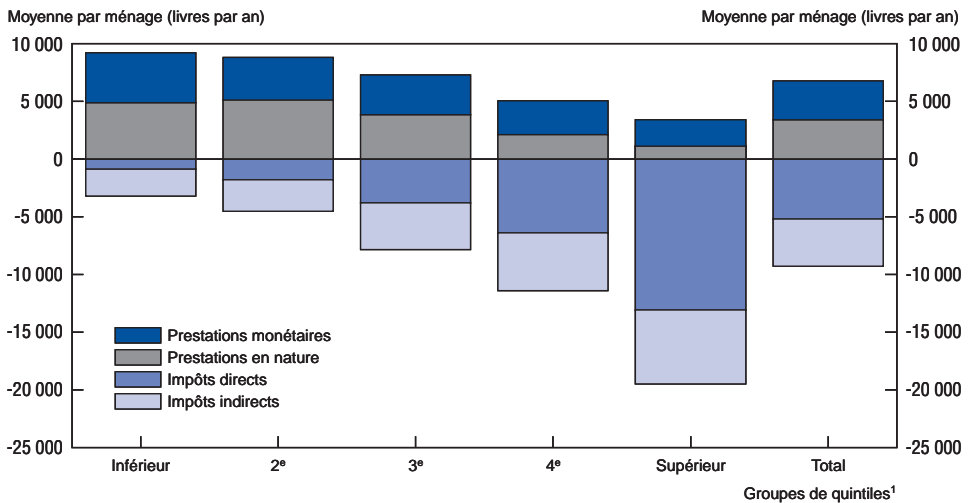
La pauvreté et les disparités de revenus, en termes globaux aussi bien que dans certains sous-groupes de la population, n'ont guère varié depuis le milieu des années 90. D'après des simulations microéconomiques des effets des

Graphique 17. **Pauvreté**¹
1996



1. Personnes dont le revenu total équivalent est inférieur à 60 % du revenu total équivalent médian (%).
Source : Panel de ménages de la Communauté européenne (PMCE), Eurostat.

Graphique 18. **Effet redistributif du système de protection sociale**
1999-2000



1. Tous ménages classés selon leur revenu disponible équivalent.
Source : National Statistics.

réformes engagées ces dernières années par le gouvernement, la proportion de ménages pauvres aurait dû passer de 19 pour cent en 1997 à 15 pour cent en 2001 (Sutherland et Piachaud, 2001)⁵³. Pour les enfants, la proportion aurait dû passer de 26 à 17 pour cent⁵⁴. Or, la dernière enquête sur les revenus inférieurs à la moyenne révèle qu'étonnamment peu de progrès ont été enregistrés sur la période jusque 1999/2000, la pauvreté relative parmi les enfants étant restée pratiquement inchangée en dépit d'un recul sensible de la pauvreté en termes absolus par rapport aux niveaux de 1996/97 et le pourcentage d'enfants durablement piégés dans la pauvreté ayant légèrement diminué.

La principale raison de ce résultat tient au fait que les chiffres ne reflètent pas encore les mesures clés des pouvoirs publics. Les données couvrent la période avril 1999-mars 2000, mais des mesures ont été prises depuis lors. Les principales mesures de lutte contre la pauvreté des enfants ont pris effet vers la fin 1999 et en 2000. Le crédit d'impôt pour les familles actives (*Working Families Tax Credit*, WFTC) a été instauré en octobre 1999, mais il a remplacé le *Family Credit* progressivement, sur une période de six mois, au fur et à mesure du renouvellement des droits à prestation. Un relèvement substantiel des taux du WFTC et de l'*Income Support* a été inscrit dans le Budget 2000 et a pris effet en juin et octobre 2000. D'autres facteurs peuvent expliquer la faible variation des taux de pauvreté. *Premièrement*, les revenus ont progressé rapidement ces dernières années : de ce fait, la pauvreté relative peut augmenter même si la pauvreté absolue diminue. *Deuxièmement*, les intéressés ne sont peut-être pas suffisamment sensibilisés aux divers dispositifs dont ils pourraient bénéficier, ce qui contribue peut-être à un faible recours à ceux-ci, comme c'est souvent le cas pour les prestations soumises à conditions de ressources. Enfin, le système d'imposition et de transferts est devenu très complexe et les effets de divers dispositifs peuvent se neutraliser mutuellement dans une certaine mesure, ce qui contribue à enfermer certaines personnes dans le chômage et/ou la pauvreté (annexe V). Par exemple, pour le partenaire d'un chômeur indemnisé, l'exercice d'une activité peut ne pas présenter d'intérêt, ou une personne pourvue d'un emploi peut se trouver « piégée » au bas de l'échelle des revenus (Sutherland, 2001).

Cette situation tient peut-être aussi au passage d'un système d'indemnisation universel à un système d'indemnisation sous conditions de ressources. Les prestations soumises à conditions de ressources peuvent être ciblées plus précisément sur les groupes choisis⁵⁵, mais le recours à ces prestations peut être faible⁵⁶ en raison d'une méconnaissance des situations dans lesquelles les personnes peuvent ou non en bénéficier. Par ailleurs, le contrôle des ressources est plus coûteux à administrer et peut entraîner des fraudes plus importantes, mais l'approche individualisée retenue par le gouvernement, en vertu de laquelle tous les demandeurs de prestations sont en rapport avec un conseiller personnel, pourrait permettre d'atténuer quelque peu ces problèmes⁵⁷. Cependant, le crédit d'impôt pour les familles actives a des effets globalement posi-

tifs. Une analyse préliminaire donne à penser qu'il a permis d'accroître les incitations au travail, à temps plein en particulier, et que les personnes qui sont sorties de la pauvreté ont vraisemblablement trouvé un emploi. Par ailleurs, le non-emploi parmi les parents isolés, principale cible de cette mesure, a diminué plus rapidement que dans l'ensemble de la population entre 1997-99 et 1999-2000 (Brewer et Cregg, 2001).

Le grand nombre de personnes se trouvant en longue maladie et en invalidité est beaucoup plus préoccupant (tableau 7). L'augmentation du nombre de bénéficiaires d'allocations d'invalidité s'est ralentie durant les années 90 mais elle reste plus rapide que dans la plupart des pays de l'OCDE et le nombre de bénéficiaires est élevé, malgré des taux d'utilisation relativement faibles⁵⁸. Environ un tiers des demandeurs d'allocations n'envisagent pas de reprendre un emploi, mais un autre tiers souhaiteraient travailler. Cependant, le taux d'emploi des handicapés est relativement faible en comparaison des autres pays de l'OCDE. Le taux de participation élevée aux régimes d'invalidité tient à des raisons qui sont difficiles à discerner. Ces régimes servent sans doute de « soupape de sécurité », lorsque l'accès à d'autres prestations devient plus difficile et que les conditions à respecter pour percevoir des prestations deviennent plus onéreuses. Cependant, le dispositif actuel vise toujours à indemniser les personnes qui n'ont pas la possibilité de travailler et non à leur verser des indemnités correspondant au coût de leur invalidité. Ainsi, certains bénéficiaires croient encore que l'exercice d'une activité pourrait en fait leur faire perdre les prestations qu'ils reçoivent. Face à cette situation, il a été décidé que si un titulaire de pension d'invalidité trouve un emploi mais le perd avant un an, il peut retrouver le niveau de prestations antérieur. Deux mesures ont été prises. La cotisation à la *National Insurance*, pour les invalides retournant au travail, a été légèrement modifiée en avril 2001, et le gouvernement a institué, comme on l'a vu plus haut, le *New Deal* pour les handicapés en juillet 2001. Le crédit d'impôt en faveur des handicapés⁵⁹, lancé en même temps que le crédit d'impôt pour les familles actives, a par ailleurs été augmenté. Ces mesures, aussi utiles qu'elles soient, ne semblent guère de nature à résoudre le problème du chômage parmi les handicapés, ni à réduire sensiblement les taux d'entrée.

Autres mesures législatives

La législation relative à l'emploi n'a guère changé depuis la dernière *Étude*. Pour l'essentiel, de légères modifications ont été apportées aux règles en vigueur en raison de la mise en œuvre des directives européennes. Ainsi, les congés payés de maternité passeront de 18 à 26 semaines, avec effet en 2003. A la même date, un congé payé de paternité de deux semaines et un congé payé pour adoption seront institués. En revanche, le gouvernement a décidé de retarder la mise en œuvre de la directive européenne sur le travail de durée déterminée, qui

Tableau 7. Prestations de sécurité sociale et crédits d'impôt connexes
Exercice 2000/01

	En millions de livres	Bénéficiaires (en milliers)	Composition (en pourcentage)	En pourcentage du PIB	Caractéristiques	
					Contributive	Critère de ressources
Prestations aux familles¹	13 211		13	1.4		
WFTC	4 600	1 150 ²	4	0.5	Non	Oui
Prestation pour enfants à charge	8 611	7 072	8	0.9	Non	Non
Prestations aux chômeurs	2 907		3	0.3	Pour 16 %	Pour 84 %
Prestations aux personnes à faibles revenus	22 810		22	2.4		
Aide au revenu	8 933	2 207	8	0.9	Non	Oui
Allocation logement	11 257	3 968	11	1.2	Non	Oui
Allègement au titre de l'impôt municipal	2 620	4 790	2	0.3	Non	Oui
Prestations aux personnes âgées	42 796		41	4.5		
Pension de retraite de base	33 932	10 878	32	3.6	En partie	Non
Pension liée aux gains	4 851		5	0.5	Oui	Non
Garantie minimum de ressources	4 013	1 638	4	0.4	Non	Oui
Prestations aux personnes malades et invalides	17 401		16	1.8		
Prestations d'incapacité ³	6 536	1 554	6	0.7	Oui	En partie
Allocation d'invalidité de subsistance	6 044	2 160	6	0.6	Non	Non
Autre allocations d'invalidité	4 821		5	0.5		
Autres	6 475		6	0.7		
Total	105 600		100	11.2		

1. Pour la WFTC et la prestation pour enfants à charge, le nombre est celui des familles et non des enfants.

2. Nombre moyen de familles bénéficiaires à un moment quelconque. Toutefois, le nombre total des bénéficiaires de la WFTC à un moment quelconque de l'année est susceptible d'être plus élevé.

3. Ce chiffre est celui des bénéficiaires de la prestation d'incapacité. Les demandeurs de cette prestation qui ne satisfont pas aux conditions de cotisation à l'Assurance nationale reçoivent à la place une aide au revenu.

Source : HM Treasury, Budget 2001 et Department of Social Security, www.dss.gov.uk/asd/asd4/table8.xls.

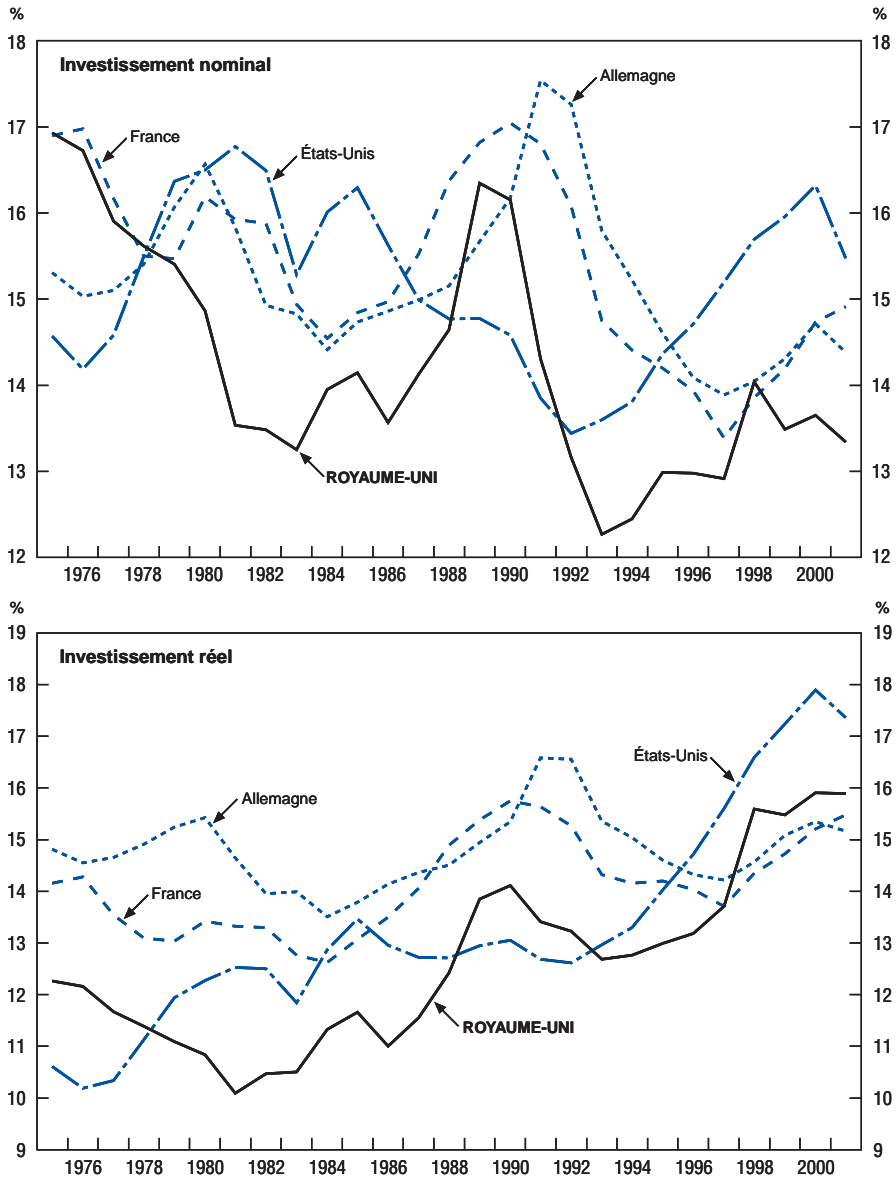
visé à protéger les salariés titulaires de contrats de durée déterminée en les faisant bénéficier de droits comparables à ceux des salariés permanents et à empêcher les employeurs d'abuser de la flexibilité que leur procurent ces contrats. Le gouvernement négocie également des modifications et des reports de mise en œuvre pour certaines dispositions de la directive européenne sur l'information et la consultation des salariés.

Favoriser l'innovation et la concurrence

Le gouvernement a considéré que le faible niveau des investissements physiques faisait obstacle à une croissance plus rapide de la productivité. Le Royaume-Uni est depuis longtemps à la traîne des autres pays du G7 dans ce domaine, même si des progrès notables ont été réalisés ces dernières années (graphique 19) et si l'écart vis-à-vis de la France et de l'Allemagne a été en grande partie comblé en termes réels, mais pas en termes nominaux⁶⁰. Un accroissement de l'investissement public, à condition d'être bien orienté, devrait contribuer à améliorer les services publics – en particulier dans les domaines de la santé, des transports et de l'éducation. Cependant, il est indispensable que l'investissement des entreprises soit lui aussi plus soutenu, afin de permettre une amélioration de la productivité du travail. L'installation de machines et d'outillage incorporant les technologies les plus récentes permet une diffusion plus rapide des idées et méthodes de production nouvelles. La faiblesse des investissements dans le passé s'explique peut-être en partie par les incertitudes provoquées par les fortes fluctuations de l'activité, qui ont entraîné une plus grande instabilité de la demande et des coûts d'utilisation du capital que dans les autres pays. Plus récemment, le nouveau cadre macroéconomique axé sur la stabilité a probablement renforcé la confiance des entreprises et stimulé l'investissement, même si la fermeté du taux de change a joué en sens inverse dans le secteur exposé.

Si le climat de l'investissement s'est amélioré, la situation reste préoccupante dans différents domaines. L'un de ceux-ci est la recherche-développement (R-D). Alors que le Royaume-Uni a une densité de chercheurs et de travailleurs hautement qualifiés proche de la moyenne internationale, il est à la traîne des autres pays de l'OCDE en termes de compétences en matière de gestion et de qualifications intermédiaires. En outre, les entreprises du Royaume-Uni dépensent moins en R-D par travailleur que la plupart de leurs concurrentes, et depuis 1993 la position relative du Royaume-Uni s'est détériorée, notamment vis-à-vis des États-Unis et du Japon (OCDE, base données MSTI, mai 2001)⁶¹. Le Royaume-Uni vient aussi après les États-Unis, la France et l'Allemagne en ce qui concerne le nombre de brevets délivrés ou déposés par habitant, en dépit de la qualité de la recherche universitaire. De ce fait, les performances en matière d'innovation paraissent médiocres (OCDE, Tableau de bord d'indicateurs STI, 2001).

Graphique 19. Investissement fixe total hors logement dans certains pays du G7
En pourcentage du PIB



Source : OCDE.

Certains obstacles à l'activité d'entreprise peuvent aussi nuire à l'innovation et à la création d'entreprises. Bien que le Royaume-Uni soit l'un des pays de l'OCDE où l'on observe le moins d'obstacles à l'entrepreneuriat (Nicoletti *et al.*, 2000), il enregistre des résultats médiocres en ce qui concerne la création d'entreprises. D'après la dernière enquête mondiale sur les créations d'entreprises, le Royaume-Uni obtiendrait des résultats légèrement meilleurs que ceux de la France et du Japon, mais nettement inférieurs à ceux du Canada et des États-Unis (Tsorbatzoglou *et al.*, 2001). Le manque de capital-risque pourrait expliquer cette situation, puisque la proportion d'investisseurs informels est d'environ la moitié de ce qu'elle est aux États-Unis⁶². Cependant, l'enquête témoigne de certaines améliorations récentes sur ces deux plans. Le problème pourrait aussi tenir à une utilisation moins intensive des stock-options comme forme de rémunération, ainsi qu'au coût relativement élevé des faillites et de l'insolvabilité au Royaume-Uni, par comparaison avec le Canada et les États-Unis. En outre, le poids important de la fiscalité, en comparaison des États-Unis, qu'il s'agisse des impôts sur les particuliers, sur les entreprises ou sur les gains en capital, a peut-être aussi tendance à décourager les créateurs d'entreprises.

Promouvoir l'innovation et la création d'entreprises

Face à cette situation, le gouvernement a lancé ou intensifié un grand nombre de programmes, déjà évoqués dans la précédente *Étude*, souvent dans le but de favoriser les petites et moyennes entreprises (PME). Il s'agit de mesures destinées à encourager l'investissement en capitaux d'amorçage dans les jeunes et petites entreprises, ainsi qu'à alléger la réglementation et la fiscalité. Par exemple, la récente *Small Business Research Initiative* vise à stimuler les activités de R-D des PME. Le gouvernement a également amélioré le programme SMART, qui a pour objet de subventionner certains projets novateurs réalisés par des PME, lorsque ces projets reposent sur une collaboration avec les milieux universitaires⁶³. Sur le plan du financement, le gouvernement s'est appuyé sur des programmes préexistants destinés à réduire la pénurie de fonds propres, en particulier la pénurie de capital-risque d'amorçage, dont le niveau est encore inférieur à la moyenne de l'Union européenne (Baygan et Freudenberg, 2000).

Les démarches administratives sont coûteuses, en particulier pour les petites entreprises. La lourdeur, la complexité, l'imprécision et les fluctuations de la législation sont très mal perçues (Carter *et al.*, 2000)⁶⁴. Les aides publiques aux entreprises doivent accroître leur impact, puisqu'une faible proportion seulement des PME y ont recours. De multiples organismes s'occupent des démarches administratives. En avril 2000, les autorités ont mis en place le *Small Business Service* (SBS). Celui-ci a été créé pour favoriser un environnement qui stimule l'entreprise, apporte un soutien aux petites entreprises concer-

nant le respect des réglementations et regroupe en un seul organisme toutes les aides publiques à la petite entreprise. La *Better Regulation Task Force* (BRTF) et la *Regulatory Impact Unit* (RIU) devraient contribuer à réduire les lourdeurs administratives en mettant l'accent sur la qualité de la réglementation. La BRTF est un organisme indépendant chargé de conseiller le gouvernement sur la réglementation en vigueur et prévue, tandis que la RIU, qui est rattachée au Cabinet, examine les réglementations et a élaboré un ensemble de critères, tels que la transparence et l'efficacité, auxquels tout les projets de réglementation doivent satisfaire. D'une manière plus générale, le gouvernement a fait part de son intention de simplifier le cadre réglementaire (OCDE, 2002). La loi de 2001 sur la réforme de la réglementation prévoit déjà une procédure accélérée pour la suppression ou la modernisation de certaines dispositions⁶⁵. Il reste à voir si ces mesures contribueront effectivement à réduire les lourdeurs administratives. Une réduction du nombre d'organismes concernés et de mesures applicables pourrait contribuer à l'établissement d'un cadre réglementaire plus efficace et plus simple.

Le gouvernement envisage d'apporter plusieurs modifications au régime fiscal des PME. A compter de l'exercice 2002/03, la tranche de l'impôt sur les sociétés à 10 pour cent, correspondant aux plus petites entreprises, sera élargie. Le chiffre d'affaires maximum, aux fins de la définition d'une PME, sera porté de 350 000 à 600 000 livres. Le versement de la TVA sera simplifié et les pénalités automatiques en cas de versement tardif vont être supprimées. Pour aider les petites entreprises à attirer des travailleurs hautement qualifiés, le programme *Enterprise Management Incentive* (EMI), qui permet à ces entreprises d'accorder à leurs salariés des stock-options bénéficiant d'avantages fiscaux, sera étendu aux entreprises dont les actifs atteignent jusqu'à 30 millions de livres⁶⁶. Des mesures fiscales plus générales sont aussi à l'étude. Le régime de l'impôt sur les gains en capital devrait être modifié (pour la troisième fois en quatre ans) : à compter d'avril 2002, le taux effectif de cet impôt, sur les actifs des sociétés, sera ramené à 20 pour cent au bout d'un an et à 10 pour cent au bout de deux ans. En outre, le gouvernement a organisé des consultations sur la manière d'étendre le crédit d'impôt en faveur de la R-D, conçu pour les PME, aux grandes entreprises⁶⁷.

Les mesures évoquées ci-dessus sont souhaitables si elles permettent de réduire les coûts ou de compenser les défaillances du marché. A cet égard, l'augmentation des financements disponibles contribue à réduire le manque de fonds propres et certains dispositifs se sont révélés utiles sur le plan de l'investissement. Mais il faut aussi prendre en compte les pertes de recettes fiscales qui en résultent, de même que les distorsions qui risquent d'apparaître au niveau de la concurrence. Les exonérations dont bénéficient les petites entreprises doivent être réduites au minimum, car elles peuvent nuire à la concurrence et faire en réalité obstacle à leur développement.

Encore une réforme de la politique de la concurrence

Les mesures visant directement à promouvoir l'innovation et la croissance ne porteront pleinement leurs fruits que si elles s'inscrivent dans un cadre de concurrence rationnel. Pour atteindre un niveau d'investissement élevé, il est indispensable que les nouvelles entreprises innovantes puissent avoir accès à un marché concurrentiel, que les conditions soient les mêmes pour tous, que le régime réglementaire ne soit pas trop contraignant et que les infrastructures soient développées et fonctionnent de façon satisfaisante.

Des prix élevés peuvent refléter un manque de concurrence. Par exemple, en dépit de l'intervention de la Commission de la concurrence, et bien que l'écart ait quelque peu diminué depuis l'année passée, les prix des automobiles restent beaucoup plus élevés au Royaume-Uni que dans la zone euro (Commission européenne, 2001). D'une manière plus générale, une analyse de la politique de la concurrence du Royaume-Uni réalisée par Pricewaterhouse Coopers à la demande du ministère du Commerce et de l'Industrie (DTI) aboutit à des conclusions ambiguës. Globalement, le régime de concurrence au Royaume-Uni apparaît un peu plus efficace, en moyenne, que la plupart des autres régimes européens, mais nettement moins efficace que ceux des États-Unis et de l'Allemagne (DTI, 2001*b*). Si l'on fait abstraction des fusions, les avantages de ce régime tiennent à la qualité de l'analyse économique, à la clarté des procédures et à la rapidité du processus de décision. Pour ce qui est des fusions, le manque d'indépendance politique est considéré comme le principal problème.

La loi de 1998 sur la concurrence, entrée en vigueur en mars 2000, s'est traduite par une réforme en profondeur du cadre de la concurrence, répondant à certaines des préoccupations exprimées précédemment (OCDE, 1996). L'organisation de la politique de la concurrence a été simplifiée et les pouvoirs d'investigation de l'*Office of Fair Trading* (OFT) ont été renforcés. D'une manière plus générale, le régime s'est rapproché des pratiques et procédures de l'Union européenne, ce qui a répondu aux souhaits des entreprises et limité les possibilités d'arbitrage entre plusieurs instances, comme on peut s'y attendre dans un marché unique. Cependant, les problèmes soulevés à propos des fusions n'étaient pas réglés, et c'est toujours le ministère du Commerce et de l'Industrie qui détenait en définitive le pouvoir de décision dans ce domaine. Il a été récemment annoncé que, sauf dans des circonstances exceptionnelles, le ministre du Commerce et de l'Industrie suivrait l'avis de l'OFT sur l'opportunité de transmettre ou non des dossiers de fusion à la Commission de la concurrence. Étant donné l'augmentation du nombre de fusions, cela devrait contribuer à réduire les retards dans le traitement des opérations et à accroître la transparence.

A la suite des élections de juin 2001, le gouvernement a annoncé son intention de renforcer la politique de la concurrence par une série de mesures qui doivent bientôt être définies dans un projet de loi du DTI sur les entreprises. Un

Livre blanc publié par la suite décrit les grandes lignes d'un nouveau régime (DTI, 2001c). Deux des mesures les plus importantes consistent à accorder davantage d'indépendance à l'OFT et à la Commission de la concurrence, notamment en ce qui concerne les fusions, et à durcir les sanctions en cas de violation des règles de concurrence. Abstraction faite de la politique en matière de fusions, il est surprenant de voir de nouvelles réformes si peu de temps après la mise en œuvre de la loi de 1998 sur la concurrence. De fait, l'OFT et la Commission de la concurrence n'ont pas fini d'appliquer les mesures prévues par la réforme de 1998. En même temps, les données limitées dont on dispose jusqu'à présent témoignent de certaines améliorations. Le nombre de plaintes a doublé et, dans plusieurs cas, les entreprises en infraction ont modifié leur comportement lorsqu'elles ont eu connaissance des plaintes déposées auprès de l'OFT.

Les nouvelles propositions sont d'accorder des responsabilités accrues à la Commission de la concurrence et à l'OFT. La Commission de la concurrence verrait son pouvoir d'investigation élargi et pourrait accorder des dommages-intérêts aux parties lésées. L'OFT serait dirigé par un Conseil dont les membres seraient nommés en fonction de leurs compétences dans le domaine de la concurrence. L'OFT créerait également un nouveau service qui pourrait procéder à des enquêtes de sa propre initiative, se saisir de plaintes émanant de groupes de consommateurs aussi bien que de particuliers et examiner la réglementation publique.

Sont aussi étudiées des propositions détaillées concernant le régime des fusions. *Premièrement*, les ministres s'abstiendraient d'intervenir dans les décisions en matière de fusion, et les autorités de la concurrence auraient le dernier mot à cet égard, sauf en cas de problème « d'intérêt public exceptionnel », par exemple au cas où la sécurité nationale serait en cause. Tant que les exceptions sont réduites au minimum, ces dispositions devraient accroître la transparence du système. *Deuxièmement*, le seuil au-delà duquel les fusions doivent faire l'objet d'un examen serait modifié, puisque le montant des actifs serait remplacé par le montant du chiffre d'affaires, la raison en étant que le rôle croissant des actifs incorporels, notamment dans les industries de services, retire une partie de leur poids aux autres actifs. Cependant, il sera peut-être difficile de trouver le seuil approprié : s'il est trop bas, il imposera une charge excessive aux entreprises et aux autorités de la concurrence ; s'il est trop élevé, il ne servira plus de filtre. *Troisièmement*, le critère de l'intérêt public, sur la base duquel les fusions sont actuellement contrôlées, serait abandonné. Ce critère, énoncé dans la loi de 1973 sur la concurrence, est relativement large, puisqu'il prend en compte des facteurs comme les effets sur l'environnement et l'emploi, mais dans la pratique les autorités ont eu tendance à mettre surtout l'accent sur les questions de concurrence⁶⁸. Pour les enquêtes, il est proposé d'utiliser un critère plus rigoureux de « réduction substantielle de la concurrence », comme cela se fait actuellement aux États-Unis, au Canada et en Australie.

Enfin, une proposition controversée concerne la criminalisation des comportements anticoncurrentiels, conformément à ce qui se fait actuellement aux États-Unis, au Canada, au Japon, en Corée et dans certains pays européens. Le gouvernement fait valoir qu'une telle mesure rappellerait à la raison les entrepreneurs tentés de constituer des ententes et que les chefs d'entreprise innocents n'auraient rien à craindre. La *Confederation of British Industry* a fait observer que la loi de 1998 sur la concurrence prévoit déjà des amendes pouvant atteindre 10 pour cent du chiffre d'affaires, pendant une période allant jusqu'à trois ans. Cependant, il est probable que cette menace est moins grande que celle de voir engager sa responsabilité personnelle sur le plan pénal. Depuis que la loi sur la concurrence est entrée en vigueur, aucune entreprise n'a été condamnée pour comportement anticoncurrentiel, et deux entreprises seulement ont été condamnées pour abus de position dominante⁶⁹. Pour huit enquêtes ouvertes sur des ententes, on compte au total plus de quarante affaires dans lesquelles il y a lieu raisonnablement de soupçonner un non-respect des interdictions édictées dans la loi. Ces autres dossiers concernent le refus d'approvisionnement, la pratique de prix d'éviction et les prix imposés. Il est donc difficile de déterminer les effets dissuasifs du dispositif actuel.

Réglementation des services d'utilité publique

Les secteurs ou services d'utilité publique, où le monopole naturel joue un rôle, ne peuvent être régis par la législation générale en matière de concurrence. C'est le cas, en particulier, des secteurs du gaz et de l'électricité, de l'eau et des chemins de fer. Dans ces secteurs, une réglementation spécifique est nécessaire. Le régime du Royaume-Uni repose sur l'existence d'autorités de régulation sectorielles qui ont des pouvoirs comparables à ceux de l'OFT leur permettant de faire appliquer le droit de la concurrence dans leur secteur de compétence⁷⁰. Ce régime a été complété par la loi de 2000 sur les services d'utilité publique, qui est encore en cours de mise en place. Le principal changement intervenu depuis la dernière *Étude* est la fusion des autorités de régulation du gaz et de l'électricité en une seule autorité de régulation de l'énergie, l'*Office of Gas and Electricity Markets* (OFGEM)⁷¹. Simultanément, le *Gas Consumers Council* a été développé, de manière à pouvoir s'occuper également de questions concernant l'électricité, et il s'appelle désormais *Energywatch*. Il a pour mission de protéger les intérêts de tous les consommateurs (ménages et entreprises) et peut obtenir et publier des informations provenant des fournisseurs d'énergie et des autorités de régulation.

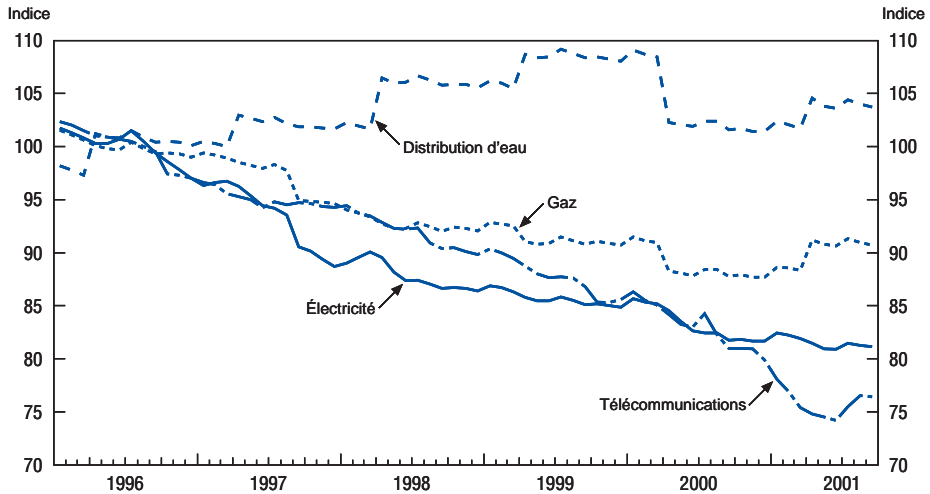
Certaines préoccupations ont été exprimées quant à l'efficacité des autorités de régulation sectorielles. Un rapport du Trésor (HMT, 2001a) a mis en évidence le coût croissant de ces organismes. Les coûts de fonctionnement des quatre autorités de régulation des services d'utilité publique ont très fortement

augmenté ces dernières années, atteignant 100 millions de livres durant l'exercice 2000/01. Cependant, ce chiffre ne représente que 0.2 pour cent du chiffre d'affaires des services d'utilité publique. L'augmentation s'explique par un phénomène temporaire dû aux coûts de transition liés à la mise en œuvre d'un programme de réforme très poussé destiné à développer les mécanismes de marché dans les secteurs du gaz et de l'électricité et à élargir les attributions de l'autorité de régulation. Au-delà de la régulation sectorielle, ces autorités doivent aussi veiller au respect d'un certain nombre de critères environnementaux et sociaux. Dans le cas du gaz, de l'électricité, des chemins de fer, des aéroports et de l'aviation civile, elles ont aussi certaines responsabilités en matière de sécurité.

Un autre rapport officiel (Better Regulatory Task Force, 2001) a mis en lumière certains problèmes touchant la « culture de la réglementation ». Par exemple, ce rapport fait observer que l'OFGEM et le gouvernement ont pris ou envisagent de prendre d'importantes initiatives en matière de réforme, qui se traduiront par des coûts de transition très élevés pour le secteur privé, sans avoir au préalable démontré que les avantages apportés par ces réformes l'emporteront sur leurs coûts. On peut également évoquer la controverse suscitée par la proposition de l'OFGEM de faire figurer dans les licences de certains producteurs d'électricité une clause concernant l'abus de position dominante. Cette proposition a été rejetée sur le fond à la suite d'un recours auprès de la Commission de la concurrence, mais elle a par la suite été soutenue par le gouvernement en mars et en août 2001. En conséquence, l'OFGEM et le gouvernement vont maintenant présenter cette proposition de telle manière qu'elle ne puisse pas être renvoyée à la Commission de la concurrence, ce qui nuira à l'indépendance de celle-ci.

S'agissant des rapports entre les entreprises d'utilité publique et les consommateurs, il est encore trop tôt pour évaluer les effets du nouveau cadre de concurrence et de protection des consommateurs, mais le processus de privatisation et de libéralisation engagé dans le passé a entraîné une nette réduction des prix relatifs (graphique 20). Certains des problèmes de concurrence apparus sur les marchés des services d'utilité publique ont été traités ou le seront grâce au vaste programme de réformes concernant le secteur de l'énergie. Ces réformes complexes, orientées par le marché, mettront un certain temps à porter leurs fruits ; les avis sont d'ailleurs partagés quant à l'utilité de certaines des réformes envisagées dans le marché du gaz, étant donné l'ampleur probable des coûts de transition et de transaction. De même, il reste à voir si les efforts récemment déployés dans le secteur des chemins de fer, rendus nécessaires par les problèmes de sécurité survenus dans le cadre de l'ancien système, aboutiront à la mise en place d'un cadre de réglementation viable. En outre, l'autorité de régulation des télécommunications semble avoir des difficultés à persuader British Telecom d'ouvrir ses réseaux locaux à la concurrence⁷².

Graphique 20. **Prix des services d'utilité publique**
IPCH total = 100



Source : Eurostat.

Modernisation du droit des sociétés

Le droit des sociétés en vigueur actuellement est périmé et complexe. Il est le produit d'une structure institutionnelle du dix-neuvième siècle et d'une succession de modifications techniques effectuées sans aucune vision à long terme et sans principes de base précis (Jordan, 1998)⁷³. De ce fait, les entreprises qui veulent faire preuve de responsabilité – vis-à-vis de leurs actionnaires, de leurs salariés, de leurs créanciers, de leurs partenaires commerciaux ou de la collectivité en général – ont parfois des doutes quant à leurs obligations légales, tandis que les informations concernant les performances des entreprises ne répondent pas souvent aux besoins actuels. Un droit des entreprises modernisé devra notamment tenir compte des évolutions spectaculaires qui ont eu lieu ces dernières décennies dans les structures de propriété, le poids des petits actionnaires ayant fortement diminué au profit des investisseurs institutionnels, qui détiennent aujourd'hui la plus grande partie des titres cotés. Face à cette situation, une analyse indépendante approfondie a été lancée au début de 1998, et un rapport final a été publié au début de 2001 (Company Law Review Steering Group, 2001). Ce rapport propose un cadre plus simple, un renforcement du rôle des actionnaires et une actualisation plus rapide de la législation à l'avenir.

Les propositions prévoient la mise en place d'un régime en cas de défaut de paiement applicable à la majorité des entreprises. Le régime proposé vise principalement les entreprises privées, au lieu de distinguer les petites entreprises. Il prévoit des obligations moins rigoureuses en matière de notification, la suppression de l'obligation de convoquer une assemblée générale annuelle, une simplification des normes de fonds propres et un allègement des procédures administratives. Sur le plan comptable et prudentiel, cependant, le régime n'établit pas de distinction entre les entreprises privées et publiques, mais entre les petites entreprises et les autres.

S'agissant du gouvernement d'entreprise, l'objectif ultime est d'accroître les responsabilités des dirigeants vis-à-vis des actionnaires. Des normes rigoureuses renforçant la transparence et les obligations de notification de la part des dirigeants pourraient figurer dans les statuts, qui définiraient les responsabilités des dirigeants vis-à-vis des salariés, des fournisseurs et des clients, ainsi que vis-à-vis des actionnaires. Il est aussi proposé de raccourcir la durée des contrats des dirigeants et de les soumettre à des examens périodiques. Le contrôle exercé par les actionnaires devrait devenir plus efficace grâce à une amélioration des informations concernant la stratégie et les activités de l'entreprise, ainsi que grâce à une diffusion plus rapide de ces informations, avec notamment un recours accru aux moyens électroniques. Pour les grandes sociétés, un rapport opérationnel et financier, publié en même temps que la documentation destinée aux assemblées générales annuelles et décrivant de façon détaillée la stratégie proposée et les projets futurs, ainsi que les relations avec un large éventail d'autres parties, notamment les salariés et les fournisseurs, dans la mesure où celles-ci sont nécessaires à la compréhension du fonctionnement de l'entreprise, permettrait une évaluation plus complète des activités et de la stratégie à long terme des entreprises. Par ailleurs, les gestionnaires de fonds institutionnels seraient tenus de faire connaître à ceux qu'ils représentent de quelle manière ils ont exercé leurs pouvoirs lors des assemblées générales annuelles. Les votes concernant les principales résolutions relatives à l'entreprise feraient l'objet d'un contrôle et un relevé des votes serait publié pour toutes les résolutions mises aux voix.

A en juger par différentes analyses, aucun système d'entreprise ne semble vraiment l'emporter en termes d'efficacité, mais plusieurs études mettent en évidence les faiblesses du contrôle de gestion au Royaume-Uni (OCDE, 1998). Par comparaison avec les tentatives qui ont déjà été faites pour moderniser le droit des sociétés, la réforme proposée apporterait certains progrès, notamment en ce qui concerne le vote des investisseurs institutionnels. Cependant, les rémunérations décidées en conseil d'administration continuent de poser problème, les augmentations accordées aux dirigeants étant encore souvent très supérieures aux ajustements de salaire et sans grand rapport avec les performances de la société.

Enfin, pour veiller à ce que la législation évolue en même temps que les entreprises elles-mêmes, une *Company Law and Reporting Commission* serait chargée de procéder à des examens réguliers et de formuler des propositions au gouvernement. Cette Commission s'appuierait sur trois autres structures qui existent déjà, mais dont les domaines de compétence seraient légèrement modifiés. Le *Standards Board* élaborerait des règles détaillées en matière de comptabilité et de notification, ainsi que, d'une manière plus générale, sur la conduite des entreprises. Le *Private Companies Committee* concentrerait son attention sur les effets du droit des sociétés et des règles de notification sur les entreprises privées. Enfin, le *Reporting Review Panel* serait chargé de contrôler les procédures de notification des entreprises publiques et des grandes entreprises privées, en veillant à ce qu'elles respectent les dispositions de la loi sur les sociétés.

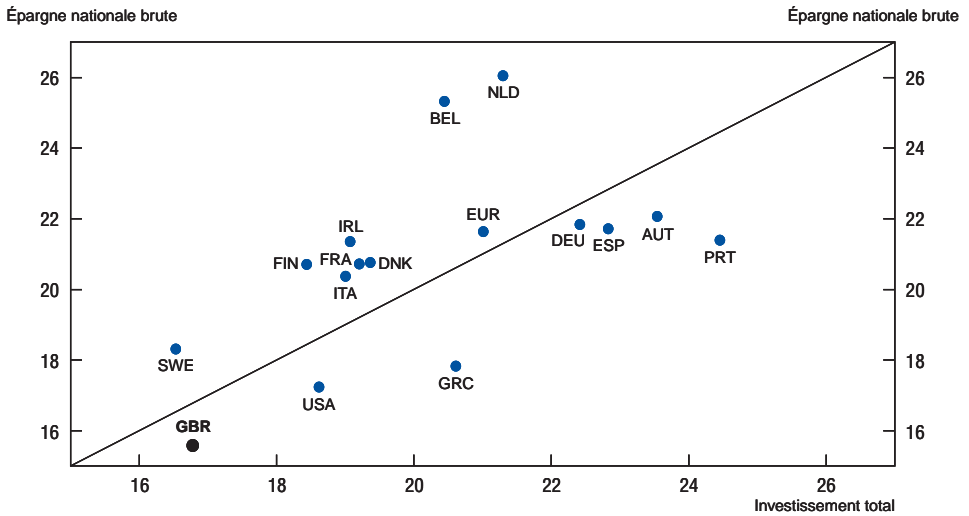
Dispositions en matière d'insolvabilité

La création d'entreprises ne doit pas être indûment découragée par la crainte de la faillite. Jusqu'au début des années 80, il y avait une seule procédure de faillite, quelle que soit l'origine de celle-ci. La loi de 1986 sur l'insolvabilité a apporté une certaine marge de manœuvre, avec l'option des accords volontaires (*company voluntary agreements*, CVA) permettant aux sociétés insolubles de continuer à exercer leurs activités sous la supervision d'un administrateur, en remboursant leurs dettes. Dans la pratique, les CVA ont rarement été utilisés, et les sociétés insolubles étaient beaucoup plus souvent mises sous séquestre, à l'instigation d'un créancier garanti. Le gouvernement propose de réformer la procédure, de replacer la mise sous séquestre (qui est une procédure unilatérale, non reconnue sur le plan international comme une procédure en matière d'insolvabilité) dans le cadre de l'administration, qui donne lieu à un contrôle en dernier ressort par les tribunaux. En outre, la réforme réduira le degré de priorité des autorités fiscales en tant que créancier. Une autre proposition importante vise à réduire le discrédit qu'entraîne une faillite pour les particuliers. L'imprudence des dirigeants serait traitée plus sévèrement, par l'imposition d'un *bankruptcy restriction order* pendant deux à 15 ans. En cas de faillite « normale », en revanche, la durée de cette restriction serait ramenée à un an au maximum. Par contre, les dirigeants auraient davantage de responsabilités et seraient financièrement responsables pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans, qu'ils aient ou non été lavés de tout soupçon. La distinction entre faillite honnête et faillite frauduleuse pourrait, dans la pratique, être difficile à établir.

Améliorer l'intermédiation financière

Le secteur financier a toujours joué un rôle prédominant au Royaume-Uni, représentant près de 6 pour cent de la valeur ajoutée en 1999 (contre environ 4.5 pour cent en France et en Allemagne, mais 8.2 pour cent aux États-Unis) et 4.3 pour cent de l'emploi total (contre 3.4 pour cent en France et en Allemagne et un chiffre à peu près

Graphique 21. **Investissement et épargne**
Moyenne 1991-2000, en pourcentage du PIB



Source : OCDE.

équivalent aux États-Unis). Sa situation a donc une influence directe plus grande sur la performance macroéconomique d'ensemble que dans les autres pays, à l'exception des États-Unis. L'intermédiation financière a aussi des effets indirects, qui dépendent de la façon dont elle soutient et stimule l'épargne et l'investissement. Bien que la City déborde d'activité, l'épargne et l'investissement ont tendance à être plus faibles au Royaume-Uni que dans les autres pays de l'OCDE (graphique 21). En outre, l'efficacité du secteur financier est devenue encore plus importante avec le passage progressif d'un régime de retraite public à des dispositifs privés.

Les réformes du système de retraite vont-elles accroître l'épargne ?

A partir des années 80, l'importance relative des régimes de retraite financés par l'État a diminué, et le rôle des dispositifs privés, généralement financés au moyen de cotisations patronales et salariales, a augmenté. Plus récemment, des mesures ont été prises pour accroître la part des systèmes de retraite privés parmi les titulaires de revenus moyens, et assurer un revenu minimum aux pensionnés les plus pauvres. Il en résulte un système complexe à trois niveaux (encadré 2 et graphique 22).

Encadré 2. Principaux éléments du système de retraite et réformes récentes

- Le premier niveau assure une pension minimum à tous les pensionnés. Depuis avril 1999, tous les retraités reçoivent une pension de base (*Basic State Pension*, BSP) forfaitaire mais peu élevée, financée par répartition. Par ailleurs, les titulaires de bas revenus qui ont peu d'épargne peuvent bénéficier d'un complément désigné sous le nom de *Minimum Income Guarantee* (MIG), qui porte actuellement leurs revenus à 92.15 livres par semaine pour une personne seule et à 140.55 livres pour un couple. Ils peuvent aussi bénéficier d'avantages en matière de logement et d'impôts locaux. Pour inciter les personnes se situant juste au-dessus du seuil de la MIG à épargner, le gouvernement a proposé d'instituer un crédit pour pension à compter d'avril 2003 (pour de plus amples explications, voir Clark, 2001).
- Le deuxième niveau, qui est le plus complexe, a été sensiblement modifié par le *Welfare Reform and Pensions Act* (WRPA) de 1999. Jusqu'en avril 2002, les salariés percevant des revenus qui se situaient dans une certaine fourchette (de 67 à 535 livres par semaine pour l'exercice 2000/01) ont droit au bénéfice du *State Earnings-Related Pension Scheme* (SERPS), en plus de la pension de base, à moins qu'ils ne choisissent de sortir du régime SERPS. Dans ce cas, ils doivent s'affilier au régime de retraite professionnelle de leur employeur ou à un plan de retraite individuelle. Ensuite, les salariés et les employeurs bénéficient d'un abattement sur leurs cotisations d'assurance nationale. Un employeur n'est pas légalement tenu de se doter d'un régime de retraite professionnelle et aucun salarié n'est tenu d'y adhérer. La pension de base et le SERPS sont tous deux financés au moyen des cotisations d'assurance nationale.
- Les dernières réformes énoncées dans le WRPA modifieront ce système de la manière suivante :
 - Le SERPS sera remplacé par une *State Second Pension* (SSP) à compter d'avril 2002. Initialement assise sur le salaire, cette pension complémentaire doit devenir forfaitaire à terme, tandis que les cotisations resteront assises sur les salaires, l'objet étant d'inciter les titulaires de revenus moyens et élevés à sortir du système.
 - De nouveaux comptes actions individuels, les *Stakeholder Pension Schemes* (SHP), seront mis en place en 2001, principalement dans le but d'inciter les titulaires de revenus moyens à adhérer à un régime de retraite individuel privé. Toutes les entreprises de cinq salariés ou plus doivent offrir un SHP à leur personnel. Tous les SHP sont enregistrés auprès de l'*Occupational Pensions Regulatory Authority* (OPRA)*. Les salariés pourront directement cotiser par prélèvement sur leur rémunération (en échange d'une réduction des cotisations d'assurance nationale), mais les employeurs ne seront pas tenus de verser de cotisations pour le compte de leurs salariés.

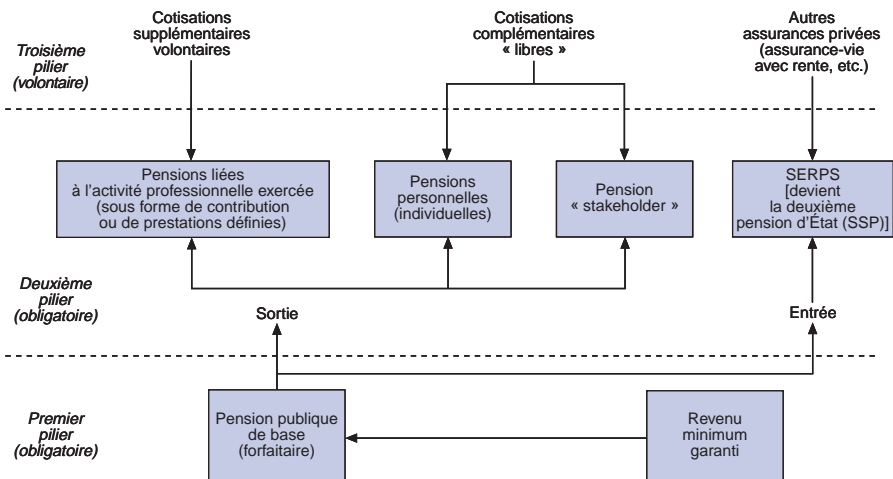
Encadré 2. Principaux éléments du système de retraite et réformes récentes (suite)

- Le troisième niveau est constitué par un autre système d'épargne retraite privé et volontaire, sous forme de cotisations supplémentaires aux régimes de retraite professionnelle, d'épargne complémentaire individuelle ou d'autres actifs financiers, moyennant des avantages fiscaux, comme pour les autres éléments des régimes de retraite.

Depuis la fin des années 60, les régimes de retraite professionnels couvrent une proportion à peu près constante de la population active, de l'ordre de 50 pour cent. Le reste se répartit à parts à peu près égales entre le SERPS et les plans de retraite individuels. Les travailleurs indépendants, quant à eux, sont seulement tenus d'avoir une retraite de base.

- * L'OPRA est chargée d'enregistrer les comptes actions individuels, de veiller au respect des dispositions pertinentes, de régler la gestion des régimes, notamment le versement des cotisations, et de faire appliquer les conditions définissant les comptes actions individuels et permettant de les enregistrer.

Graphique 22. Le système de retraite
2001



Source : Disney, Emmerson et Tanner (1999).

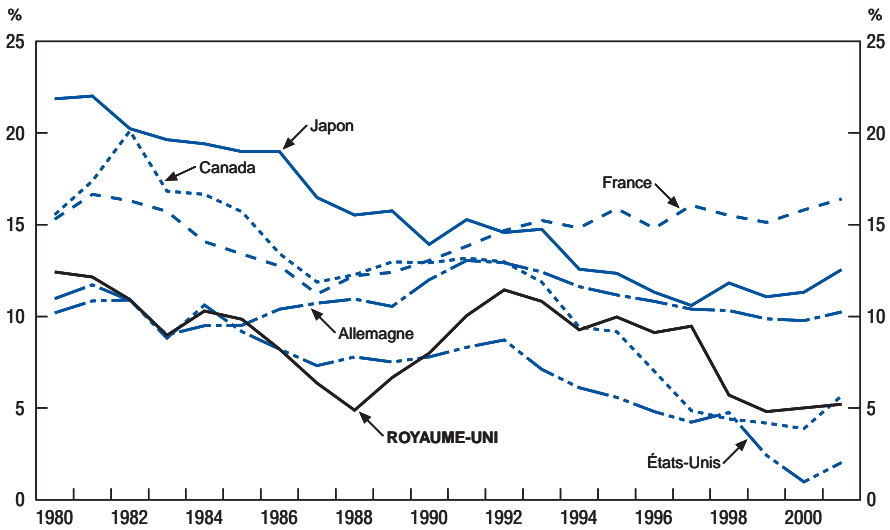
Le nouveau dispositif soulève un certain nombre de questions. *Premièrement*, une proportion importante de la population ne cotise pas encore suffisamment à un régime de retraite privé pour disposer d'un taux de remplacement suffisant au moment de la retraite (Disney *et al.*, 2001a). *Deuxièmement*, l'existence d'un système de prestations soumises à conditions de revenu et de ressources dissuade peut-être les ménages d'épargner en vue de leur retraite. *Troisièmement*, la configuration actuelle conduit à un système principalement soumis à des conditions de revenu et de ressources. Étant donné que la pension de base est indexée sur les prix (alors que la MIG est indexée sur les salaires), sa valeur en tant que revenu va rapidement diminuer au fil des ans⁷⁴. Ainsi, pour empêcher les pensionnés à bas revenus de sombrer dans la pauvreté, une MIG liée aux gains risque d'avoir à couvrir un nombre croissant de personnes. Le crédit pour retraite sera institué pour combattre la contre-incitation à épargner que constitue la MIG. La relation entre le crédit pour retraite, l'allocation de logement et les réductions d'impôts locaux (*Council Tax Benefit* – CTB) décrite à l'annexe V doit être conçue avec soin pour éviter que des pensionnés ne tombent dans un piège de la pauvreté. Parallèlement, les *Stakeholder Pensions* apparaîtront moins intéressantes aux yeux des épargnants à bas revenus. En définitive, il y a tension entre l'objectif à court terme qui consiste à éviter que les pensionnés ne sombrent dans la pauvreté et les objectifs à long terme.

Au niveau global, il semblerait que les réformes mises en œuvre ces 15 dernières années n'aient pas sensiblement accru le taux d'épargne totale, car elles n'ont pas suffisamment modifié les comportements d'épargne vis-à-vis de la retraite (Disney *et al.*, 2001b). Malgré la réduction des cotisations de retraite de la sécurité sociale au profit des cotisations de retraite privée au cours des dernières décennies, l'épargne complémentaire sous forme de plans de retraite individuels et d'actions a surtout été constituée par des personnes qui se situent en haut de l'échelle des revenus et pour qui l'opération a essentiellement consisté à remplacer un support d'épargne par un autre. Les données globales ne font pas apparaître d'augmentation significative de l'épargne retraite, et elles ne mettent en évidence aucune augmentation de l'épargne totale des ménages (graphique 23)⁷⁵.

Réglementation des fonds de pension

L'attrait futur des supports d'épargne retraite privée dépendra dans une large mesure de l'efficacité du marché de capitaux et de sa capacité à assurer une protection adéquate aux particuliers. La loi de 1995 sur les retraites a créé une autorité de régulation du secteur des pensions, l'*Occupational Pensions Regulatory Authority* (OPRA), financée par un prélèvement général sur les régimes de retraite. Chaque régime de retraite doit désigner un contrôleur des comptes et un actuaire, lesquels doivent faire rapport à l'OPRA sur l'administration dudit régime. La loi a aussi créé le *Pensions Compensation Board* (PCB), qui administre un système

Graphique 23. Évolution du taux d'épargne des ménages



Source : OCDE.

de compensation financé par un prélèvement spécifique. Ce dispositif régle l'activité des gestionnaires et protège les participants en cas d'insolvabilité de la compagnie et en cas de faute. Il oblige les gestionnaires à définir des principes de placement spécifiant les objectifs stratégiques du fonds de pension en fonction d'un certain nombre de critères de placement.

D'après une étude récente, dans la pratique les avoirs des épargnants pourraient être mieux investis, car les capitaux ne sont pas affectés aux emplois les plus appropriés (Myners, 2001). Plus précisément, cette étude a mis en évidence un manque de professionnalisme de la part des administrateurs chargés des fonds de pension : la plupart d'entre eux ne sont pas rémunérés, n'ont pas les qualifications requises et ont tendance à demander l'avis de sociétés de conseil en investissement, dont les performances ne font généralement pas l'objet d'un examen. Par ailleurs, la structure des fonds semble aussi relativement médiocre. La durée sur laquelle les performances des fonds devraient être évaluées est trop courte (trimestre ou année), l'utilisation de critères comparatifs induit un certain panurgisme et les procédures de contrôle des risques incitent les gestionnaires à coller étroitement aux indices boursiers. Enfin, les commissions sont souvent excessivement élevées, ce qui s'explique sans doute en partie par le coût des commissions de courtage, insuffisamment contrôlé jusqu'à présent⁷⁶.

Face à cette situation, le gouvernement a élaboré un ensemble de principes applicables au processus de décision des investisseurs institutionnels, lesquels ont été rassemblés dans un code qui sera réexaminé dans deux ans⁷⁷. Il a par ailleurs annoncé une série de mesures, dont notamment :

- Des dispositions législatives obligeant les gestionnaires à avoir une bonne connaissance des questions d'investissement.
- L'obligation pour les gestionnaires d'établir une stratégie de gestion des fonds qui soit claire et suive un calendrier approprié, et d'évaluer régulièrement les objectifs et les risques qui s'y rattachent.
- La réduction des obstacles réglementaires aux investissements des fonds de pension dans les sociétés en commandite simple, grâce à la suppression de l'obligation d'investir par l'intermédiaire d'une personne agréée par la FSA.
- L'incorporation dans la législation du Royaume-Uni du principe énoncé dans la note interprétative du ministère du Travail des États-Unis sur le rôle des actionnaires, de manière à renforcer une gestion active des fonds de pension⁷⁸.
- La suppression de la règle de financement minimum (*Minimum Funding Requirement* – MFR) pour les fonds de pension, et son remplacement par une norme de financement à long terme propre à chaque fonds, sous réserve de mesures de protection complémentaires, dont une obligation statutaire de sécurité pour l'actuaire, des règles plus strictes en cas de liquidation volontaire et une indemnisation étendue en cas de fraude⁷⁹.

De nouvelles réformes du régime des fonds de pension et des autres investisseurs institutionnels se profilent sans doute à l'horizon. Le gouvernement a entrepris de simplifier la réglementation des pensions privées en vue de réduire les charges administratives pour les prestataires et de rendre les règles plus aisées à comprendre pour les affiliés. Il a aussi lancé un examen du marché des placements à moyen et long terme pour les particuliers, afin d'explorer deux questions clés, à savoir si le consommateur est suffisamment pourvu en produits peu onéreux et offrant des rendements attractifs au regard des risques encourus, et si les incitations en faveur de la performance des investissements qui opèrent dans ce secteur aboutissent à une allocation efficace du capital.

Réorganiser la supervision financière

Il n'existe aucun modèle universel de régulation des services et marchés financiers. Néanmoins, si des facteurs purement nationaux doivent inévitablement être pris en compte, des réformes ont été mises en œuvre dans beaucoup de pays ces dernières années parallèlement à l'évolution de la structure des sys-

tèmes financiers et des activités des entreprises réglementées. La décision de regrouper différents organes de tutelle est partie du constat selon lequel les interactions au sein du secteur des services financier se renforçaient depuis un certain temps, tandis que les distinctions fonctionnelles traditionnelles entre les entreprises s'érodaient rapidement. Une réponse réglementaire intégrée apparaissait comme le meilleur moyen de répondre à l'évolution du marché d'une manière à la fois bénéfique pour les consommateurs et adéquate pour les entreprises⁸⁰.

Face à cette situation, le Royaume-Uni a opté pour un modèle de supervision fortement intégré. En 1997, la Banque d'Angleterre s'est vu attribuer une plus grande indépendance et est restée chargée d'assurer la stabilité du système, avec le rôle de prêteur de dernier recours. La responsabilité de la réglementation prudentielle et de la supervision des banques a toutefois été transférée à une nouvelle *Financial Services Authority* (FSA). Celle-ci a aussi absorbé tous les autres organismes de réglementation spécialisés de la City, à savoir la *Building Societies Commission*, la *Friendly Societies Commission*, l'*Investment Management Regulatory Organisation*, la *Personal Investment Authority*, le *Register of Friendly Societies* et la *Securities and Futures Authority*. Elle a aussi repris les responsabilités de supervision du secteur des assurances, jusqu'alors assumées par le Trésor. Après une période de transition de quatre ans, la FSA est aujourd'hui pleinement responsable de la réglementation de toutes les institutions financières dans le domaine prudentiel et en matière de conduite des affaires⁸¹. Il s'agit de l'une des autorités de régulation financière les plus puissantes et les plus centralisées du monde, qui a le pouvoir d'établir les règles, de contrôler les activités du secteur et d'imposer des sanctions civiles et pénales. C'est d'elle également que dépend l'inscription à la cote, fonction auparavant assurée par la Bourse. Ses objectifs statutaires sont les suivants : i) préserver la confiance dans le système financier du Royaume-Uni ; ii) promouvoir une bonne compréhension de ce système dans le public, en le sensibilisant notamment aux avantages et aux risques liés à différentes catégories de placements ; iii) assurer une protection appropriée des consommateurs ; et iv) réduire les possibilités de détournement à des fins de délinquance financière d'une activité exercée par une entité réglementée.

Une supervision très intégrée présente en principe plusieurs avantages et inconvénients. Ainsi, le vaste domaine de compétence de la FSA risque de nuire à la précision de ses objectifs et de sa stratégie, alors que des organismes sectoriels auraient peut-être pu cibler davantage leur action et donc être plus efficaces⁸². Un organisme unique risque aussi de devenir excessivement bureaucratique et centralisé, aboutissant à une réglementation « standardisée ». D'un autre côté, l'existence de plusieurs organismes peut ouvrir des possibilités d'arbitrage et entraîner un manque de cohérence dans la réglementation, tandis qu'un organisme unique permet en principe d'appliquer des règles prudentielles uniformes dans différentes branches d'activités. Du point de vue des institutions financières, l'accent qui est mis sur les institutions et non sur certaines de leurs

activités devrait inciter à un contrôle plus personnalisé et favoriser des rapports plus efficaces avec l'autorité de régulation, et éviter ainsi le piège d'une réglementation qui se présenterait un peu sous la forme d'un questionnaire à remplir. Plus généralement, un organisme unique devrait avoir une meilleure compréhension et assurer un meilleur suivi non seulement des risques encourus par les différentes institutions financières, mais aussi de ceux auxquels s'exposent les marchés financiers dans leur ensemble. Évitant une approche uniforme, la FSA a divisé les entreprises réglementées en quatre catégories (A-D) suivant les risques qu'elles représentent pour les objectifs statutaires de la FSA. L'intensité du régime de régulation variera en fonction de la classification. Le programme de supervision de la FSA fondé sur les risques (Arrow) est conçu de telle façon que cette catégorisation fait l'objet d'un réexamen continu. Le contrôle sur place et le dialogue avec les entreprises constituent de longue date une composante de la surveillance au Royaume-Uni. La FSA prolonge cette tradition.

Sur le plan opérationnel, une gamme très diverses de régimes réglementaires fera place à un régime unique axé sur la réalisation des quatre objectifs statutaires. La régulation doit être flexible et viser des problèmes, marchés et entreprises lorsqu'elle est justifiée par une évaluation de l'impact et de la probabilité des risques que ceux-ci posent pour la réalisation des objectifs par la FSA. Les règles et directives (*Rules and Guidance*) qui s'appliqueront aux entreprises autorisées ont été réunies dans le *Handbook* de la FSA. Le régime stipule clairement la responsabilité des entreprises dans la conduite de leurs activités. Une entreprise doit veiller à maintenir des dispositions efficaces pour se conformer aux obligations prévues par le système réglementaire. Le régime de lutte contre l'abus de marché a été modifié. Il permettra à la FSA d'engager des poursuites contre des personnes pour détournement d'information, comportement frauduleux ou de nature à induire en erreur ou distorsion du marché. Les hauts dirigeants seront directement responsables de l'élaboration et de la révision des mécanismes d'application des règles, ainsi que de la mise en œuvre du système d'évaluation des performances des dirigeants et des risques.

L'instauration d'un nouveau régime étendu couvrant toutes les entreprises autorisées a suscité la crainte d'une montée des coûts de respect des réglementations. Le Royaume-Uni a toutefois mis en place des mécanismes pour contenir ces hausses. La FSA a l'obligation statutaire de veiller à ce que les coûts qu'elle impose soient proportionnels aux avantages escomptés. A cet effet, elle doit effectuer une analyse coûts-avantages des modifications des règles qu'elle envisage. En outre, les initiatives réglementaires doivent être soumises à des groupes spéciaux composés de professionnels, lesquels sont représentés au conseil d'administration de la FSA. Par ailleurs, la FSA est tenue de publier pour commentaires toutes les propositions de modification des règles, et elle encourage la participation du secteur financier à un stade précoce par l'intermédiaire de notes de réflexion (FSA, 2001).

Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer les avantages du nouveau régime, une étude récente aboutit à des conclusions relativement contrastées (Lascelles, 2001). D'un côté, il semblerait que le régime ait pris un caractère plus juridique et réglementaire, faisant augmenter les coûts de mise en application. La relation entre la City et la FSA paraît aussi bureaucratique et semble reposer sur des rapports impersonnels notamment à cause de la rotation importante du personnel de la FSA. D'un autre côté, il ne semble pas que la City ait perdu de son attrait en tant que centre financier européen de premier plan, et il existe un certain nombre de mécanismes qui permettent aux entreprises de faire valoir leurs vues auprès de la FSA sur diverses questions. Cependant, un régime financier n'est véritablement mis à l'épreuve que lorsque l'économie connaît un ralentissement ou qu'un grand établissement financier se trouve en difficulté. A cet égard, la FSA s'occupe actuellement de la compagnie d'assurances Equitable Life (encadré 3) et de la liquidation provisoire d'Independent Insurance⁸³. Par ailleurs, avant même le 11 septembre, sous l'effet du fléchissement de la Bourse, la résistance d'un certain nombre de compagnies d'assurance-vie avait été soumise à rude épreuve. En effet, les compagnies doivent normalement assumer tous leurs engagements, même si la valeur de leurs capitaux propres baisse de 25 pour cent. A la suite du nouveau recul marqué du marché boursier après le 11 septembre, la FSA a assoupli en partie cette règle, car elle n'a pas voulu forcer les assureurs à vendre des actifs, la volatilité des marchés ayant fait tomber la valeur des titres à un point bas par rapport aux tendances à long terme. L'élément essentiel de la règle de résistance (l'obligation de considérer de nouvelles pertes potentielles par référence aux tendances des bénéfices de l'entreprise rapportés aux rendements des titres à taux d'intérêt fixe) demeure toutefois en place et a pour but de définir un équilibre entre le souci de protéger les bilans contre des fluctuations défavorables des valeurs des actifs (au regard des tendances à long terme) et le maintien de la confiance sur le marché. Cet épisode démontre que la règle de la résistance ne fonctionne pas correctement car elle a été assouplie dès lors que son application devenait contraignante. Cette modification de la réglementation encourage les sociétés d'assurance-vie les plus faibles à prendre des risques plus grands en gardant des avoirs en actions.

L'une des principales innovations introduites en 1997 est la séparation de la fonction de supervision bancaire de celle de prêteur en dernier ressort, qui continue d'être confiée à la Banque d'Angleterre. Les tenants d'une limitation du rôle de la Banque centrale estiment que celle-ci ne doit fournir des liquidités au marché que dans le cadre de vastes opérations, en cas de risque systémique, en laissant au marché lui-même le soin de répartir de façon efficace les liquidités entre les institutions. Cependant, les externalités négatives et les risques de contagion qui existent en cas de crise financière donnent à penser que l'on ne peut pas s'en remettre totalement au marché⁸⁴. De fait, il n'y a pas si longtemps, en 1984, la Banque d'Angleterre est venue au secours d'une banque privée⁸⁵. Plus

Encadré 3. **Equitable Life**

Les faits

Equitable Life est l'une des principales sociétés mutuelles du Royaume-Uni, offrant des produits d'assurance vie et de retraite. Jusqu'en 1988, elle a vendu des polices assorties d'une rente garantie (*Guaranteed Annuity Rate* – GAR) de 7 pour cent. Cela pouvait paraître raisonnable à l'époque, mais dans les années 90, les taux d'intérêt ont baissé, et les taux GAR ont commencé de dépasser les taux offerts sur le marché libre en 1993. Tandis que le problème a été passager, les taux de rente ayant de nouveau augmenté, Equitable a pris des mesures pour faire face à la possibilité de difficultés récurrentes en instaurant un régime de primes différenciées. Cela permettait au rentier d'obtenir le même revenu pour une même valeur de fonds, qu'il ait ou non souscrit un contrat GAR. Cette disposition a pris effet à partir du milieu de 1997, le GAR s'étant apprécié avec le repli des taux de rente. Certains titulaires de polices GAR ont contesté la politique de la société et saisi les tribunaux. En juillet 2000, la Chambre des lords a tranché en faveur des rentiers GAR : ceux-ci avaient droit aux mêmes primes que les titulaires d'autres polices ainsi qu'à une rente fondée sur leurs taux garantis. La Chambre des lords s'est également opposée à tout « cantonnement » du passif sur les titulaires de polices GAR. Cela s'est traduit par d'importants coûts supplémentaires pour la société. Pour y faire face elle a décidé de différer le versement des primes finales pendant sept mois en 2000. Elle a ensuite cherché un repreneur, estimant que le produit de la cession lui permettrait de verser les primes différées. Mais aucune offre n'a été reçue pour la totalité de l'entreprise. La société a décidé de renoncer à toute nouvelle activité et elle a cédé par la suite une partie de ses opérations commerciales à Halifax Group, pour 500 millions de livres, un montant maximum supplémentaire de 500 millions devant être versé sous certaines conditions, notamment que les titulaires de polices renoncent à leur garantie.

Certaines questions concernant le nouveau cadre

L'affaire Equitable Life est un test pour le cadre de contrôle prudentiel et soulève un certain nombre de questions en ce qui concerne la protection et l'information des consommateurs, le contrôle des institutions financières et les procédures de la FSA.

Pour ce qui est des clients, les épargnants ont vu la valeur de leurs avoirs diminuer dans une forte proportion, laquelle pourrait même s'accroître encore tant qu'une solution n'aura pas été trouvée. Le désarroi des clients témoigne de méconnaissance des produits financiers. A un moment où l'État transfère de plus en plus la responsabilité des retraites au secteur privé, cette affaire souligne la nécessité de protéger comme il convient les consommateurs, d'assurer la formation de conseillers et de respecter des règles de notification d'informations. Plus le consommateur est éduqué et meilleure la réglementation en matière de divulgation d'informations financières, plus la discipline du marché complètera et/ou remplacera la réglementation.

Encadré 3. **Equitable Life** (suite)

Cette affaire soulève aussi des questions quant aux procédures de contrôle appliquées. Le *Treasury Select Committee* de la Chambre des communes a indiqué en mars 2001 que l'autorité de contrôle prudentiel aurait dû soulever la question des GAR dès 1993. Il a aussi mis le doigt sur des défauts dans les rapports comptables, avec des différences entre les comptes statutaires et les documents soumis aux autorités de régulation.

Globalement, l'efficacité du contrôle prudentiel est remise en question, en ce qui concerne à la fois sa capacité à identifier les risques et à réagir rapidement aux événements et son aptitude à mettre en place des procédures visant à la fois les clients et les dirigeants des entreprises. Le problème d'Equitable Life a fait l'objet d'une enquête de la FSA, qui a publié un rapport et formulé des recommandations pour le secteur de l'assurance-vie (FSA, 2001). En particulier, le rapport recommande que la FSA :

- Restructure le cadre prudentiel actuel de telle façon que les normes de fonds propres reflètent la totalité des risques de l'entreprise.
- Adopte une attitude plus dynamique concernant la réglementation et l'évaluation des risques.
- Développe la communication au sein des différentes divisions de la FSA, plus particulièrement celles chargées du contrôle prudentiel, de la conduite des affaires et des intérêts des consommateurs.
- Réexamine ses règles en matière de divulgation d'informations de manière à assurer un juste équilibre entre le souci de préserver la confidentialité dans l'intérêt de la stabilité financière, en opérant de façon transparente, et la nécessité de répondre aux besoins d'information des consommateurs par la publication de données pertinentes. A cet effet, l'information fournie par les entreprises demande à être améliorée : il faut qu'elle soit à jour et suffisante pour évaluer le risque d'un préjudice pour le client.

récemment, en 1991, elle est intervenue à la suite de pressions sur le marché interbancaire, un certain nombre de banques de compensation ayant retiré les fonds qu'elles avaient en dépôt auprès de plus petites banques et de sociétés de prêt à la construction. Elle a également dû intervenir par la suite lors des scandales de la BCCI et de Barings, mais aucun plan de sauvetage n'a été mis en œuvre dans ces cas.

Si l'on admet que c'est la Banque centrale qui doit jouer le rôle de prêteur en dernier ressort, il faut se demander quel intérêt il peut y avoir à lier cette fonction à celle de contrôle prudentiel. Cette dernière permet de très bien connaître la situation financière de chaque institution, ce qui peut être utilisé

pour évaluer la santé de l'ensemble du système financier. Si le prêteur en dernier ressort ne dispose pas de cette information, on peut considérer qu'il ne prêtera des fonds qu'aux institutions qui pourraient facilement s'en procurer sur le marché. Face à cette situation, le Trésor, la Banque d'Angleterre et la FSA ont signé un mémorandum d'accord en octobre 1997. En vertu de celui-ci, la FSA doit permettre à la Banque d'accéder librement à ses dossiers de contrôle, les dirigeants de la FSA et de la Banque siègent à leurs conseils d'administration respectifs et un comité permanent des dirigeants des institutions doit se réunir chaque mois.

Le contrôle de la stabilité du système financier repose aussi sur le contrôle des réserves et des fonds propres. Le nouveau cadre s'appuiera sur le projet d'accord désigné sous le nom de Bâle II, publié en janvier 2001 et actuellement soumis à consultation, qui devrait entrer en vigueur en 2005. Cet accord repose sur trois piliers : *i*) de nouvelles exigences minimales de fonds propres pour le risque de crédit et le risque opérationnel ; *ii*) une intervention prudentielle lorsque le profil de risque d'une banque le justifie ; *iii*) une plus large divulgation des informations afin d'améliorer la discipline de marché. Par comparaison avec l'accord de 1988, les exigences en matière de fonds propres seront beaucoup plus étroitement liées aux risques de certaines opérations. Il sera davantage tenu compte de la réduction du risque de crédit, que ce soit sous la forme de garanties ou par l'acceptation de titres en nantissement. Les banques répartiront leurs actifs dans des tranches ayant des coefficients de pondération différents suivant les notes attribuées par des agences de notation agréées ou elles utiliseront leurs propres modèles internes d'évaluation des risques si l'organisme de tutelle les y autorise. Dans ce dernier cas, les établissements dont les actifs sont plus concentrés que la moyenne devront satisfaire à des normes de fonds propres plus rigoureuses, et inversement (Jackson, 2001). Les risques opérationnels découlant de la fraude, de problèmes informatiques, de problèmes juridiques, etc., qui étaient traditionnellement couverts par les dispositions applicables à l'ensemble des risques de crédit, seront désormais traités séparément.

Dans le cadre du deuxième pilier, les autorités de contrôle prudentiel vont devoir analyser la qualité de l'évaluation des risques au sein d'une institution, ce qui pourrait bien se révéler difficile. Enfin, les indicateurs de risques et la méthodologie choisie pour leur évaluation seront divulgués dans le public à titre d'information et pour en permettre une bonne application. Ce dispositif devrait permettre d'améliorer le contrôle des risques et la transparence, mais il obligera les banques à investir massivement dans les ressources humaines. De fait, un rapport récent appelle l'attention sur le manque de préparation des institutions du Royaume-Uni au regard de l'accord Bâle II, notamment en ce qui concerne une première évaluation des risques opérationnels et des risques de crédit (KPMG, 2001a). Dans ce contexte, il faut noter que le régime de surveillance britannique applique déjà un mécanisme bien développé d'examen et prend en compte les questions de risque opérationnel en évaluant les systèmes et les contrôles et en

fixant les normes de fonds propres applicables aux banques. Les banques britanniques sont correctement capitalisées au regard de la norme internationale de 8 pour cent concernant le rapport des fonds propres aux actifs pondérés en fonction des risques. Le respect des normes de solvabilité prévues par l'Accord de Bâle ne pose pas de problème. Comme dans beaucoup d'autres pays, nombre d'institutions sont en train d'étudier dans quelle mesure elles pourraient avoir à utiliser certaines des options les plus élaborées pour déterminer les charges en capital liées au risque de crédit et au risque opérationnel. La FSA ne pense pas qu'il existe des éléments dénotant que les banques britanniques auraient des difficultés spécifiques par rapport aux établissements des autres pays du G10. La mise en œuvre de l'Accord de Bâle au Royaume-Uni dépendra de façon cruciale de l'application des directives au niveau de l'UE. Des retards en la matière pourraient se solder par des conditions de concurrence inégales vis-à-vis des États-Unis et du Japon.

La gestion des risques sera probablement améliorée avec le nouveau régime, mais un certain nombre de problèmes pourraient néanmoins se poser à l'avenir. En période de récession, la rentabilité des banques diminue du fait de la passation de créances par profits et pertes et de la constitution de provisions, tandis qu'un plus grand nombre d'emprunteurs risquent d'être en défaut de paiement, ce qui accroît mécaniquement les risques auxquels les banques sont exposées et, par conséquent, les exigences en matière de fonds propres. L'évaluation des risques devra donc avoir un caractère prospectif et pouvoir distinguer entre les effets cycliques et les tendances sous-jacentes en matière de risques (Clementi, 2001).

Évaluation

Pour les individus, l'investissement dans le capital humain se traduit par des gains supplémentaires, une meilleure employabilité et une meilleure intégration dans le marché du travail et la société en général. Les dépenses consacrées à l'enseignement et aux infrastructures ont été sensiblement accrues, et des objectifs spécifiques ont été fixés en termes de niveaux d'instruction. Il faudra du temps pour que ces réformes portent leurs fruits et de nouveaux progrès seront nécessaires à certains égards, notamment en ce qui concerne les jeunes de 11 à 14 ans et les groupes plus âgés. Des goulets d'étranglement persistent en ce qui concerne le recrutement du personnel enseignant, et une réforme plus radicale des rémunérations serait sans doute nécessaire.

La mise en œuvre d'une politique très active du marché du travail a contribué à accroître quelque peu l'offre de main-d'œuvre. Une évaluation préliminaire des premiers programmes mis en œuvre dans le cadre du New Deal donne à penser qu'ils augmentent la probabilité de trouver un emploi, même si les pertes sèches sont considérables et si certaines options doivent être revues.

Par ailleurs, de nombreux chômeurs de longue durée ont éprouvé des difficultés à trouver un emploi stable. Pour résoudre ce problème, des modifications ont été apportées au programme New Deal pour les chômeurs de longue durée en avril 2001. De plus, le relèvement récent du salaire minimum national a rendu l'exercice d'une activité plus intéressant pour les travailleurs peu qualifiés. Dans une économie en pleine expansion, il a contribué à réduire l'écart entre les sexes et, dans une moindre mesure, les inégalités en matière de rémunération. S'il a entraîné une augmentation marginale des salaires et de l'inflation, il ne semble pas avoir eu jusqu'à présent d'incidence défavorable sur la demande de main-d'œuvre.

Face à un niveau de pauvreté très préoccupant, les autorités ont adopté un certain nombre de mesures destinées à améliorer l'employabilité (le crédit d'impôt pour les familles actives en octobre 1999, le crédit d'impôt pour les enfants à charge en avril 2001 et le salaire minimum national en avril 1999) et à accroître les transferts en faveur des personnes les plus défavorisées. Les transferts publics aux ménages à bas revenus réduisent à la fois la pauvreté à court terme et la persistance de la pauvreté. Les crédits d'impôt vont dans le même sens, en favorisant l'intégration dans le marché du travail. Le faible recours à un certain nombre de prestations reflète sans doute la complexité du système. L'interaction entre les divers régimes et l'assujettissement de nombreuses prestations à des conditions de ressources risquent de confronter les titulaires de bas salaires à des taux d'imposition marginaux très élevés et de les enfermer dans le piège de la pauvreté. La prévalence de taux marginaux d'imposition effectifs élevés a cependant diminué avec l'institution du crédit d'impôt pour les familles actives. D'un autre côté, le nombre de titulaires de prestations de longue maladie et d'invalidité est très élevé et les mesures récemment prises ne permettront sans doute pas de réduire sensiblement le taux d'entrée dans le régime d'invalidité. Compte tenu de l'ampleur des réformes mises en œuvre pour valoriser le travail et pour inciter les chômeurs à reprendre un emploi, les résultats en termes de réduction de la pauvreté se font toujours attendre.

La pauvreté représentait aussi un problème important parmi les retraités, mais le revenu minimum garanti a accru les ressources des pensionnés les plus pauvres. Le système de retraite connaît actuellement des transformations importantes, qui auront des conséquences marquées sur le niveau des pensions futures. L'expansion continue des retraites financées individuellement, et notamment l'introduction des *stakeholder pensions*, devrait encourager l'épargne-retraite. Dans l'immédiat, il va falloir veiller à ce que les intéressés mettent suffisamment d'argent de côté pour obtenir un taux de remplacement suffisant. Une autre solution envisageable dans le long terme pour inciter les individus à épargner en vue de la retraite consisterait à relever le niveau des cotisations au-delà des taux requis pour la pension de base et le SERPS. A plus longue échéance se posera le problème de l'équilibre à respecter entre l'amélioration du rendement grâce à

des investissements à risque et la protection des consommateurs. A cet égard, il importe de mettre en place un cadre réglementaire et concurrentiel solide pour les institutions financières, et les recommandations du rapport Myners devraient être mises en œuvre sans retard.

La loi de 1998 sur la concurrence a représenté une avancée considérable dans la voie d'une politique plus efficace en matière de concurrence. Comme elle n'a pleinement pris effet qu'en mars 2000, il est encore trop tôt pour procéder à une évaluation complète. Plus récemment, cette réforme a été complétée par un réexamen en profondeur des règles applicables aux fusions, ainsi que par une proposition tendant à criminaliser les ententes commerciales, deux décisions tout à fait opportunes. S'agissant de la régulation des services d'utilité publique, le domaine de compétence des autorités de régulation semble trop large et leurs coûts de financement ont fortement augmenté. Plusieurs projets de réforme ont été présentés. Une option consisterait à réduire le champ d'attributions des autorités de tutelle en confiant à nouveau les questions environnementales et sociales aux ministères compétents. De même, il est difficile de dire si des régimes de concurrence sectoriels spéciaux sont toujours nécessaires, étant donné que le droit de la concurrence a été renforcé et que les autorités de régulation ont le pouvoir de le faire appliquer (OCDE, 2002).

Parallèlement, le droit des sociétés fait l'objet d'un réexamen en profondeur. Une stratégie d'ensemble a été élaborée pour remplacer le dispositif parcellaire qui existait auparavant. Le régime proposé en cas de défaillance de sociétés privées fournira un cadre de gouvernement d'entreprise moins pesant et plus clair. S'agissant des entreprises publiques, les actionnaires auront un droit de regard accru, grâce à une meilleure divulgation des informations et à une amélioration des règles applicables aux assemblées générales annuelles. Cependant, certains problèmes qui existent de longue date ne sont toujours pas résolus ; c'est le cas, par exemple, du lien insuffisant entre les performances des cadres dirigeants et leur rémunération.

L'innovation et l'esprit d'entreprise ne doivent pas être entravés par la crainte d'une défaillance. La réforme de la loi en matière d'insolvabilité, en établissant une distinction entre les dirigeants imprudents et les autres, va dans la bonne direction, même s'il n'est pas toujours facile d'opérer cette distinction dans la pratique. L'entrepreneuriat est par ailleurs favorisé par une réduction des lourdeurs administratives, par des dispositifs destinés à accroître la R-D et les apports de capital-risque et par des réformes fiscales en faveur des PME. Certaines initiatives semblent avoir porté leurs fruits, mais les questions relatives aux petites entreprises et les questions de réglementation générale relèvent d'une multiplicité de dispositifs et d'organes, d'où la grande complexité de l'environnement dans lequel opèrent les entreprises. Le gouvernement, qui a annoncé son intention de simplifier le cadre réglementaire, devrait donc prendre des mesures

concrètes pour remédier à la complexité du système actuel. En outre, l'utilité des mesures envisagées devra être mise en balance avec les distorsions qu'elles risquent d'entraîner sur le plan de la concurrence et avec les pertes de recettes qu'elles provoqueront.

Dans le secteur financier, les autorités de régulation sectorielles ont été remplacées par une autorité unique, la FSA. Il s'ensuit une intégration de la réglementation dans l'ensemble des secteurs à un moment où la convergence trans-sectorielle s'accroît. Cela signifie en outre que la fonction de supervision du secteur bancaire et la fonction de prêteur de dernier recours, toujours assumée par la Banque d'Angleterre, sont désormais séparées. De ce fait, le prêteur de dernier recours pourrait ne pas être suffisamment informé de l'évolution des institutions financières. Ce problème a fait l'objet d'un mémorandum d'accord entre le Trésor (HM Treasury), la Banque d'Angleterre et la FSA, ainsi que de contacts réguliers, formels et informels, entre les institutions. Il n'y a pas de consensus sur le meilleur modèle de régulation des marchés financiers. D'un côté, l'existence d'une autorité de régulation unique a l'avantage de permettre à celle-ci d'apprécier l'ensemble des risques financiers d'une institution financière, mais elle peut aussi renforcer les tendances bureaucratiques et accroître les coûts de mise en conformité. Une première évaluation de la FSA a conclu dans ce sens, mais il est vrai que la FSA est soumise à des mécanismes tendant à limiter ces coûts. La FSA doit actuellement s'occuper de sérieuses difficultés de la compagnie d'assurances Equitable Life et de la liquidation provisoire de la compagnie Independent Insurance. L'efficacité du nouveau cadre pourrait bientôt être mise à l'épreuve si l'économie devait entrer dans une période de ralentissement prolongé de l'activité, car une partie du secteur des entreprises est fortement endettée. La FSA a déjà assoupli dans la pratique les règles applicables aux avoirs en actions des compagnies d'assurance-vie compte tenu du mouvement de baisse des actions.

IV. La gestion des dépenses publiques

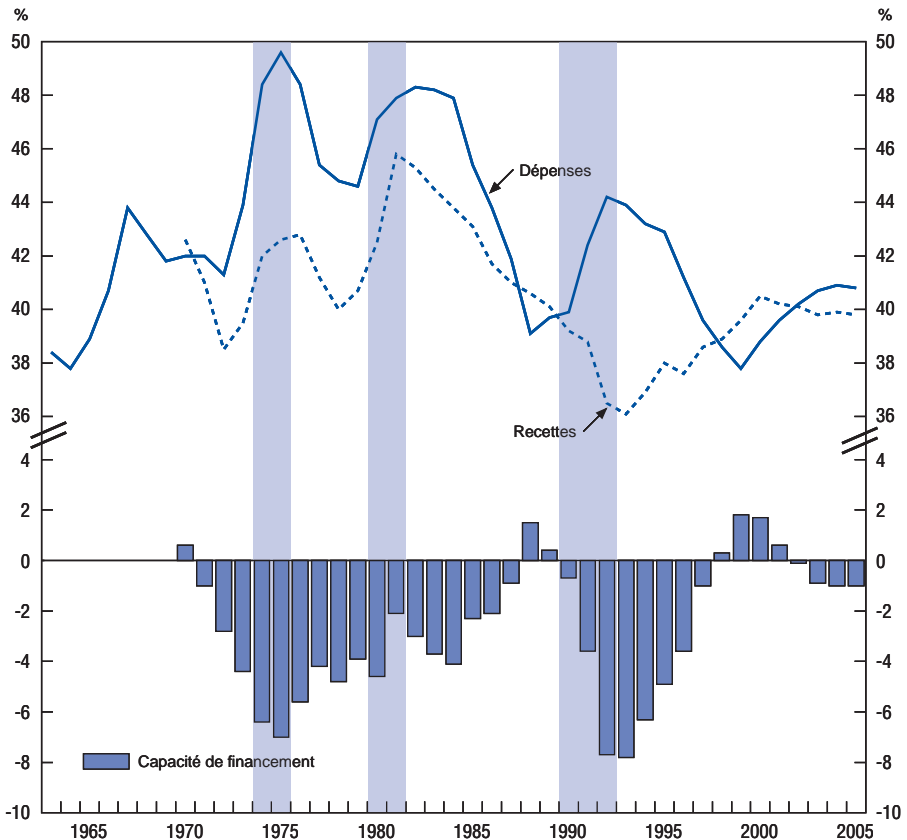
A l'heure actuelle, la situation et les perspectives budgétaires du Royaume-Uni sont meilleures qu'elles ne l'avaient été pendant de longues années, les dépenses étant aujourd'hui financées sans qu'il soit nécessaire de recourir largement à l'emprunt. Ce résultat tient à la fois à la rigueur sans relâche des autorités budgétaires pendant la majeure partie des années 90 et à la rapidité de la reprise au sortir de la récession du début de la décennie. Les autorités se préoccupent maintenant de consolider cette situation tout en s'employant en priorité à améliorer la qualité gravement défailante de plusieurs services publics essentiels, tels que l'éducation, les soins de santé et les transports publics. Traditionnellement, les responsables de la gestion budgétaire à tous les niveaux d'administration étaient confrontés chaque année à une stricte répartition des fonds entre les ministères dépensiers, les programmes, et, ce qui est particulièrement important, les entreprises publiques. Ce mode de répartition, du sommet vers la base, et la volonté de consolider le budget sans alourdir la fiscalité, ont eu pour effet de comprimer au fil des ans les dépenses d'investissement discrétionnaires et de conduire à une dégradation des services publics. La nécessité de remédier à ces lacunes a poussé le gouvernement actuel, après son entrée en fonctions en 1997, à mettre au point un nouveau cadre de gestion budgétaire et à continuer systématiquement de mobiliser le secteur privé partout où l'on pouvait attendre de sa participation une amélioration de l'efficacité opérationnelle.

Au vu de ces développements, le présent chapitre examine les principaux problèmes liés à la gestion des dépenses publiques au Royaume-Uni. Il s'ouvre sur une analyse de l'évolution à long terme des dépenses publiques dans ce pays, des principaux facteurs qui les déterminent et des défis à relever à l'avenir. Suivent ensuite trois sections traitant respectivement du nouveau cadre budgétaire, du rôle grandissant du secteur privé dans la fourniture des services publics, et de questions ayant trait au fédéralisme budgétaire. La conclusion présente un certain nombre de suggestions pour de nouvelles modifications.

L'évolution des dépenses publiques et les forces à l'œuvre

Pendant les années 60 et 70, la part des dépenses publiques dans le PIB avait fortement augmenté, s'établissant à chaque récession à un niveau un peu plus élevé, comme dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 24)⁸⁶. Néanmoins,

Graphique 24. **Dépenses, recettes et solde du secteur public¹**
En pourcentage du PIB



1. Les zones grisées représentent des récessions.

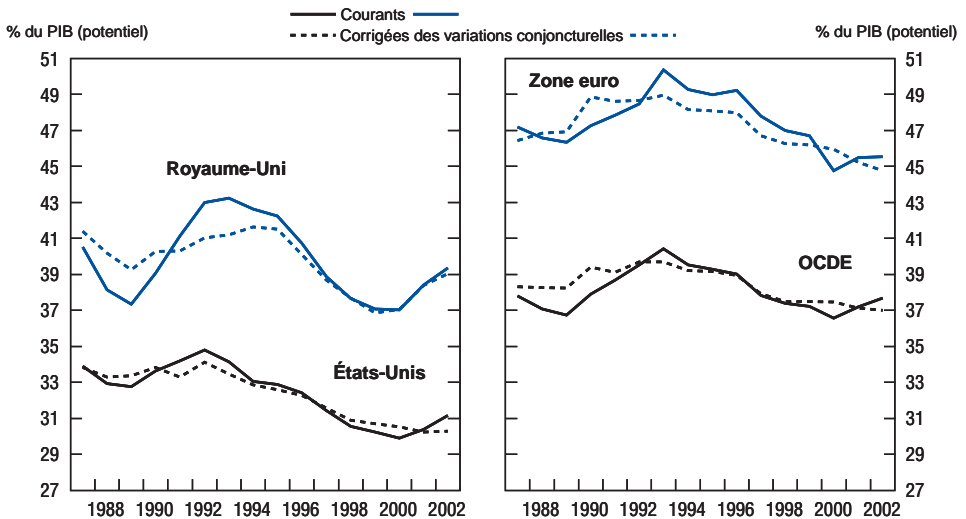
Source : HM Treasury et OCDE.

alors que partout ailleurs les années 80 ont été généralement marquées par une stabilisation des dépenses publiques, et les années 90 par une certaine réduction, au Royaume-Uni leur mouvement de baisse a débuté beaucoup plus tôt et a été beaucoup plus accusé. Outre des facteurs conjoncturels favorables, cette évolution a tenu notamment à la privatisation de bon nombre d'entreprises appartenant à l'État et d'anciens services publics, le produit de ces opérations étant utilisé pour réduire l'endettement et par là même le coût du service de la dette. De plus, le Royaume-Uni est allé plus loin que la plupart des pays de l'OCDE sur

la voie de la réduction des transferts publics et/ou de leur conversion en crédits d'impôt et en assurances privées⁸⁷. Le nouveau gouvernement entré en fonctions en 1997 a dans un premier temps poursuivi le processus d'assainissement budgétaire, et les dépenses publiques ont continué de se contracter fortement pendant la première moitié de son premier mandat. En conséquence, à la fin des années 90 les dépenses publiques exprimées en pourcentage du PIB étaient tombées à un niveau exceptionnellement faible, proche de celui du milieu des années 60. Néanmoins, les comptes du secteur public étant largement excédentaires, les compressions de dépenses ont été partiellement inversées avant les élections de juin 2001 et les prévisions officielles laissent présager de nouvelles augmentations à moyen terme.

A l'heure actuelle, les dépenses publiques du Royaume-Uni s'établissent plus ou moins au niveau moyen de la zone de l'OCDE, à quelque 38 pour cent du PIB, et se situent pratiquement à mi-chemin entre celles des États-Unis (environ 30 pour cent du PIB) et celles de l'Union européenne (environ 45 pour cent du PIB)⁸⁸. La situation est pratiquement la même si l'on corrige les chiffres des variations conjoncturelles (graphique 25). Si l'on examine les dépenses par fonction

Graphique 25. **Dépenses des administrations publiques : chiffres courants et corrigés des variations conjoncturelles**



Source : OCDE.

(tableaux 8⁸⁹ et 9), pour lesquelles, malheureusement, on ne dispose pas de chiffres internationalement comparables dans l'optique des comptes nationaux au-delà du milieu des années 90, le Royaume-Uni se situe là encore plus ou moins dans la moyenne, même si l'on constate des différences marquantes avec quelques autres grands pays de l'OCDE :

- Les dépenses au titre des *biens publics* au sens strict (justice et défense notamment) représentent environ 5 pour cent du PIB, soit un taux identique à celui de la plupart des autres grands pays de l'OCDE, mais beaucoup plus faible que ceux des États-Unis et de la France. Elles ont fortement diminué pendant la première moitié des années 90, le budget de la défense ayant subi des coupes sévères à la fin de la guerre froide.
- La part des dépenses au titre des *biens tutélaires* ou biens d'intérêt social (éducation, santé et services sociaux) dans le PIB est de l'ordre de 11 pour cent, soit légèrement moins que la moyenne de l'UE, et nettement moins qu'en France et en Allemagne (14 pour cent). Elle s'est néanmoins redressée ces derniers temps pour s'établir à 12 pour cent en 2000, et elle devrait encore augmenter à moyen terme.

Tableau 8. **Dépenses publiques par fonction**
En pourcentage du PIB potentiel

	1989/90	1996/97	1999/00	2000/01	Variations		
					1989/90- 1996/97	1996/97- 1999/00	1999/00- 2000/01
I. Biens publics	6.0	4.9	4.6	4.7	-1.2	-0.2	0.1
Ordre public	2.0	2.1	2.1	2.2	0.1	0.0	0.1
Défense	4.1	2.8	2.5	2.5	-1.3	-0.3	0.0
II. Biens tutélaires	10.7	11.2	11.2	12.0	0.5	0.0	0.7
Éducation	4.9	4.7	4.5	4.8	-0.2	-0.1	0.3
Santé	4.9	5.3	5.4	5.7	0.4	0.2	0.3
Services sociaux	0.9	1.3	1.3	1.4	0.4	0.0	0.1
III. Transferts de revenu	10.4	12.5	11.4	11.3	2.1	-1.1	-0.2
IV. Services économiques	4.5	3.9	2.7	3.2	-0.6	-1.2	0.5
Transport	1.6	1.3	0.9	1.0	-0.3	-0.4	0.1
Logement	1.0	0.6	0.3	0.4	-0.4	-0.3	0.1
Commerce et industrie	1.5	1.2	1.0	1.2	-0.3	-0.2	0.2
Agriculture	0.4	0.8	0.5	0.6	0.4	-0.3	0.1
V. Autres	5.3	4.9	5.0	5.2	-0.4	0.2	0.2
I-V. Dépenses primaires totales	37.0	37.3	35.0	36.4	0.3	-2.3	1.4
VI. Intérêts sur la dette	4.2	3.7	2.8	2.8	-0.5	-0.9	0.0
I-VI. Total	41.1	41.0	37.8	39.2	-0.1	-3.2	1.4

Source : Données communiquées par HM Treasury et OCDE.

Tableau 9. **Structure des dépenses publiques par fonction dans les pays de l'OCDE**
1995 ou dernière année disponible

En pourcentage de	Biens publics ¹		Biens tutélaire ²		Transferts de revenu		Services économiques		Intérêts sur la dette publique	
	PIB	Dépenses totales	PIB	Dépenses totales ³	PIB	Dépenses totales ³	PIB	Dépenses totales ³	PIB	Dépenses totales ³
Allemagne	5.2	10.5	13.9	28.0	18.2	38.6	4.5	9.1	3.7	7.4
Australie	8.2	21.8	10.5	27.9	9.0	23.9	5.6	14.9	4.1	10.9
Autriche	4.5	8.6	11.9	22.8	19.2	36.8	3.1	5.9	4.4	8.4
Canada	2.9	6.3	12.3	26.6	11.5	24.8	2.4	5.2	9.6	20.7
Corée	5.7	29.7	5.6	29.2	1.8	9.4	3.7	19.3	0.5	2.6
Danemark	6.0	10.0	16.5	27.5	20.8	34.7	5.6	9.3	6.4	10.7
Espagne	9.9	21.9	10.6	23.5	14.9	33.0	5.9	13.1	5.2	11.5
Finlande	3.3	6.1	15.2	28.0	22.5	41.4	1.1	2.0	4.0	7.4
France	9.2	16.6	14.1	25.5	20.9	37.7	3.1	5.6	3.5	6.3
Italie	6.5	12.5	10.2	19.5	17.9	34.3	4.6	8.8	11.5	22.0
Japon	4.5	12.3	10.1	27.7	12.8	35.1	5.3	14.5	3.8	10.4
Norvège	6.3	12.1	18.4	35.4	15.9	30.6	7.2	13.8	2.8	5.4
Nouvelle-Zélande	5.3	13.6	10.6	27.2	13.5	34.7	..	..	4.8	12.3
Pays-Bas	11.6	22.2	12.0	23.0	19.2	36.8	6.4	12.3	5.9	11.3
Portugal	8.3	6.6	10.6	21.2	12.1	24.2	6.3	12.6	6.3	12.6
Royaume-Uni	5.4	12.4	11.5	26.4	15.6	35.8	3.3	7.6	3.6	8.3
Suède	5.9	8.4	17.2	26.7	21.2	32.9	3.4	5.0	6.8	10.5
États-Unis	9.2	26.8	11.9	34.7	9.4	27.4	2.8	8.2	4.8	14.0
Union européenne ⁴	6.9	12.3	13.1	27.5	18.4	35.1	4.3	8.3	5.6	10.6
Moyenne des pays ci-dessus	6.5	14.9	12.4	26.7	15.4	31.8	3.9	9.3	5.1	10.7

1. Défense, services publics généraux et autres fonctions.

2. Éducation, santé et autres services sociaux.

3. La somme des parts des dépenses n'atteint pas nécessairement 100 pour cent car les dépenses par fonction et les dépenses totales sont tirées de sources différentes.

4. Sauf Belgique, Grèce, Irlande et Luxembourg.

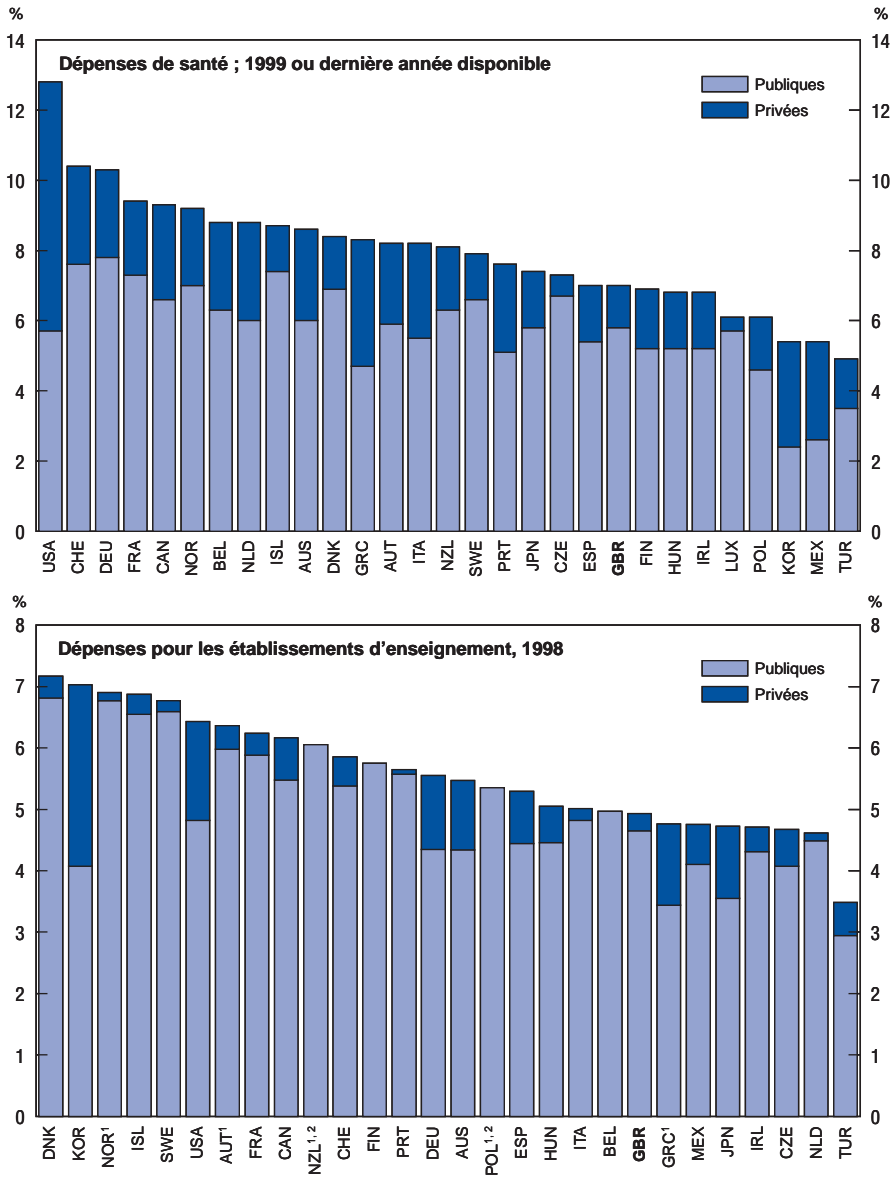
Source : OCDE.

- Les dépenses au titre des *transferts de revenu*, de l'ordre de 15 pour cent du PIB, sont là encore inférieures à la moyenne de l'UE (18 pour cent) et nettement en retrait des chiffres relevés dans les grands pays européens (entre 18 et 20 pour cent), mais sensiblement plus élevées qu'aux États-Unis (où elles ne sont que d'environ 9 pour cent). Cette catégorie de dépenses suit une tendance régulièrement décroissante depuis le milieu des années 90.
- Les dépenses au titre des *services économiques* (infrastructures de transport, logement, etc.), qui sont relativement peu importantes dans la plupart des pays de l'OCDE (4 pour cent du PIB en moyenne), le sont encore moins au Royaume-Uni (3 pour cent du PIB). Elles suivent depuis longtemps une tendance nettement décroissante par rapport au PIB, en partie du fait de la privatisation des industries nationalisées et des services publics ainsi que d'une forte baisse des investissements dans la construction de logements publics. Les dépenses de cette catégorie se sont néanmoins redressées ces derniers temps.

Comparativement à quelques grands pays européens, les dépenses publiques au titre des biens d'intérêt social comme les soins de santé et l'éducation sont relativement faibles au Royaume-Uni. Cette situation, dont on estime qu'elle témoigne d'un sous-financement, est fréquemment évoquée dans les débats publics, d'autant qu'un certain nombre d'indicateurs de résultats ne sont pas franchement positifs. Comme on l'a vu au chapitre III, du fait des systèmes d'éducation et d'apprentissage appliqués ces dernières décennies, les niveaux de qualification sont effectivement beaucoup plus disparates que dans la plupart des pays de l'OCDE, avec, pour corollaire, un nombre également plus élevé de personnes vivant dans le dénuement. De plus, comme l'indiquait le chapitre spécial de la précédente *Étude économique* consacré à la politique de santé, le Royaume-Uni affiche des résultats médiocres comparativement aux autres pays pour ce qui est de l'état de santé de la population. Les dépenses *privées* de santé et d'éducation au Royaume-Uni sont cependant encore plus faibles que les dépenses publiques dans ces deux secteurs, ces dernières étant davantage comparables avec les chiffres relevés ailleurs (graphique 26)⁹⁰. Ceci tient à la fourniture publique universelle et à la quasi-gratuité des soins de santé et de l'éducation, situation dont il est peu probable qu'elle se modifiera profondément dans l'avenir immédiat. Le débat actuel porte sur la sous-traitance de l'exploitation des hôpitaux et des écoles au secteur privé par le biais de partenariats public-privé afin d'améliorer l'efficacité opérationnelle, plus que sur une modification des systèmes de fourniture et de financement.

Une particularité des dépenses publiques au Royaume-Uni a été la tendance régulièrement décroissante des dépenses publiques d'investissement. De fait, en 1999 leur part dans le PIB était la plus faible d'un large échantillon de pays de l'OCDE (tableau 10 et graphique 27). Ceci tient dans une certaine

Graphique 26. **Dépenses de santé et d'éducation**
En pourcentage du PIB



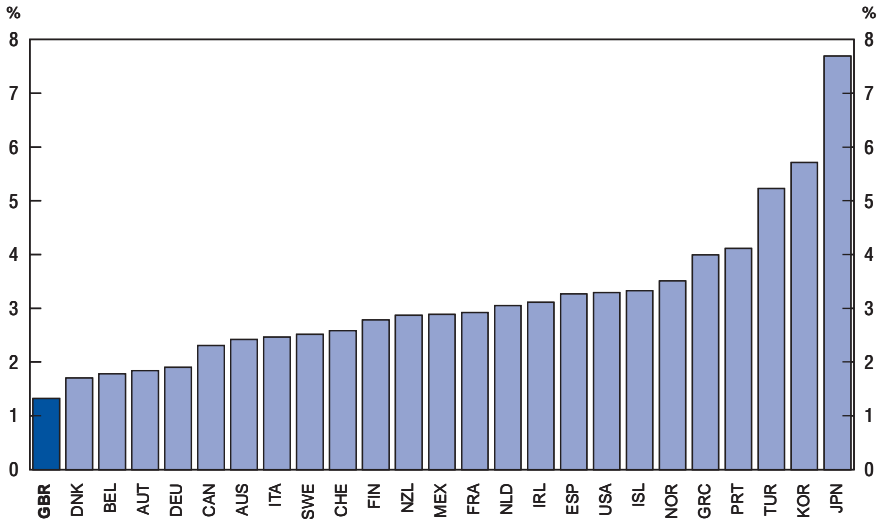
1. Subventions publiques incluses dans les fonds privés.
 2. Dépenses publiques uniquement.
 Source : OCDE, *Éco-Santé 2001* et OCDE, *Regards sur l'éducation 2001*.

Tableau 10. **Dépenses du secteur public par catégorie économique et par secteur**
En pourcentage du PIB potentiel

	1989/90	1996/97	1999/00	2000/01	Variations		
					1989/90- 1996/97	1996/97- 1999/00	1999/00- 2000/01
I. Dépenses courantes	37.2	38.5	35.9	36.8	1.3	-2.6	0.9
<i>dont</i> : Intérêts sur la dette	4.2	3.7	2.8	2.8	-0.5	-0.9	0.0
II. Dépenses d'équipement	4.2	2.4	2.0	2.4	-1.8	-0.4	0.4
Investissement net	1.1	0.6	0.4	0.8	-0.5	-0.2	0.4
Dépréciation	3.0	1.8	1.6	1.6	-1.2	-0.2	0.0
I + II. Total	41.3	40.9	37.9	39.2	-0.5	-3.0	1.3
Administration centrale	29.5	30.4	28.1	29.1	0.9	-2.3	1.0
Collectivités locales	10.8	9.9	9.4	9.7	-0.9	-0.5	0.2
Entreprises publiques	1.0	0.6	0.4	0.4	-0.4	-0.2	0.0

Source : Données communiquées par HM Treasury et OCDE.

Graphique 27. **Investissements bruts des administrations publiques**
1999, en pourcentage du PIB



Source : OCDE.

mesure à la privatisation de sociétés appartenant à l'État et à un plus large recours à des capitaux privés pour financer les investissements d'infrastructure publique dans le cadre de l'Initiative de financement privé (*Private Finance Initiative*, PFI) adoptée au début des années 90 – lesquels ne sont en principe pas compris dans les investissements du secteur public (voir ci-dessous). Le tableau d'ensemble reste cependant le même si l'on tient compte de ce facteur. Les transports publics sont l'un des secteurs dans lesquels l'insuffisance des investissements publics a eu des conséquences particulièrement fâcheuses. Les réseaux ferroviaires et métropolitains sont mal entretenus et les services assurant les trajets quotidiens des travailleurs tant dans la capitale que dans sa banlieue ont une capacité insuffisante, sont peu fiables et coûtent cher. Ces lacunes ont encouragé l'utilisation des automobiles particulières dans les grands centres urbains, ce qui se traduit à son tour par des encombrements. Le gouvernement a privatisé British Rail, mais cette opération ne semble pas jusqu'à présent avoir eu des résultats aussi positifs que les autres privatisations, et le mécontentement des usagers du réseau ferré reste vif⁹¹.

De l'avis des autorités, le cadre budgétaire en place avant les réformes de 1997 aurait été à l'origine du problème de sous-investissement. Étant donné les impératifs politiques, le besoin d'emprunt du secteur public était déterminé en fonction du contexte macroéconomique, et les impôts fixés en fonction des objectifs économiques et politiques à plus long terme du gouvernement. Les objectifs de dépenses à moyen terme des différents ministères étaient fixés pour une période de trois ans, mais il n'en était guère tenu compte parce que les prévisions économiques et budgétaires de base ne se fondaient pas sur une estimation du potentiel de l'économie et étaient donc constamment modifiées, ce qui faisait prévaloir la vision à court terme⁹². Ces caractéristiques, conjuguées à la comptabilisation sur la base des paiements que le Royaume-Uni utilisait il y a encore peu à l'instar de beaucoup d'autres pays de l'OCDE, ont soumis les dépenses discrétionnaires, et notamment les investissements publics, à de fortes tensions. Le cycle budgétaire étant annuel, les sociétés publiques avaient en outre de grosses difficultés à opérer au sein du secteur public, des projets pourtant viables devant souvent être interrompus faute de crédits au cours de l'exercice. Ceci permet sans doute de mieux comprendre la tentation de la privatisation, afin de libérer les investissements dans les services publics du joug des contraintes imposées aux emprunts du secteur public, et le rôle novateur joué par le Royaume-Uni dans l'utilisation de la comptabilisation et de la budgétisation en droits constatés⁹³.

Mise en œuvre du nouveau cadre budgétaire : les progrès accomplis

Pour remédier à ces lacunes, lors de son entrée en fonctions en 1997 le gouvernement a adopté un cadre à moyen terme pour les dépenses publiques,

faisant intervenir une série de règles relativement simples pour la politique budgétaire. Ce cadre est décrit dans les sections qui suivent.

Gestion budgétaire globale

Aux termes du *Code de stabilité budgétaire*, créé en 1997, le gouvernement s'engage à : i) définir clairement les principes de sa gestion budgétaire ainsi que les objectifs de la politique budgétaire ; ii) publier, sur la base d'un cycle annuel, un rapport préalable au budget (*Pre-Budget Report*), un rapport sur la stratégie économique et budgétaire (*Economic and Fiscal Strategy Report*), et un rapport sur la gestion de la dette (*Debt Management Report*) ; et iii) adopter les instruments comptables les plus performants⁹⁴. Le Code vise ainsi à mettre en place un cadre transparent pour la conduite de la politique budgétaire, afin de compléter le cadre adopté pour la politique monétaire, mais il a en outre d'importantes implications pour les dépenses publiques, notamment en ce qui concerne le poids respectif des dépenses courantes et des dépenses d'équipement. Conformément au Code, le gouvernement a défini les deux règles budgétaires suivantes :

- *La règle d'or*, qui stipule que sur l'ensemble du cycle économique, le gouvernement n'empruntera que pour investir et non pour financer des dépenses courantes⁹⁵.
- *La règle d'investissement soutenable*, selon laquelle la dette nette exprimée en pourcentage du PIB doit être maintenue sur l'ensemble du cycle à un niveau stable et prudent.

Le gouvernement se conforme à la règle d'or si le budget courant est équilibré ou excédentaire sur l'ensemble du cycle économique. La définition des dépenses courantes couvre la consommation de capital fixe. En conséquence, les emprunts ne doivent pas dépasser le montant de l'investissement *net* sur l'ensemble du cycle. Conformément à la règle d'investissement soutenable, la dette publique nette rapportée au PIB ne doit pas tomber au-dessous du niveau, jugé prudent, de 40 pour cent du PIB.

Le budget courant étant excédentaire et le ratio de la dette nette au PIB se situant aux alentours de 30 pour cent, le gouvernement est en passe de respecter les deux règles budgétaires. Les autorités prévoient que cette situation persistera au moins jusqu'en 2006, malgré une forte augmentation de l'investissement net financé en partie par des emprunts publics (tableau 11)⁹⁶. De fait, comme l'explique l'annexe VI, les règles semblent laisser la possibilité d'assouplir sensiblement la politique budgétaire, mais cela risquerait d'être incompatible avec les exigences de la stabilité macroéconomique⁹⁷. L'annexe montre également que si jamais les règles devenaient contraignantes, l'investissement net ne devrait pas tomber en moyenne au-dessous de 2 pour cent du PIB sur l'ensemble du cycle, ce qui correspond à peu près à l'objectif à moyen terme du gouvernement.

Tableau 1.1. Finances du secteur public à moyen terme

Définition	Résultat 1999/00	Estimation 2000/01	Prévisions				
			2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
Principales hypothèses							
PIB réel		3.0	2¼	2¼	2¼	2¼	2¼
Indice implicite des prix du PIB		1¾	2½	2½	2½	2½	2½
Écart de production		0.6	0.5	0.3	0.2	0.1	0.0
Budget courant							
Recettes courantes		39.6	40.2	40.1	39.8	39.9	39.8
Dépenses courantes ¹		37.5	38.7	38.8	39.0	39.0	39.0
Excédent du budget courant		2.1	1.5	1.3	0.8	0.9	0.8
Excédent corrigé des influences conjoncturelles		1.9	1.4	1.1	0.6	0.7	0.7
Budget d'équipement							
Investissement brut		2.5	3.1	3.4	3.6	3.6	3.6
moins cessions d'actions		-0.5	-0.4	-0.4	-0.3	-0.3	-0.3
moins dépréciation		-1.6	-1.6	-1.5	-1.5	-1.5	-1.5
Investissement net		0.4	1.1	1.5	1.7	1.8	1.8
Solides et dette							
Capacité de financement		1.7	0.5	-0.1	-0.9	-0.9	-1.0
Capacité de financement corrigée des variations conjoncturelles		1.6	0.3	-0.3	-1.1	-1.1	-1.1
Dette nette		36.8	30.3	29.6	29.7	29.9	30.0
<i>Pour mémoire :</i>							
Définitions du Traité de Maastricht							
Capacité de financement des administrations publiques		1.7	0.5	-0.1	-0.9	-0.9	-1.0
Dette brute des administrations publiques		43.7	37.6	36.1	35.7	35.6	35.6

1. Y compris la dépréciation.

Source : HM Treasury, Budget 2001.

Telles qu'elles sont actuellement formulées, les règles budgétaires présentent un certain nombre d'avantages mais font également naître plusieurs risques. Les avantages que l'on attend de ce dispositif sont la principale raison pour laquelle il a été adopté : les règles corrigent la propension systématique à négliger les dépenses d'équipement et assurent la bonne santé des finances publiques. Bien que les règles budgétaires n'impliquent *a priori* aucune restriction des dépenses globales, elles supposent qu'en cas de baisse durable des recettes de l'État, ce sont les dépenses courantes et non les dépenses en capital qui seraient touchées. De plus, comme les règles s'appliquent en moyenne sur l'ensemble du cycle, une baisse passagère des recettes n'affecterait nullement les dépenses discrétionnaires, qu'il s'agisse des dépenses courantes ou des dépenses d'équipement. En conséquence, les règles permettent d'axer la politique budgétaire vers la réalisation d'objectifs à moyen terme tout en laissant librement jouer les stabilisateurs automatiques – tant du côté des recettes que du côté des dépenses – ce qui facilite la gestion de la politique monétaire et protège les dépenses discrétionnaires de coupes ponctuelles.

Le jeu actuel de règles budgétaires constitue donc un point d'ancrage pertinent en termes de transparence de la politique et a contribué efficacement à la stabilité macroéconomique. La règle d'or favorise aussi l'équité intergénérationnelle, (c'est-à-dire l'idée que les générations qui bénéficient des dépenses publiques devraient autant que possible assumer les coûts des services qu'elles consomment), mais elle ne la garantit pas nécessairement. La contribution de la règle à cet égard ne peut pas être évaluée de manière satisfaisante si l'on ne connaît pas l'incidence ultime des coûts et avantages des dépenses (courantes et d'équipement) et de la fiscalité. La comptabilité générationnelle peut être utile à cet effet, et le gouvernement a chargé un expert internationalement reconnu (le professeur L.J. Kotlikoff) d'élaborer à son intention un système de comptes, en association avec le *National Institute of Economic and Social Research*⁹⁸. Ces comptes pourraient compléter utilement les prévisions budgétaires à long terme qui figurent dans la documentation budgétaire. Dans l'intervalle, on peut identifier un certain nombre d'inconvénients potentiels pour l'allocation des ressources, qu'il convient de ne pas négliger :

- La distinction entre dépenses courantes et dépenses d'investissement inscrite dans la règle d'or n'est pas toujours pertinente sur le plan économique. Ainsi, les dépenses d'éducation, bien que largement considérées comme dépenses courantes, contribuent à l'amélioration du capital humain et devraient donc être considérées comme une forme d'investissement. Dans la mesure où la règle d'or favorise la formation de capital fixe au détriment du capital humain, il existe un risque de mauvaise allocation des ressources. Une analyse coûts-avantages approfondie est donc nécessaire avant la prise de décisions en matière de dépenses.

- Comme les règles budgétaires jouent fortement en faveur des investissements publics, il n'est guère possible d'arbitrer, du moins au niveau global, entre les dépenses courantes et les dépenses en capital sur la base de leurs coûts et avantages marginaux respectifs. Il semble que l'on suppose implicitement que les avantages marginaux des investissements publics sont si importants que les risques de les voir dépasser leur niveau socialement optimal sont négligeables. Néanmoins, les avantages marginaux des investissements publics pourraient se réduire rapidement une fois que le gouvernement aura réussi à améliorer les infrastructures publiques – ou à amener le secteur privé à procéder à ces améliorations dans le cadre de partenariats public-privé.
- Les règles budgétaires ne s'appliquent pas simplement aux administrations publiques mais au secteur public de définition plus large et couvrent ainsi les sociétés publiques. On part en effet de l'idée que les engagements de ces dernières pourraient au bout du compte peser sur le contribuable et l'on souhaite par ailleurs éviter des incitations perverses à débudgétiser certaines dépenses. En revanche, les règles budgétaires ne s'appliquent pas aux partenariats public-privé, dont les investissements sont considérés comme des dépenses du secteur privé, seuls les services achetés par le gouvernement auprès de ces partenariats étant considérés comme des dépenses courantes du secteur public. Dans la mesure où seules ces dépenses sont prises en compte pour l'application de la règle d'or, le choix entre partenariats public-privé et investissements publics « traditionnels » risque d'être faussé⁹⁹. Néanmoins, le sens dans lequel cette distorsion pourrait s'exercer dépend de la situation conjoncturelle de l'économie (en période de forte activité, le gouvernement peut être tenté de budgétiser un volume plus important d'investissements, et *vice versa*).

Selon les prévisions actuelles, le budget devrait évoluer vers un déficit égal à 1 pour cent du PIB, ce qui est conforme à la règle d'or. Tandis que le Conseil de l'Union européenne a pris note que dans le moyen terme les finances publiques ne seraient pas conformes au critère d'un budget « proche de l'équilibre ou excédentaire » inscrit dans le Pacte de stabilité et de croissance, il a reconnu que ce résultat se dessine dans les prévisions du fait du recours à une hypothèse de croissance tendancielle très prudente, de 2.25 pour cent par an, et par suite d'un accroissement de la part de l'investissement public en proportion du PIB. L'analyse résumée au tableau 12 donne à penser que le scénario budgétaire actuel est assez prudent. On a calculé le taux minimum de croissance du PIB qui serait nécessaire pour que le déficit budgétaire reste au-dessus du plafond de 3 pour cent, sur la base d'hypothèses classiques concernant la sensibilité de la production aux résultats budgétaires¹⁰⁰. Il semble qu'un taux de croissance moyen de 1½ pour cent par an au cours des cinq années à venir serait suffisant, ce qui est

Tableau 12. Le respect du plafond de Maastricht concernant le déficit à moyen terme

Définition	Résultat	Simulation					
	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
Principales hypothèses							
PIB réel				1½	1½	1½	1½
Indice implicite des prix du PIB	2¾	3.0	2½	2½	2½	2½	2½
Écart de production	0.2	0.6	-0.4	-1.4	-2.3	-3.2	-4.0
Solides et dette							
Excédent du budget courant	2.1	2.4	1.1	0.5	-0.4	-0.6	-1.1
Investissement net	0.4	0.8	1.0	1.5	1.7	1.9	1.9
Capacité de financement	1.7	1.6	0.1	-1.0	-2.1	-2.6	-3.0
Capacité de financement corrigée des variations conjoncturelles	1.8	1.4	0.3	-0.3	-1.1	-1.1	-1.1
Dette nette	36.8	31.8	31.0	31.3	32.8	34.7	36.9
<i>Pour mémoire:</i>							
Définitions du Traité de Maastricht							
Capacité de financement des administrations publiques	1.7	1.7	0.1	-0.9	-2.1	-2.5	-3.0
Dette brute des administrations publiques	43.7	40.6	38.3	37.8	38.8	40.4	42.5

Source : OCDE.

Tableau 13. **Croissance à moyen terme**
En pourcentage

	1965-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90	1990-95	1995-2000
Taux moyen de croissance du PIB réel	2½	2	1¾	2	3¼	1½	2¾
Écart de production en fin de période	0.0	-2.1	-3.3	-3.1	2.6	-1.5	0.1

Source : OCDE.

bien inférieur à la prévision « prudente » d'une croissance de 2¼ pour cent qui sous-tend le scénario de référence des autorités (tableau 11). Bien que des périodes de cinq années marquées par des taux de croissance analogues aient été observées dans le passé (tableau 13), elles ont été exceptionnelles¹⁰¹.

Affectation des crédits entre les ministères et les programmes

Un élément essentiel du cadre budgétaire est constitué par les réexamens de dépenses (*Spending Reviews*) organisés tous les deux ans et qui couvrent une série de plans triennaux concernant les dépenses discrétionnaires, fixés pour chaque ministère et appelés *Department Expenditure Limits* (DEL)¹⁰². Les autres dépenses (essentiellement au titre de la sécurité sociale) sont gérées séparément sur une base annuelle (*Annual Managed Expenditure*, AME). Des DEL distincts sont fixés pour les dépenses courantes et les dépenses d'investissement afin d'assurer le respect de la règle d'or – voir le résumé du Réexamen de dépenses 2000 au tableau 14).

La procédure utilisée pour fixer les DEL est itérative : chaque ministère dépensier formule des propositions qui sont négociées avec le Trésor. Une fois les DEL adoptés, le Trésor est tenu de financer les dépenses prévues. En échange, les ministères dépensiers sont tenus responsables de la réalisation de leurs objectifs, qui sont précisés dans les accords de services publics (*Public Service Agreements*) (voir plus loin). Les deux Réexamens de dépenses déjà réalisés semblent bien indiquer une certaine réaffectation de ressources entre les ministères, mais guère plus jusqu'à présent que ce n'était le cas avant la mise en œuvre du nouveau dispositif en 1997 (graphique 28).

Les réexamens de dépenses visent à assurer les ministères dépensiers du volume des ressources qu'ils utiliseront au cours d'une période de trois ans. Les dépenses d'un ministère ne peuvent dépasser les limites convenues pour les dépenses courantes et d'équipement dans aucune des années de la période de réexamen. Une caractéristique importante de ce dispositif est que les crédits futurs ne sont pas réduits si les dépenses ont été inférieures à ce qui avait été

Tableau I4. **Réexamen des dépenses 2000 : budgets courant et d'équipement**
En milliards de livres

	Résultat 1999-2000	Estimation 2000-01	Prévision		
			2001-02	2002-03	2003-04
Budget courant					
I. Plafonds de dépenses ministérielles (DEL) <i>en pourcentage du PIB</i>	158.5 17.5	172.8 18.3	185.1 18.7	197.3 19.0	209.1 19.3
II. Dépenses ministérielles gérées sur une base annuelle (AME) ¹	128.7	132.5	137.6	141.6	147.2
III. Autres AME courantes :					
Paiements nets aux institutions de la CE	2.9	2.7	2.5	2.6	2.9
Dépenses courantes financées localement	16.4	17.3	18.2	19.0	19.8
Intérêts sur la dette de l'administration centrale	25.6	27.0	26.1	25.3	24.7
Marge AME	0.0	1.4	1.0	1.9	2.9
Ajustements divers ²	-8.6	-4.3	-3.7	-3.2	-2.3
IV. Dépenses courantes du secteur public (I + II + III) ³ <i>en pourcentage du PIB</i>	338.1 37.4	364.4 38.5	382.2 38.6	400.4 38.7	420.6 38.7
Budget d'équipement					
V. Plafonds de dépenses ministérielles (DEL) <i>en pourcentage du PIB</i>	18.2 2.0	22.4 2.4	27.0 2.7	31.9 3.1	36.6 3.4
VI. Dépenses ministérielles gérées sur une base annuelle (AME) ⁴	3.3	3.3	2.8	2.7	2.7
VII. Autres AME en capital :					
Dépenses courantes financées localement	0.8	0.7	0.7	0.8	0.8
Marge AME	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1
Ajustements divers ²	-5.1	-4.2	-4.5	-4.6	-4.9
VIII. Investissement brut du secteur public	17.2	22.3	26.0	30.9	35.3
IX. Dépréciation	14.6	15.0	15.4	15.9	16.3
X. Investissement net du secteur public (VIII + IX) <i>en pourcentage du PIB</i>	2.6 0.3	7.3 0.8	10.6 1.1	15.0 1.4	19.0 1.8
Dépenses totales					
XI. Dépenses totales du secteur public (IV + X) <i>en pourcentage du PIB</i>	340.7 37.7	371.7 39.3	392.8 39.7	415.4 40.1	439.6 40.5

1. Comprend les éléments non monétaires (dépréciation et coûts en capital), les prestations de sécurité sociale, les aides au logement (*housing revenue account subsidies*), les pensions nettes de la fonction publique et les dépenses au titre de la politique agricole commune.

2. Ajustements comptables, modifications de la classification dans l'optique des comptes nationaux (passage de la comptabilité d'exercice à la comptabilité de caisse) et autres ajustements.

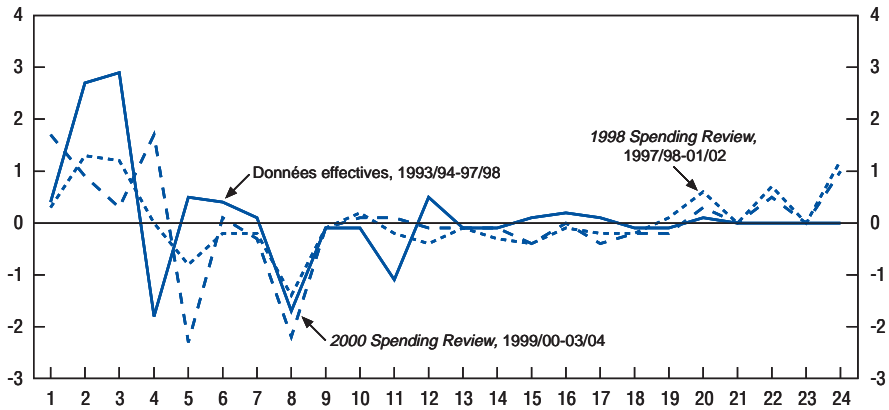
3. Y compris la dépréciation.

4. Y compris les dépenses d'équipement autofinancées des entreprises publiques.

Source : HM Treasury, *Spending Review 2000*.

Graphique 28. **Modification des parts des différents ministères¹ dans les dépenses discrétionnaires globales**

En points de pourcentage



1. Les ministères et administrations examinés sont les suivants : 1. Éducation et emploi ; 2. Santé ; 3. *dont* NHS ; 4. Emploi, transport et régions ; 5. Collectivités locales ; 6. Intérieur ; 7. Services judiciaires ; 8. Défense ; 9. Affaires étrangères et Commonwealth ; 10. Développement international ; 11. Commerce et industrie ; 12. Agriculture, pêche et alimentation ; 13. Culture, médias et sports ; 14. Sécurité sociale ; 15. Écosse ; 16. Pays de Galles ; 17. Irlande du Nord ; 18. Services du Chancelier ; 19. Bureau du Cabinet ; 20. *Employment Opportunities Fund* ; 21. *Budget Invest To Save* ; 22. Fonds de modernisation du capital ; 23. *Policy Innovation Fund* ; 24. Réserve.

Source : HM Treasury, *Comprehensive Spending Review 1998* et *Spending Review 2000*.

prévu au cours d'une année antérieure, ce qui évite la tentation d'accélérer les dépenses en fin d'année et de mal utiliser les crédits. Cette disposition s'est révélée utile dans la mesure où les objectifs concernant les investissements nets qui avaient été fixés lors du réexamen de 1998 sont loin d'avoir été atteints jusqu'à présent (tableau 15). Il s'agit là, dans une certaine mesure, d'un artifice statistique associé aux révisions en hausse de l'amortissement du secteur public dans les comptes nationaux (qui réduit l'investissement net pour un niveau donné d'investissement brut) pour un total de 3½ pour cent du PIB. Néanmoins, la formation brute de capital a été elle aussi inférieure à ce qui avait été prévu à l'époque, notamment au cours de l'exercice 1999/2000. La principale raison semble en avoir été la lenteur d'exécution des nouveaux projets d'investissement, les ministères dépensiers devant s'adapter au nouveau régime. Ces problèmes de jeunesse semblent s'atténuer, et la priorité actuelle du Trésor est de veiller à ce que les projets d'investissement soient choisis sur la base de critères objectifs¹⁰³. La réalisation des objectifs d'investissement risque néanmoins de se révéler complexe.

Tableau 15. Les réexamens de dépenses | 1998 et 2000 : prévisions et résultats jusqu'à présent
En milliards de livres

	A Plafonds des dépenses ministérielles	B Dépenses gérées sur une base annuelle	A + B Dépenses totales	dont		Pour mémoire Investissement brut du secteur public
				Dépenses courantes y compris la dépréciation	Investissement net du secteur public	
1999/00						
Prévision SR 1998	179.2	172.4	351.6	343.0	8.6	19.8
Résultat SR 2000	176.7	164.0	340.7	338.1	2.6	17.2
Résultat révisé Budget 2001	179.3	164.2	343.5	340.0	3.5	18.1
2000/01						
Prévision SR 1998	190.1	179.9	370.0	359.5	10.5	22.1
Estimation SR 2000	195.2	176.5	371.7	364.4	7.3	22.3
Estimation révisée Budget 2001	194.2	174.1	368.3	360.9	7.4	22.3
2001/02						
Prévision SR 1998	200.2	189.5	389.7	376.7	13.0	25.0
Prévision SR 2000	212.1	180.7	392.8	382.2	10.6	26.0
Prévision révisée Budget 2001	212.3	181.4	393.7	382.5	11.2	26.7
2002/03						
Prévision SR 1998	-	-	-	-	-	-
Prévision SR 2000	229.2	186.2	415.4	400.4	15.0	30.9
Prévision révisée Budget 2001	228.5	189.3	417.8	402.5	15.3	31.3
2003/04						
Prévision SR 1998	-	-	-	-	-	-
Prévision SR 2000	245.7	193.9	439.6	420.6	19.0	35.3
Prévision révisée Budget 2001	245.1	197.5	442.6	423.9	18.7	35.3

1. SR : Spending Review.

Source : HM Treasury, *Spending Review 1998 et 2000*, Budget 2001.

Objectifs de performance

Les accords de services publics (*Public Service Agreements* ou PSA) qui sous-tendent les objectifs fixés par les ministères dépensiers constituent la principale innovation en matière de planification des dépenses publiques (encadré 4). L'adoption d'objectifs se justifie pour une raison simple : dans la mesure où le secteur public n'est pas soumis aux mêmes pressions de la concurrence que le secteur privé, il faut qu'il fasse l'objet d'autres formes de pressions, et d'obligations de résultats, pour se révéler performant. Le fait est que le réexamen des dépenses exige qu'en échange de crédits, les ministères s'engagent à se conformer aux objectifs qui leur ont été fixés. Dans le cadre du réexamen de dépenses 2000, des PSA ont été conclus pour chacun des 18 principaux ministères et pour cinq domaines d'action relevant de plusieurs ministères, un seul accord regroupant les objectifs fixés pour tous les ministères concernés pour la réalisation des objectifs du gouvernement dans le domaine en cause¹⁰⁴.

L'utilisation d'objectifs pour mesurer les performances des services publics est une étape nécessaire pour améliorer la qualité de ces derniers. Néanmoins, pour que ce système devienne pleinement efficace, il est essentiel d'apprendre à développer et concevoir des objectifs et de les améliorer progressivement. Le gouvernement a reconnu que la première série d'objectifs fixés dans le Réexamen de dépenses 1998 ne répondait pas aux critères « SMART » (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et définis dans le temps). Par ailleurs, ils étaient trop nombreux et trop étroitement ciblés sur les moyens et les méthodes d'exploitation au détriment de la production et des résultats. La nouvelle série d'objectifs tente de corriger ces premières faiblesses, l'accent étant davantage mis sur les résultats et le nombre d'objectifs ayant été très fortement réduit. Ainsi, l'une des caractéristiques des PSA de la « génération 2000 » est que certains d'entre eux comportent des « objectifs planchers » pour veiller à ce qu'une amélioration des moyennes nationales ne dissimule pas des échecs persistants dans des domaines particuliers (voir par exemple les objectifs à l'encadré 5 qui fixent des planchers concernant le nombre de jeunes atteignant un certain niveau de maîtrise des savoirs fondamentaux, au lieu de fixer un niveau moyen pour tous les élèves).

Malgré ces améliorations, des questions se posent encore concernant l'efficacité de l'utilisation d'objectifs. En particulier, les ministères dépensiers risquent d'accorder trop d'importance à la réalisation d'objectifs quantifiables au détriment d'actions moins spécifiques mais peut-être tout aussi importantes. Le *National Audit Office* (NAO), qui a examiné la nouvelle série d'objectifs de 17 ministères, a constaté que ceux-ci s'inquiètent de l'absence d'incitations à la réalisation des objectifs, de la difficulté de savoir comment mesurer les résultats souhaités et de l'impossibilité d'agir sur le résultat final. Il a également constaté que l'utilisation excessive d'objectifs peut empêcher les collectivités locales de répondre librement aux besoins locaux, que l'importance attachée aux résultats

Encadré 4. Les accords de services publics

Un accord de services publics (*Public Service Agreement* ou PSA) est, à la base, un accord passé entre le gouvernement et le public, le responsable du département ministériel concerné étant chargé d'assurer la réalisation des objectifs fixés dans l'accord. Le PSA final est mis au point par le ministre responsable à la suite d'un débat avec une commission du Cabinet. Le Trésor procède également à un examen critique des projets de PSA et suggère des améliorations. Il s'informe tous les trimestres des progrès accomplis par rapport aux objectifs et présente ces informations à la commission du Cabinet. De plus, les ministères diffusent chaque année un rapport d'étape dans le cadre de leur rapport de printemps. Les progrès accomplis par rapport aux objectifs servent de base aux décisions concernant le montant des ressources débloquées au cours des négociations budgétaires suivantes. Chaque PSA est accompagné d'une note technique exposant en détail les méthodes utilisées pour mesurer chaque objectif, et précisant la source des données, le scénario de référence ainsi que la définition de termes qui pourraient être ambigus.

La structure du PSA est la même pour tous les ministères – voir l'encadré 5 qui décrit, à titre d'exemple, le PSA du ministère de l'Éducation et de l'Emploi. Il assigne un « but » unique aux travaux du ministère, qui est traduit en une série d'objectifs définissant les aspirations des responsables du département concerné. Pour chaque objectif, des indicateurs chiffrés sont formulés au regard desquels seront mesurés les performances réalisées et les progrès accomplis. Chaque PSA comporte également un objectif coût/efficacité qui compare les intrants aux résultats. En conclusion du PSA, le ministre responsable de son exécution s'engage à rendre des comptes, et à donner notamment des détails sur les objectifs qui impliquent un partage de responsabilités avec d'autres ministères.

Il existe des PSA à tous les niveaux du secteur public, liés aux objectifs des agences, organismes publics non ministériels et collectivités locales qui assurent des services :

- Lors du Réexamen 2000, 20 PSA entre l'administration centrale et 20 collectivités locales ont été conclus à titre d'exercice pilote, prévoyant une série de 12 grands objectifs de résultats reflétant les objectifs des PSA nationaux et les priorités locales. Si elles obtiennent des résultats satisfaisants, les collectivités locales seront récompensées financièrement et verront leur autonomie accrue. Le gouvernement prévoit d'étendre les PSA locaux à 130 des plus grandes circonscriptions locales en 2002.
- Il existe 136 organes exécutifs, qui dépendent pour la plupart administrativement de ministères, qui jouent un rôle déterminant dans la fourniture de services publics et qui emploient environ les trois quarts des fonctionnaires. La réalisation des buts et des objectifs fixés dans les PSA exige donc que les priorités des organes exécutifs soient alignées sur celles des ministères et que leurs objectifs de performances soient compatibles avec la réalisation des objectifs fixés dans le PSA. L'accent mis sur les résultats au niveau ministériel commence à se refléter dans les travaux des organes exécutifs.

Encadré 4. Les accords de services publics (suite)

- L'élément nouveau du Réexamen 2000 réside dans les accords de fourniture de services (*Service Delivery Agreements*, ou SDA) accompagnant les PSA. Ces accords définissent la façon dont les ministères entendent atteindre les objectifs fixés dans leur PSA.

Les PSA liés au Réexamen de dépenses 2000 fixaient au total 160 objectifs, dont 28 concernaient plusieurs ministères à la fois et apparaissent de ce fait dans plusieurs PSA. Un rapport du *National Audit Office* (NAO) en 2001 conclut que sur les 2000 PSA, 68 pour cent des objectifs étaient des objectifs de résultats, 14 pour cent des objectifs d'exploitation, 13 pour cent des objectifs de production et 5 pour cent seulement des objectifs de moyens. Ceci représente un très important progrès par rapport à la série précédente de PSA qui fixait pas moins de 600 objectifs dont 7 pour cent étaient des objectifs de moyens, 51 pour cent des objectifs d'exploitation, 27 pour cent des objectifs de production et 11 pour cent seulement des objectifs de résultats. Ce changement d'orientation a résulté en partie de la décision de transférer le suivi des objectifs de production et des objectifs opérationnels aux nouveaux *Service Delivery Agreements*, mais aussi d'une augmentation du nombre absolu des objectifs centrés sur les résultats.

chiffrables risque de nuire à d'autres résultats qui ne peuvent être facilement mesurés et que des objectifs mal formulés peuvent se traduire par des incitations perverses¹⁰⁵. Le NAO a fait un certain nombre de recommandations qui peuvent fournir d'utiles indications pour de nouvelles améliorations dans ce domaine :

- Les ministères doivent adopter une approche globale et cohérente pour mesurer les performances dans tous les domaines relevant de leur compétence afin d'éviter que des secteurs importants mais où l'urgence est moindre ne soient négligés – pour se voir ensuite attribuer un rang prioritaire lorsque les performances s'y dégradent.
- Des primes devraient être versées pour récompenser et encourager la réalisation des objectifs des PSA. Si les objectifs sont dépassés, le gouvernement devrait utiliser une partie des économies réalisées grâce aux gains de productivité pour financer des primes. De telles incitations financières devraient faire partie intégrante d'un dispositif plus vaste, qui pourrait notamment prévoir la flexibilité du temps de travail et des récompenses non financières pour compléter le système de rémunérations liées aux résultats.
- Le gouvernement devrait poursuivre les efforts engagés pour améliorer la mesure des performances et la qualité des données utilisées à cet

Encadré 5. **Buts, objectifs et indicateurs des accords de service publics – un exemple**

L'accord de service public de chaque ministère définit un but unique et un certain nombre d'objectifs correspondant aux aspirations du département concerné, et, pour la réalisation de chaque objectif, des indicateurs spécifiques de performances permettant de mesurer les progrès accomplis. On en donnera ci-dessous pour exemple le PSA du ministère de l'Éducation et de l'Emploi.

But

« Donner à chacun, par l'éducation, la formation et le travail, la possibilité de réaliser pleinement son potentiel, et construire de la sorte une société équitable dont personne n'est exclu et une économie compétitive. »

Objectifs

Objectif I : « faire en sorte que tous les jeunes aient, à 16 ans, les qualifications, le comportement et les qualités personnelles sur lesquels ils pourront solidement s'appuyer pour continuer de s'instruire tout au long de leur vie, travailler, et jouer pleinement leur rôle de citoyen dans un monde en rapide évolution. »

Objectif II : « faire en sorte que chacun soit déterminé à suivre un apprentissage à vie pour améliorer sa qualité de vie, accroître ses chances de trouver un emploi sur un marché du travail en pleine évolution et se doter des qualifications dont l'économie britannique et les employeurs ont besoin. »

Objectif III : « aider ceux qui sont sans emploi à trouver du travail » (cet objectif et les indicateurs correspondants figurent également dans le PSA *Welfare to Work*).

Objectifs de performances

1. Accroître le pourcentage d'élèves qui, à 11 ans, atteignent ou dépassent le niveau de maîtrise des savoirs fondamentaux attendu à leur âge. D'ici 2004 :
 - Porter le pourcentage d'enfants qui atteignent le niveau 4 à chacune des évaluations d'anglais et de mathématiques prévues au stade 2 au-delà des objectifs fixés pour 2002, à savoir 80 pour cent en anglais et 75 pour cent en mathématiques. Cet objectif sera rendu public en temps utile.
 - Ramener à zéro le nombre de *Local Education Authorities* (Autorités municipales d'éducation, LEA) lorsque le nombre des élèves qui atteignent ces niveaux est inférieur à un pourcentage donné, afin de réduire l'écart de niveaux d'instruction. Cet objectif sera lui aussi rendu public en temps utile.
2. Accroître le pourcentage des jeunes de 14 ans qui atteignent ou dépassent le niveau d'écriture, de lecture, de calcul, de connaissance en sciences et en technologie de l'information et des communications (TIC) normal pour leur âge. Sous réserve de consultation :
 - D'ici 2007, faire en sorte que 85 pour cent d'entre eux atteignent le niveau 5 ou plus à chacune des évaluations prévues au stade 3 en anglais, en mathématiques et en TIC, et 80 pour cent en sciences.

Encadré 5. **Buts, objectifs et indicateurs des accords de service publics – un exemple** (suite)

- En vue de la réalisation de cet objectif, faire en sorte que 80 pour cent atteignent le niveau 5 en mathématiques, 75 pour cent en anglais et en TIC et 70 pour cent en sciences d'ici 2004.
 - Pour 2004, fixer un objectif minimum de performances qui permettra d'élever le niveau des 20 pour cent des élèves les moins instruits et de réduire l'écart de niveau d'instruction.
3. Accroître le pourcentage d'élèves obtenant 5 certificats GCSE ou plus avec des notes de A* à C (ou équivalent) :
- Accroître de 4 points le pourcentage d'élèves atteignant ce niveau entre 2002 et 2004.
 - Faire en sorte qu'au moins 38 pour cent atteignent ce niveau dans chaque LEA d'ici 2004.
4. Augmenter le pourcentage d'élèves obtenant 5 certificats GCSE ou plus avec des notes de A* à G (ou équivalent), y compris en anglais et en mathématiques. D'ici 2004, 92 pour cent des élèves de 16 ans devraient atteindre ce niveau.
5. Concernant l'intégration scolaire :
- Réduire l'absentéisme scolaire de 10 pour cent par rapport au niveau atteint en 2002.
 - Faire en sorte que tous les élèves définitivement exclus d'un établissement suivent un enseignement correct à plein-temps.
6. D'ici 2004, augmenter de 3 points de pourcentage par rapport à 2002 le nombre de jeunes de 19 ans obtenant une qualification équivalente au niveau 2 de la *National Vocational Qualification*.
7. Dans l'enseignement supérieur, tout en maintenant les niveaux :
- Faire en sorte que le taux d'inscription des jeunes âgés de 18 à 30 ans se rapproche de 50 pour cent d'ici la fin de la décennie.
 - Progresser sensiblement, année après année, vers un accès équitable à l'enseignement supérieur, conformément aux critères du *Funding Council*.
 - Faire baisser les taux d'abandon en cours d'études.
8. Réduire de 750 000, d'ici 2004, le nombre d'adultes qui ont des problèmes de lecture, d'écriture et de calcul.

Objectifs figurant également dans le PSA Welfare to Work

- 9. Accroître l'emploi sur l'ensemble du cycle économique.
- 10. Faire régulièrement baisser le nombre de chômeurs âgés de plus de 18 ans sur les trois ans s'achevant en 2004, en tenant compte du cycle économique.

Encadré 5. **Buts, objectifs et indicateurs des accords de service publics – un exemple** (suite)

11. Réduire le nombre d'enfants vivant dans des ménages de chômeurs au cours des trois années s'achevant en 2004.
12. Sur les trois années s'achevant en 2004, compte tenu du cycle économique, accroître les taux d'emploi des régions et groupes défavorisés – personnes handicapées, parents isolés, minorités ethniques et personnes de plus de 50 ans, ainsi que les trente districts où la situation initiale du marché du travail est la plus défavorable – et réduire l'écart entre leurs taux d'emploi et le taux global.

Rapport coût/efficacité

13. Acheter l'égalisation des écoles d'ici décembre 2002 pour que les établissements puissent comparer leurs coûts et améliorer ainsi la rentabilité de leurs investissements d'année en année.

effet. La validation des performances devrait être organisée de manière cohérente, à partir de la mesure et de la notification des informations sur la performance et des possibilités d'amélioration.

Toutefois, l'évaluation du NAO est dans l'ensemble positive, puisqu'il conclut que le Royaume-Uni se classe parmi les pays de tête pour la mesure des performances. Il reconnaît aussi les progrès accomplis dans le Réexamen de dépenses 2000 par rapport au Réexamen précédent, notamment l'importance accrue donnée aux résultats par opposition aux procédés (encadré 4), ce qui a semble-t-il incité les ministères à revoir leurs méthodes de travail afin d'augmenter leur efficacité.

Faire participer le secteur privé à la fourniture des services publics

Le Royaume-Uni a été l'un des tout premiers pays à tenter de déterminer jusqu'à quel point le secteur privé pouvait participer à la fourniture d'infrastructures et de services publics. Un certain nombre d'initiatives ont été lancées pendant les années 80 et 90 pour faire intervenir, par le biais de la privatisation, le secteur privé dans ces activités jusque-là réservées au secteur public. Dans d'autres secteurs de services publics, le Royaume-Uni a choisi de laisser au secteur public la responsabilité de la planification d'ensemble, du financement et de la fourniture des services à l'utilisateur final tout en faisant participer le secteur privé par le biais d'une externalisation de certains investissements et de

certaines activités de production dans le cadre de l'Initiative de financement privé (*Private Finance Initiative*, PFI). La présente section examine les progrès accomplis à ce jour.

Privatisation

Depuis le début du programme de privatisation en 1979, une centaine de grandes entreprises ont été transférées au secteur privé. L'emploi dans les sociétés publiques (industries nationalisées plus autres sociétés publiques, à l'exclusion des *Trusts* NHS) est de ce fait passé de plus de 2 millions en 1979 aux alentours de 400 000 depuis le début des années 90. La BBC et le Post Office sont les seuls grands « monopoles naturels » qui ont été laissés au secteur public. En fait, la poste est le seul secteur important dans lequel le Royaume-Uni a pris du retard sur les autres pays européens – sur tous les autres marchés de services d'intérêt public, il s'est situé parmi les chefs de file. Le fait de continuer de gérer le Post Office comme un service public, ce qui le handicape en l'empêchant de conclure des alliances avec d'autres services postaux étrangers, ne semble pas compatible avec le mouvement d'ouverture et d'intégration des marchés postaux au sein de l'Union européenne. Les propositions faites dans le Livre blanc de 1999 de transformer le Post Office en une société publique à responsabilité limitée dotée de liberté commerciale sont donc encourageantes. En revanche, la privatisation à peu près totale de British Railways il y a déjà plusieurs années n'a guère été une réussite. La structure très fragmentée de ce secteur et les relations conflictuelles entre les principaux intervenants après la privatisation s'est traduite par des incitations inégales à l'efficacité et à l'amélioration des résultats, en particulier chez le fournisseur de l'infrastructure (encadré 6). Plus généralement, les privatisations ayant été largement destinées à débudgétiser certaines dépenses publiques, bon nombre d'actifs ont été vendus avant que ne soient mis en place les cadres réglementaires propres à créer un climat concurrentiel.

Partenariats entre secteur public et secteur privé

Au début des années 90 a été lancée l'Initiative de financement privé (*Private Finance Initiative*, ou PFI). De même que le programme de privatisation, cette initiative a fait suite aux graves problèmes d'emprunt du secteur public, ainsi que du système de comptabilisation sur la base des paiements – qui ne permettait pas d'étaler les dépenses en capital du secteur public sur toute la période pendant laquelle l'actif était supposé durer. Cette méthode, on l'a vu, a eu longtemps pour effet de fausser les décisions du secteur public au détriment des investissements, comme en témoigne par exemple la situation des chemins de fer. La privatisation, méthode la plus évidente et la plus simple de débudgétiser les investissements d'infrastructure, avait été étendue dès 1990 aux secteurs de l'eau, des télécommunications et de l'énergie, mais n'avait pas touché le noyau des

Encadré 6. **Privatisation des chemins de fer**

La privatisation du monopole public British Rail a été lancée par la loi des chemins de fer de 1993. Cette année-là, le réseau a été séparé de l'exploitation. Une nouvelle entité, Railtrack, s'est vu confier la gestion de l'ensemble du réseau et des infrastructures, tandis que les services de transport de voyageurs étaient gérés par British Rail avant d'être franchisés. Dans un premier temps, Railtrack est restée sous contrôle de l'État mais elle a été privatisée par le gouvernement conservateur juste avant qu'il cesse ses fonctions en 1997. British Rail a restructuré ses services de transport de voyageurs en 25 unités d'exploitation, qui ont été franchisées en 1996 sur la base du principe de la « subvention minimale » pour un niveau minimum de service et pendant une période déterminée, sept ans à peine dans certains cas*. Aux termes de la loi des chemins de fer de 1993, un organisme de régulation (*Office of the Rail Regulator*) a été créé pour contrôler tout ce qui relevait du monopole naturel, ses responsabilités et sa mission étant identiques à celles des autres organes chargés de la réglementation dans les secteurs de l'eau, du gaz, de l'électricité, et des télécommunications. Néanmoins, à la différence de ses homologues, le régulateur ferroviaire est également chargé d'approuver les contrats concernant l'utilisation des réseaux, notamment les redevances d'accès perçues par Railtrack sur les sociétés d'exploitation ferroviaire. Cela signifie que l'organisme de régulation des chemins de fer était en mesure d'influer sur le niveau des aides publiques versées au secteur.

Face aux nombreuses défaillances du réseau et aux performances très peu satisfaisantes de certaines des sociétés exploitantes, le Livre blanc « *A New Deal for Transport : Better for Everyone* » publié en juillet 1998 par le gouvernement travailliste demandait la création d'une autorité de stratégie ferroviaire (*Strategic Rail Authority* – SRA). Celle-ci a été officiellement instituée en janvier 2001 mais opérait officieusement dès le début de 1999. Constituée de ce qui restait du *British Railways Board* et de l'*Office of Passenger Rail Franchising*, cette autorité s'est vu également confier l'unité de protection des usagers de l'organisme de régulation (*Rail Regulator*). Le rôle de la SRA est d'assurer le développement du réseau ferroviaire, et plus particulièrement de refranchiser les 25 unités d'exploitation pour une période maximum de 20 ans en leur affectant de nouveaux crédits publics d'investissement. Les nouvelles franchises devraient ainsi avoir une durée plus longue que les précédentes et les franchisés disposer d'une plus large responsabilité, en ce sens qu'ils devront non seulement exploiter les services ferroviaires avec les infrastructures et le matériel roulant existants, mais aussi participer à leur amélioration. Dans le récent plan décennal pour les transports, le gouvernement prévoit de 60 milliards de livres d'investissements, dont 34 milliards devraient être financés par le secteur privé. Néanmoins, ce plan n'est pas encore définitif et sera probablement modifié à la lumière de l'évolution de la situation et de nouvelles évaluations.

La privatisation et les mesures qui ont suivi ont abouti à une structure inutilement complexe et fragmentée (graphique 29). De plus, ce dispositif était conçu pour répondre à une demande supposée statique à long terme, hypothèse qui a été balayée par la croissance effective du transport de voyageurs (26 pour cent

Encadré 6. Privatisation des chemins de fer (suite)

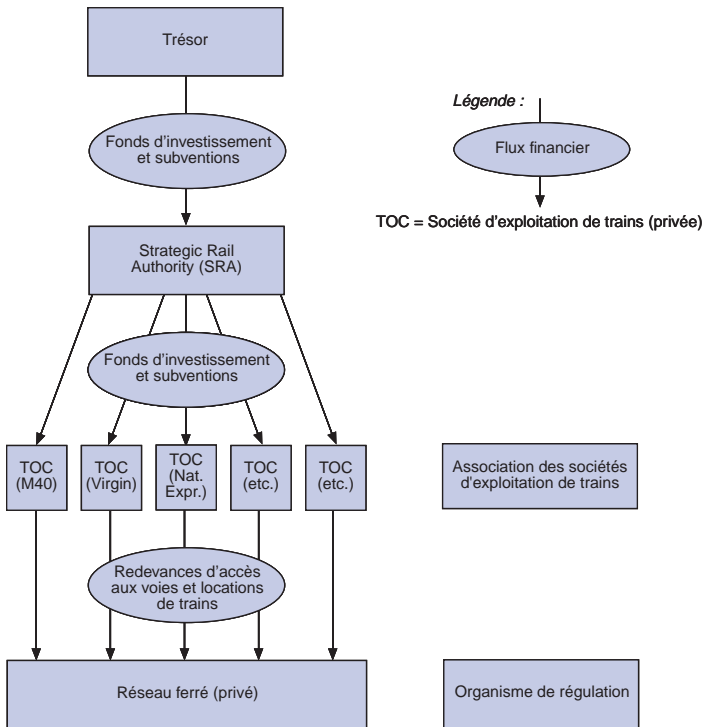
entre 1995 et 1998). Le système a manifestement été incapable de faire face à cette situation, comme en témoigne tristement la catastrophe de Hatfield du 17 octobre 2000, due à une rupture des rails. Cette catastrophe a entraîné une interruption partielle de l'exploitation du réseau, à laquelle il n'a pas encore été totalement remédié. Ce facteur, s'ajoutant à l'incapacité de maîtriser les coûts, a contribué à l'effondrement financier de Railtrack en octobre 2001, le gouvernement ayant refusé de fournir des financements en sus de ceux distribués par l'organisme de régulation. Depuis lors, Railtrack fonctionne en vertu d'un régime spécial d'administration prévu par la loi sur les chemins de fer de 1993, en attendant le transfert des actifs à une nouvelle entité. Le gouvernement a proposé que celle-ci soit une compagnie privée à responsabilité limitée par garantie (CLG), dotée d'un conseil d'administration responsable devant des représentants du secteur et d'autres parties prenantes et non devant les actionnaires. En même temps, le gouvernement envisage de simplifier le régime réglementaire en confiant à une seule entité bon nombre des fonctions de l'organisme de régulation et de la SRA, et de réformer le régime de performances qui régit les relations entre le fournisseur de l'infrastructure et les exploitants ferroviaires. Un problème essentiel qui faisait jusqu'ici obstacle à la reprise de l'activité de ce secteur était la relation conflictuelle entre Railtrack et des sociétés d'exploitation qui lui reprochaient l'état déplorable du réseau. Dans un récent document intitulé « *A Strategic Agenda* », la SRA a présenté une liste des problèmes à résoudre, les prévisions actuelles laissant présager une augmentation de 50 pour cent du trafic d'ici 2020, ainsi qu'une stratégie pour mettre en œuvre un plan décennal (éventuellement révisé).

La fusion annoncée de SRA et du régulateur est très opportune car elle favoriserait une simplification du cadre réglementaire applicable au secteur. L'expérience d'autres secteurs de transports publics au Royaume-Uni montre bien que les structures les plus simples sont sans doute celles qui obtiennent les meilleurs résultats. Un exemple en est le Docklands Light Rail (DLR) dans l'est de Londres (qui appartient à London Transport), où une seule société non seulement développe et entretient le réseau mais délivre aussi les franchises aux sociétés exploitantes. Ce modèle n'est peut-être pas immédiatement transposable au système national de chemins de fer étant donné son échelle beaucoup plus réduite, mais une restructuration du secteur dans ce sens pourrait néanmoins se révéler bénéfique.

* Les services de transport de marchandises par le rail ont été mis en vente (et non franchisés) en six lots, dont cinq ont été achetés par un seul acquéreur.

services publics. Grâce à la sous-traitance, des entreprises privées pouvaient assurer au gouvernement des services périphériques tels que le nettoyage et la collecte des ordures. Mais la PFI était conçue pour inciter des prestataires privés

Graphique 29. Structure de l'industrie ferroviaire au Royaume-Uni



Source : OCDE.

non seulement à assurer les services mais aussi à effectuer les investissements nécessaires sans les faire supporter par le budget.

La PFI crée une classe particulière de partenariats public-privé dont on peut dire qu'il s'agit d'un mécanisme complet d'appel à la concurrence et d'externalisation¹⁰⁶. Ce mécanisme comprend trois caractéristiques essentielles :

- *Prise en charge de très importantes dépenses d'équipement par le sous-traitant.* Ce dernier est habituellement supposé procéder à de lourds investissements en actifs productifs tels que bâtiments, routes et autres infrastructures physiques ou systèmes d'information et de télécommunications. Ces investissements sont financés sur fonds privés par émission d'actions et de titres d'emprunt.

- *Regroupement de différents services opérationnels au sein d'un même partenariat.* Au lieu d'externaliser séparément chaque activité (comme le nettoyage, le chauffage ou l'entretien), la PFI combine au sein d'un même contrat à long terme plusieurs ou la plupart des activités qui constituent globalement un ensemble de services, permettant ainsi au sous-traitant de rechercher des solutions innovantes pour réduire les coûts sur une période de planification relativement longue.
- *Mécanismes de paiement en fonction des performances.* Aussi bien l'externalisation classique que les accords conclus dans le cadre de la PFI font normalement intervenir l'appel à la concurrence. Néanmoins, à la différence de l'externalisation classique, les contrats PFI lient les paiements au cours de la période couverte par le contrat à une série d'indicateurs de performance évalués à intervalles réguliers. De plus, les contrats PFI définissent habituellement un certain nombre d'exigences concernant la qualité des résultats (plutôt que la quantité des moyens ou de la production) et laissent au sous-traitant la liberté de déterminer comment les satisfaire.

Les partenariats public-privé tels qu'ils sont conçus dans le cadre de la PFI ne sont pas nouveaux ; cette formule a été largement utilisée en Europe et ailleurs, mais presque exclusivement pour les infrastructures de transport. De fait, une caractéristique unique de ces partenariats dans le cadre de la PFI est qu'ils s'étendent à l'exploitation des structures de services publics, telles que des hôpitaux, des écoles et des prisons, même si les transports représentent encore les deux tiers des accords¹⁰⁷. De plus, comme on peut le voir au tableau 16, le volume global de contrats comparables de partenariat conclus au Royaume-Uni en 2000 a dépassé de loin celui des contrats conclus dans les autres pays pour lesquels on dispose de données (France, Pays-Bas et Finlande). Les investissements privés au titre de la PFI au cours de l'exercice 2000/01 ont représenté 0.4 pour cent du PIB, ce qui correspond à peu près au tiers des investissements nets du secteur public et de la PFI considérés globalement (tableau 17). On notera cependant que la PFI diffère dans une certaine mesure des concessions accordées à des sociétés privées pour développer, construire et exploiter des infrastructures tout en prélevant des redevances sur les usagers, comme c'est le cas dans certains autres pays de l'OCDE. De fait, l'originalité des contrats de partenariat signés dans le cadre de la PFI tient à ce que les services d'intérêt public sont achetés par le gouvernement, et non pas directement par l'utilisateur. Ainsi, au lieu de faire payer des péages aux conducteurs, l'exploitant d'une autoroute dans le cadre d'un contrat de partenariat peut recevoir des « péages fictifs » de l'État. Le conducteur à son tour se voit accorder le droit d'utiliser l'autoroute aussi souvent qu'il le désire, sans devoir acquitter de redevance. Le principal inconvénient de cette méthode est

Tableau 16. **Accords de financement privé d'infrastructures publiques et d'autres services**

Accords conclus jusqu'en 2000

	Milliards d'euros	En pourcentage de		Exemples et observations
		Dépenses publiques totales dans le secteur	PIB	
Royaume-Uni				Le modèle du partenariat public-privé (PPP) est utilisé dans des domaines très divers, notamment les routes, les chemins de fer, les systèmes TI, les prisons et les bâtiments scolaires et hospitaliers. En 2001, plus de 400 projets avaient été achevés – dont la plus grande partie depuis 1996.
Transport	19.9	108		
Santé	4.3	6		Dans les secteurs de la santé et de l'éducation, les PPP prévoient normalement la construction et l'entretien de bâtiments ainsi que des services tels que la restauration.
Éducation	1.7	3		
Ordre public et sécurité	0.7	3		On estime que les PPP fonctionnent bien pour les prisons, où les tâches de l'opérateur privé comprennent la conception, la construction et la gestion des établissements, y compris l'administration, la restauration, etc., et la surveillance. Les délais de construction ont été considérablement réduits.
Défense	4.1			
Total	30.7		2.3	
Pays-Bas				Un certain nombre de projets sont en cours de préparation et vont faire l'objet de contrats. Au delà de l'infrastructure, le recours aux PPP gagne l'aménagement urbain, y compris les zones entourant le Centre commercial mondial d'Amsterdam et la gare centrale de La Haye, ainsi que les centres de recherche/de savoir.
Transport	1.4	40-70		Une passation de marchés a lieu actuellement pour les premiers éléments de la ligne méridionale TGV entre Amsterdam et la frontière belge, qui doit être achevée en 2005, et de l'autoroute A59. Des projets ferroviaires et routiers plus importants seront sans doute organisés dans le cadre de PPP dans les prochaines années.
Autres infrastructures	0.5	10-20		Purification des eaux du Delfland.
Total	1.9		0.5	
France				
Transport	1.0	5-10	0.1	Autoroute A28 et viaduc de Millau, qui font tous deux l'objet d'un appel d'offres avec mise en concurrence. Voir l'encadré dans le texte principal.
Finlande				
Transport	0.2	20-30		Le projet autoroutier Järvenpää-Lahti comprend la reconstruction et l'entretien de 69 km d'autoroute pendant 15 ans. Le paiement au consortium privé est fonction du volume de trafic (péages virtuels), mais les paiements totaux sont plafonnés. L'autoroute a été construite en 1997-99 et mise en service avec près d'un an d'avance sur le calendrier prévu.
Total	0.2		0.1	

Source : OCDE.

Tableau 17. **Dépenses d'équipement du secteur privé pour les contrats signés dans le cadre de la PFI**

En millions de livres

	Estimation 2000-01	Prévisions		
		2001-02	2002-03	2003-04
Défense	121	147	200	100
<i>Foreign and Commonwealth Office</i> et Développement international	7	7	6	7
Agriculture, pêche et alimentation ¹	0	0	0	0
Commerce et industrie	36	61	24	26
Environnement, transport et régions ^{2, 3}	619	639	855	1 015
Éducation et emploi ⁴	15	28	9	0
<i>Home Office</i> (prisons et TI)	160	136	297	0
Services juridiques	37	36	13	6
Culture, médias et sports	0	0	0	0
Santé (équipement des hôpitaux)	491	501	235	67
Sécurité sociale (TI)	42	17	67	14
Écosse (routes, écoles, logement, etc.)	540	289	78	20
Pays de Galles (routes, écoles, logement, etc.)	160	11	0	0
Irlande du Nord	39	26	4	0
Services du Chancelier (biens des douanes)	104	87	19	19
<i>Cabinet Office</i> (équipement TI)	155	159	42	6
Collectivités locales (routes, écoles, logement, etc.) ^{5, 6}	1 352	1 404	1 215	1 150
Total	3 878	3 548	3 064	2 430
En pourcentage du PIB	0.4	0.4	0.3	0.2
En pourcentage de l'investissement public total + PFI	34.5	23.8	11.8	11.4

1. Y compris la *Forestry Commission*.

2. Y compris l'investissement en capital du secteur privé dans la liaison ferroviaire par le tunnel sous la Manche.

3. En outre, d'importants investissements privés sont réalisés dans le cadre de programmes de construction de logements, de revitalisation urbaine, etc.

4. Non compris l'activité de financement privé dans les établissements d'enseignement classés dans le secteur privé. La valeur totale estimée de ces opérations est de 80 millions de livres en 2000-01 et de 226 millions de livres en 2001-02. Ne sont inclus que les projets dans les écoles aidées gérées par des organismes bénévoles (*voluntary aided schools*) ; les projets scolaires au titre de la subvention de péréquation (*revenue support grant*) sont inclus dans les chiffres des collectivités locales.5. Les chiffres représentent des dépenses sur des projets financés par l'administration centrale par le biais d'une *revenue support grant*.

6. L'activité PFI dans les écoles administrées par les collectivités locales est incluse dans cette rubrique.

Source : HM Treasury, Budget 2001.

de fixer les prix relatifs des différents modes de transport à un niveau qui n'est pas le bon et de contribuer à créer des encombrements¹⁰⁸.

La PFI devrait se traduire par des gains d'efficacité opérationnelle parce qu'elle permet la réalisation d'un bénéfice pour le partenaire privé qui est, de ce fait, incité à se révéler performant, notamment lorsque plusieurs tâches lui sont confiées et qu'il dispose de la liberté d'innover. Dans une certaine mesure, les

institutions des marchés financiers peuvent aussi intervenir dans la sélection des projets et la surveillance des exploitants. En revanche, le transfert du risque au partenaire privé implique que le coût du capital est plus élevé qu'il ne le serait si le financement était assuré par le secteur public.

Bien que la perspective de gains d'efficience justifie largement les partenariats public-privé, le gouvernement y a surtout vu la possibilité de débudgétiser des investissements et des emprunts publics. Néanmoins, cette analyse néglige le fait que l'éviction macroéconomique éventuelle d'activités de marché est en principe la même pour l'investissement public et l'investissement privé dans le cadre de partenariats (Heald, 1997), d'autant que, dans les deux cas, des impôts doivent être levés pour couvrir les coûts futurs d'investissement et d'exploitation¹⁰⁹. C'est seulement si l'efficience de la fourniture des services s'est améliorée ou si l'on fait supporter le paiement par les usagers au moyen de redevances dans le cadre du dispositif de financement privé que celui-ci se traduira par un avantage net. Malheureusement, on manque d'évaluations systématiques des résultats des projets de partenariat, bien que l'utilisation de tels mécanismes pour les infrastructures routières ait permis l'achèvement plus rapide de la construction des projets¹¹⁰. L'étude souvent citée d'Arthur Andersen (2000) conclut que les projets de partenariat peuvent réduire les coûts de 17 pour cent, mais cette conclusion a été contestée.

En fait, il est encore trop tôt pour dire si les économies persisteront en longue période dans la mesure où bon nombre de contrats en sont encore à leur début. Les possibilités d'économies futures pourraient être compromises par la longue durée des contrats, qui pourrait nuire à l'efficacité de la concurrence. On s'accorde à reconnaître que la durée des contrats ne doit pas être trop longue pour que les entreprises qui n'ont pas emporté les marchés puissent survivre et soient prêtes à participer à l'appel d'offres suivant concernant la même activité¹¹¹. De plus, la spécificité des actifs (tels que la construction d'un hôpital ou la mise en place d'un système d'information et de télécommunications) implique une dépendance réciproque des partenaires publics et privés, ce qui peut nuire à la concurrence. Lorsque le contrat vient à expiration, d'autres sous-traitants potentiels peuvent hésiter à engager l'effort nécessaire pour faire une soumission dans le cadre d'un nouvel appel d'offres, sachant que l'entreprise en place bénéficiera d'un très important avantage au niveau des coûts – toutes choses égales d'ailleurs. Ce phénomène peut également affaiblir la vigilance du marché pendant la période d'exécution du contrat dans la mesure où la menace de voir le gouvernement sous-traiter à un autre partenaire privé en cas de performances insuffisantes n'est pas toujours crédible.

Le Royaume-Uni a également expérimenté d'autres formes de partenariat public-privé, notamment la création de sociétés à capital mixte (public-privé) les-

quelles ont été formées pour exercer les activités du partenariat. Normalement, le gouvernement se réserve une participation minoritaire au capital du partenariat pour que celui-ci reste débudgétisé (une participation majoritaire convertirait le partenariat en une entreprise publique), les avantages découlant des gains d'efficacité pouvant être partagés avec les contribuables. Plusieurs arguments militent en faveur de ce modèle. Les sociétés à capital mixte peuvent être spécifiquement conçues pour assurer les activités de base d'organismes publics. Ainsi, il pourrait s'agir d'activités d'information et de télécommunication à partir des ressources d'information détenues par un organisme public. De même, on fait valoir que l'association de capitaux publics et privés peut permettre de bénéficier des compétences de gestion du secteur privé tout en préservant une éthique de service public qui disparaîtrait si l'activité était uniquement confiée à des capitaux privés. Enfin, on l'a dit, la participation du secteur public au capital des partenariats permet à l'État de partager avec les contribuables les avantages découlant de l'amélioration des performances.

Bien que la création de nouveaux partenariats sur la base d'une association de capitaux puisse encourager l'innovation, la prudence s'impose quant aux effets à long terme d'un tel dispositif. La présence de capitaux publics réduit la probabilité de voir disparaître des activités à la suite de la défaillance d'une entreprise. En conséquence, si un système fondé sur des sociétés à capital mixte peut favoriser l'innovation, il risque de ne pas être très performant pour identifier les entreprises en difficulté. Ceci pose un problème dans la mesure où des études de productivité au niveau des entreprises suggèrent que le rôle des défaillances d'entreprises peut être aussi important que celui de la création d'entreprises du point de vue de la croissance de la productivité globale. Il est donc probable qu'en faisant appel à des sociétés à capital mixte pour exploiter de nouvelles opportunités, on assistera non seulement à des innovations positives mais aussi à des échecs durables. De même, il n'est pas immédiatement évident que l'objectif d'un partage des bénéfices exceptionnels avec le contribuable soit mieux atteint par une participation (partielle) du secteur public au capital si cette participation aboutit à une perte d'efficacité dont le contribuable devra en dernier ressort faire les frais. De plus, le revers de la médaille est que les contribuables supportent une plus large part du risque financier en cas de défaillance. Le cas du Dôme du millénaire donne à réfléchir de ce point de vue (encadré 7).

Possibilités d'améliorer et d'élargir la participation du secteur privé

L'expérience du Royaume-Uni concernant les partenariats public-privé organisés dans le cadre de la PFI est également intéressante pour d'autres pays, mais il faut corriger les erreurs passées de la privatisation. En particulier, il est impératif de revoir sans tarder le cadre réglementaire du secteur des chemins de fer, et d'éviter des erreurs comparables dans les nouveaux projets d'infrastructure.

Encadré 7. Le Dôme du millénaire

Le Dôme du millénaire, construit pour abriter une gigantesque exposition dans le quartier est de Londres, a été proposé en 1994 pour marquer le point culminant des célébrations nationales pour le passage à l'an 2000. La *New Millennium Experience Company* (NMEC), société publique, avait été créée pour gérer et construire le Dôme, dont le financement était en partie assuré par la vente de billets de loterie distribués par la *Millenium Commission*, nommée par le gouvernement. Néanmoins, au lieu des 12 millions de visiteurs prévus, ce sont en réalité seulement 4.5 millions de visiteurs payants qui se sont rendus au Dôme. Chaque révision à la baisse du nombre attendu de visiteurs a rendu nécessaire l'injection de ressources supplémentaires pour éviter la faillite, ce qui n'a pas empêché la NMEC d'être déclarée insolvable en août 2000 malgré les 179 millions de livres d'aide d'urgence qui lui avaient été versés au cours de l'année. De plus, en septembre, un acquéreur potentiel du Dôme, qui avait l'intention d'en faire un parc à thèmes, s'est désisté. Au total, quelque 900 millions de livres (0.1 pour cent du PIB) ont été investis dans le Dôme, dont plus de la moitié provenait du produit de la vente de billets de loterie.

Selon un rapport du *National Audit Office* au Parlement, les objectifs retenus concernant le nombre de visiteurs et les recettes du Dôme du millénaire étaient « extrêmement ambitieux et fondamentalement risqués » et s'accompagnaient d'importants risques financiers. Par ailleurs, « la gestion du projet a été compliquée par l'organisation mise en place dès le départ, et par l'incapacité à assurer une gestion financière suffisamment saine ». La recommandation finale du principal conseiller financier du gouvernement était de détruire le Dôme pour rentabiliser au mieux la vente des terrains. Il ajoutait que, d'un point de vue commercial, le site ne se prêtait pas à l'installation d'équipements de loisirs et serait plus rentable si on lui affectait plusieurs destinations, éventuellement autour d'un ensemble de bureaux.

La décision de créer un partenariat public-privé ne devrait être prise qu'après une comparaison attentive de toute une série de possibilités, et ne devrait pas être imposée par le gouvernement comme la forme de gestion privilégiée pour les services publics. Là où des partenariats public-privé sont mis en œuvre, leurs performances pourraient être améliorées par l'examen des questions suivantes :

- En simplifiant les transactions, on pourrait réduire les coûts relativement élevés qu'entraînent la rédaction des contrats et l'organisation des appels d'offres. Les partenariats public-privé pourraient être rendus financièrement plus rentables pour l'État si on limitait le nombre des conseils financiers et juridiques qui sont actuellement nécessaires.

- Il ressort de données d'observation que la plupart des gains d'efficacité résultent non pas de l'appel à la concurrence proprement dit mais plutôt du jeu permanent de la concurrence auquel sont soumis les sous-traitants potentiels. Il est donc essentiel que la procédure d'appel à la concurrence et d'externalisation soit organisée de telle manière qu'elle réduise la tentation du gouvernement de privilégier le concessionnaire en place.
- L'État participe souvent au capital des partenariats public-privé pour avoir l'assurance que les éventuelles retombées financières seront partagées avec les contribuables. Néanmoins, ce dispositif risque de créer une certaine confusion entre le rôle d'actionnaire de l'État et son rôle de responsable de la réglementation, et pourrait avoir pour conséquence de donner au partenaire privé en place un monopole de fait. Le risque est également plus élevé pour le budget si le partenaire privé fait faillite. Le gouvernement devrait peser le pour et le contre (gains financiers publics plus importants mais moins d'efficacité) avant de participer au capital de partenariats.

Jusqu'à présent, on l'a vu, les partenariats public-privé ont été principalement limités au secteur des transports ou à des activités de soutien, l'essentiel des services publics restant solidement sous la coupe du secteur public. Ainsi, le National Health Service (NHS) repose toujours sur le principe de la couverture universelle (voir l'annexe VII pour une mise à jour des initiatives depuis la dernière *Étude*). Le secteur privé de la santé prend de l'importance, du fait de la longueur des délais d'attente et aussi en raison de la popularité grandissante de l'assurance-maladie privée financée par les employeurs, mais il reste limité comparativement à d'autres pays européens de l'OCDE. Il en va de même pour l'éducation. Dans plusieurs pays européens, une large partie du secteur de l'éducation est géré par des institutions privées à but non lucratif, et financé soit totalement soit partiellement par des fonds publics. Bien que ces institutions privées soient liées par les objectifs nationaux fondamentaux, elles n'en ont pas moins leur propre politique en matière de personnel, de gestion et d'investissement. On a récemment envisagé la possibilité de laisser une certaine initiative au secteur privé pour la création d'écoles ou d'hôpitaux, mais ces projets sont encore très timides par rapport à ce que l'on observe dans d'autres pays. En élargissant sensiblement le champ de la fourniture privée de services à caractère social, on pourrait obtenir de meilleurs résultats pour une même mise de fonds qu'en faisant uniquement appel au secteur public.

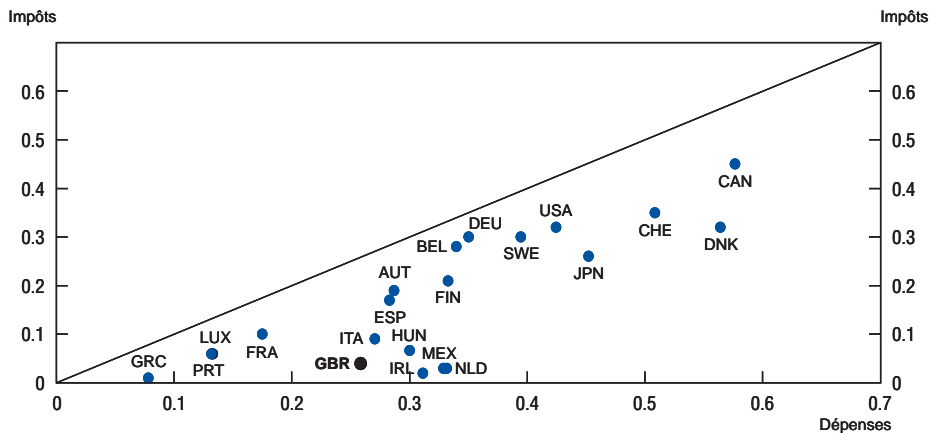
La mobilisation des niveaux d'administration infranationaux

Au Royaume-Uni, les collectivités locales ont la responsabilité de domaines d'action prioritaires, notamment l'éducation, le logement social et le dévelop-

pement des infrastructures locales. La réalisation des objectifs de performance convenus avec l'administration centrale dans le cadre du futur Réexamen des dépenses leur posera un problème particulier. Dans un récent *Livre vert*, le gouvernement a donné son avis sur diverses questions intéressant les collectivités locales et suggère un certain nombre de réformes qui sont examinées ci-après¹¹².

L'une des principales caractéristiques des niveaux d'administration infranationaux au Royaume-Uni (comtés, municipalités et régions auxquelles ont été transférées un certain nombre de compétences) est leur part relativement limitée dans les dépenses publiques globales et le peu de maîtrise qu'ils exercent sur leurs ressources. Ainsi qu'il apparaît au graphique 30, la part des niveaux d'administration infranationaux dans les dépenses totales est l'une des plus faibles de la zone de l'OCDE – quoique comparable avec celles des autres grands pays unitaires d'Europe, à savoir la France et l'Italie¹¹³. Les ressources propres des

Graphique 30. **Recettes et dépenses fiscales des administrations régionales et locales¹**
Part des recettes et dépenses hors transferts, 1999²



1. Les recettes comprennent les impôts directs et indirects reçus par les administrations régionales et locales et sont exprimées en proportion des impôts reçus par les administrations publiques. Les droits et redevances ne sont pas inclus. Les dépenses correspondent aux dépenses totales des administrations régionales et locales exprimées en proportion des dépenses des administrations publiques (à l'exclusion des transferts en capital). Le classement par pays dans ce graphique ne correspond pas nécessairement à l'autonomie fiscale comparative des niveaux inférieurs d'administration.
2. Pour la Finlande, le Luxembourg et le Royaume-Uni : données 2000. Pour le Portugal et le Mexique : 1998. Pour le Canada, la France et les États-Unis : 1997. Pour l'Irlande et la Suisse : 1996. Pour la Grèce : 1995.

Source : OCDE, *Comptes nationaux* ; OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 1965-2000 et ministère des Finances de la Hongrie.

collectivités locales (taxe locale sur les biens fonciers des ménages et les ventes, droits et redevances) sont également faibles au regard des autres pays¹¹⁴ et représentent environ le tiers de leur budget courant, les deux autres tiers étant couverts par des moyens de financement « extérieurs » (les budgets d'équipement sont traités séparément, voir ci-après). Entrent dans cette catégorie la part revenant aux collectivités locales du produit de la taxe sur les entreprises, que les collectivités locales prélèvent sur les biens commerciaux, et qui est versé à une caisse centrale avant d'être redistribué au simple prorata du nombre d'habitants, et les dotations de l'État. Sur celles-ci, environ 90 pour cent sont d'ordre général, le solde étant affecté à des programmes spécifiques de dépenses, essentiellement l'éducation.

Un certain nombre de problèmes ont été évoqués concernant les deux types de dotations :

- La *dotation générale* aux collectivités locales est calculée sur la base d'une formule qui évalue le niveau moyen de leurs dépenses (*Standard spending assessment*, SSA) et le montant des recettes dont elles pourraient disposer en prélevant une taxe municipale à un taux de base et en y ajoutant la part qui leur revient du produit des taxes prélevées sur les entreprises¹¹⁵. La formule SSA a suscité de nombreuses critiques parce que le niveau de la dotation variait fortement d'une année sur l'autre et ne permettait donc pas de procéder à une planification à terme rationnelle¹¹⁶. En conséquence, à partir de 1999, le gouvernement a décidé de suspendre les modifications de la formule, et les collectivités locales ont bénéficié désormais d'une augmentation minimale de 1½ pour cent par an de la dotation au titre de l'éducation et des services sociaux – qui représentent l'essentiel des dépenses courantes. Il s'agit cependant là d'une mesure temporaire, dans l'attente d'autres décisions. En particulier, la formule de la dotation pourrait être révisée tous les deux ou quatre ans, selon un calendrier qui serait aligné sur celui des Réexamens de dépenses, en même temps qu'on lisserait les fluctuations des variables instables qui interviennent dans la formule de calcul.
- L'utilisation de dotations *spécifiques* s'est développée au fil des ans, le gouvernement estimant que le système de la dotation générale ne permettait pas d'inciter directement les collectivités locales à respecter leurs engagements concernant l'augmentation des dépenses d'éducation et l'amélioration des niveaux. On a cependant reproché au système de dotations spécifiques son incidence négative sur la responsabilisation des autorités locales et la paperasserie excessive qu'il entraîne, notamment au niveau des écoles. Le Livre vert propose d'intégrer au système de dotations générales des incitations, assorties de récompen-

ses, à la réalisation des objectifs définis dans les Réexamens de dépenses. C'est ce qui est fait à l'heure actuelle par le biais d'un programme de PSA locaux visant à lier le financement à la prestation du service. Comme indiqué à l'encadré 4, le Réexamen de dépenses 2000 prévoyait 20 PSA locaux à titre pilote, qui seront étendus à 130 collectivités locales dans le cadre du prochain Réexamen.

Le financement des dépenses d'équipement des collectivités locales est distinct de celui des dépenses courantes et a lui aussi posé des problèmes. Environ le tiers des dépenses d'équipement est financé par des emprunts dont le montant est limité par un mécanisme de strictes autorisations de crédit délivrées depuis le niveau central. Bien qu'il évite aux collectivités locales de s'endetter de manière excessive, ce système dilue les responsabilités et est devenu un obstacle aux investissements en capital. Le Livre vert suggère de supprimer les autorisations de crédit et de demander aux collectivités locales de présenter une série d'indicateurs prudentiels de base. Ce serait là une amélioration majeure dans la mesure où les collectivités locales disposeraient de plus de latitude pour fixer le calendrier de leurs projets d'investissement. L'administration centrale continuerait cependant de décider lors des Réexamens de dépenses le montant des investissements destinés aux différents programmes qu'elle soutiendrait par le biais des dotations. Elle a également l'intention de continuer à apporter une aide spécifique aux accords de financement privé conclus dans le cadre de la PFI¹⁷.

Le Livre vert souligne à juste titre la possibilité d'améliorer l'efficacité du système existant de taxes et redevances locales. Ainsi, alors que l'on procède à une réévaluation des biens immobiliers tous les cinq ans pour déterminer le taux d'imposition des entreprises, la taxe locale sur les biens fonciers des ménages n'a pas été revue depuis 1991. Cette situation compromet l'équité de l'impôt dans la mesure où les prix relatifs des biens ont fortement évolué. Le gouvernement a donc entrepris d'adopter une périodicité fixe pour les réévaluations de la taxe locale, ce qui s'imposait de longue date. De plus, les collectivités locales sont encouragées à mettre en place des redevances efficaces, par exemple des péages routiers pour faire face aux problèmes d'encombrements. Néanmoins, bien que le Livre vert envisage de donner aux collectivités locales une certaine liberté pour modifier le taux de la taxe sur les entreprises de leur juridiction, soit par l'octroi d'abattements, soit par la fixation d'un taux supplémentaire, il assortit cette proposition d'un certain nombre de contraintes. En particulier, les recettes supplémentaires devraient être affectées à des dépenses supplémentaires décidées avec les entreprises locales.

Le gouvernement devrait revoir le système de financement des collectivités locales dans cet esprit lorsqu'il en aura la possibilité. Ce pourrait être par exemple le cas lorsque le transfert de certaines compétences exécutives et législatives à une autorité administrative régionale en Angleterre – à l'instar de la

mise en place d'administrations élues en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord – figurera parmi les questions d'actualité. Néanmoins, le gouvernement devra veiller à ce que les dépenses des collectivités locales n'augmentent pas à un rythme débridé du fait de cette plus grande autonomie. Étant donné le caractère fortement redistributif des services sociaux individuels assurés par les collectivités locales, les controverses liées à la distribution des ressources pourraient entraîner une dérive à la hausse des dépenses. Il s'agit par ailleurs de services généralement monopolistiques, pouvant donner lieu à des problèmes d'agence : les intérêts des producteurs sont fortement représentés alors que ceux des consommateurs ne le sont guère, même si la privatisation, l'externalisation et l'appel à la concurrence pour l'attribution des marchés atténuent dans une certaine mesure ce problème. Jusqu'à présent, le gouvernement britannique a relativement bien réussi à contenir les pressions exercées sur les dépenses en limitant strictement les ressources des collectivités locales, mais un transfert de compétences pourrait compliquer la tâche. Un moyen de renforcer la prudence en matière budgétaire serait d'appliquer strictement une règle de non-renflouement des collectivités locales.

En résumé

Dans quelque pays que ce soit, le mode de gestion du secteur public est largement déterminé par l'histoire. En conséquence, les réformes visant à accroître l'efficacité des dépenses publiques se font généralement de manière progressive et sur la base de l'expérience acquise dans le cadre d'un ensemble prédéterminé de contraintes culturelles et socio-économiques. C'est dans cette perspective qu'il convient d'évaluer la stratégie de réforme adoptée au Royaume-Uni. Il ressort des sections qui précèdent que les mesures mises en œuvre depuis 1997 comportent d'importantes innovations, mais que l'expérience acquise jusqu'à présent a mis en lumière un certain nombre de faiblesses. D'où les différentes recommandations examinées ci-après et résumées à l'encadré 8.

La gestion budgétaire au Royaume-Uni est désormais organisée autour de la « règle d'or », adoptée pour remédier aux graves inquiétudes suscitées dans le passé par la faiblesse des dépenses d'investissement. Conjuguée à la « règle d'investissement soutenable », la règle d'or contribue également à la réalisation de plusieurs objectifs essentiels de la politique budgétaire, en particulier la stabilité macroéconomique et la viabilité budgétaire. Ce dispositif risque cependant, et c'est l'un de ses principaux défauts, d'affaiblir l'efficacité de l'affectation des ressources en raison de la distinction assez arbitraire faite entre les dépenses courantes et les dépenses en capital ainsi qu'entre les investissements publics et les investissements privés. Il reste nécessaire de procéder à des comparaisons rationnelles des coûts et avantages des projets d'investissement, et de comparer également les investissements publics et les investissements réalisés par le biais

Encadré 8. **Vue d'ensemble des recommandations**

1. Les règles budgétaires telles qu'elles sont actuellement définies favorisent les investissements publics. Bien qu'il faille s'en féliciter étant donné les sérieux retards des infrastructures publiques, le gouvernement devrait veiller à ce que les décisions concernant les dépenses d'équipement et les dépenses courantes ne soient pas faussées. En particulier :
 - L'arbitrage entre les dépenses courantes et les dépenses d'équipement devrait être également orienté par une comparaison de leurs coûts et avantages marginaux respectifs, dans la mesure où ils peuvent être évalués de façon approximative.
 - La décision de créer des partenariats public-privé devrait être prise après examen attentif de toute une série de possibilités et ne pas être imposée dans tous les cas comme mode de gestion privilégié des services publics.
2. Tandis que les prévisions budgétaires à moyen terme apparaissent assez prudentes, les autorités souhaiteront peut-être envisager de les fonder sur des hypothèses centrales, moins frileuses que celles qui sont actuellement utilisées, et viser un plus large excédent de balance courante pour promouvoir davantage la concurrence.
3. Il conviendrait de mieux exploiter la possibilité de confier au secteur privé la fourniture de certains services publics. Dans les domaines où des partenariats public-privé ont été mis en place (transports et activités de soutien), les efforts devraient être centrés sur les points suivants :
 - Continuer de simplifier les procédures pour réduire encore le coût de la rédaction des contrats et de l'organisation des appels d'offres.
 - Réduire toute tendance du gouvernement à devenir tributaire des concessionnaires en place.
 - Peser plus soigneusement le pour et le contre de la participation du gouvernement au capital de partenariats.
4. Peut-être serait-il bon de transférer plus largement les compétences en matière de dépenses et d'imposition. En particulier, il faudrait donner aux collectivités locales :
 - Plus de liberté pour relever l'impôt sur les biens fonciers des ménages et des entreprises. L'évaluation des biens devrait être tenue à jour.
 - Plus de précisions sur les programmes de dépenses publiques dont elles sont responsables devant l'électorat local et sur ceux qui relèvent de la compétence de l'administration centrale.
 - Plus de liberté pour établir les barèmes des droits et des redevances en fonction du coût marginal de la fourniture des services.

Parallèlement, le gouvernement devrait veiller à empêcher une croissance incontrôlée des dépenses des collectivités locales à partir du moment où celles-ci disposeront d'une plus large autonomie. La stricte application d'une règle de non-renflouement contribuerait à ce résultat.

Encadré 8. Vue d'ensemble des recommandations (suite)

5. Le gouvernement devrait améliorer encore la mise au point de ces objectifs. Bien que le gouvernement se soit fermement engagé à réaliser les objectifs, la nomination d'un auditeur externe faisant rapport directement au Parlement et au public, par exemple le *National Audit Office*, serait susceptible de renforcer encore le cadre. De plus :
- Les ministères dépensiers ne devraient pas privilégier de façon excessive les indicateurs quantifiables au détriment d'objectifs plus difficiles à spécifier.
 - Le gouvernement devrait prendre de nouvelles mesures pour encourager les bonnes performances à l'égard des objectifs en accordant des primes ou d'autres avantages aux ministères ou aux équipes qui font preuve d'efficacité.
 - Le gouvernement devrait continuer d'améliorer la mesure des performances.

de partenariats public-privé. Par ailleurs, si les règles favorisent l'équité intergénérationnelle, elles ne la garantissent pas. La contribution des règles à cet égard ne peut pas être évaluée de façon satisfaisante si l'on ne connaît pas l'incidence ultime des coûts et avantages des dépenses publiques et de la fiscalité, même si les prévisions à long terme et la comptabilité générationnelle, que le gouvernement a également mis en route, peuvent s'avérer utiles à cet effet.

Les règles qui constituent le cadre budgétaire actuel constituent un point de départ raisonnable pour tenter d'améliorer encore la stabilité macroéconomique et la viabilité de la politique budgétaire. Tandis que le Conseil de l'Union européenne a pris note que dans le moyen terme les finances publiques ne seraient pas conformes au critère d'un budget « proche de l'équilibre ou excédentaire » inscrit dans le Pacte de stabilité et de croissance, les autorités britanniques ont fait valoir devant la Commission européenne que les prévisions du Trésor concernant les recettes publiques et les plafonds de dépenses ministérielles étaient fondées sur des estimations prudentes du taux de croissance économique, si bien que le risque de crever le plafond fixé par le traité de Maastricht au déficit en cas de récession serait moindre que ces chiffres ne le donnent à penser. Une autre solution consisterait à fonder les prévisions sur des hypothèses centrales plutôt que sur des hypothèses basses et à viser un plus large excédent du budget courant. Une évolution dans ce sens éliminerait aussi la tendance inhérente à espérer de « bonnes surprises ». Celles-ci ont déjà conduit à un dépassement (jusqu'à présent limité) des plafonds de dépenses fixés aux différents

ministères dans le budget 2000/01, plafonds qui avaient été arrêtés moins d'un an plus tôt lors du Réexamen de dépenses 2000. Si les budgets futurs devaient majorer toujours davantage les allocations fixées par les Réexamens de dépenses, la crédibilité de ces derniers risquerait d'être compromise.

Les partenariats public-privé ont eu jusqu'à présent des résultats mitigés. Il s'agit de mécanismes dans le cadre desquels le gouvernement achète les services d'infrastructures publiques, et non pas les infrastructures elles-mêmes, à un prestataire privé, ce qui peut se traduire par une économie de coûts à condition que le taux d'intérêt appliqué au financement privé ne soit pas excessivement élevé et que la rédaction des contrats et l'organisation des appels d'offres n'entraînent pas de dépenses excessives. Le gouvernement devrait poursuivre ses travaux sur la simplification des transactions afin de réduire ces coûts. Dans certains cas, le gouvernement participe au capital du prestataire de services dans le cadre d'une société mixte. Grâce à cette formule, les partenariats peuvent être adaptés exactement aux besoins, des compétences existant dans le secteur privé sont introduites dans le secteur public, et les avantages découlant des gains d'efficacité peuvent être partagés avec les contribuables. Ce sont néanmoins ces derniers qui supporteront le risque financier en cas de faillite, et certains gains d'efficacité potentiels risquent d'être perdus dans la mesure où le prestataire en place fait vraisemblablement l'objet d'une moindre surveillance du marché que ce ne serait le cas s'il devait uniquement compter sur des crédits privés. Le gouvernement devrait donc chercher à réduire toute tendance à devenir titulaire des concessionnaires en place. On notera par ailleurs que l'on ne prévoit guère pour l'instant de confier à des prestataires privés la fourniture de services dans des secteurs comme la santé et l'éducation, comparativement à ce qui se fait dans bon nombre de pays de l'OCDE. Des projets plus ambitieux à cet égard contribueraient également à renforcer la concurrence et à améliorer les performances de ces secteurs.

Malgré les initiatives récemment prises pour transférer certains pouvoirs législatifs et exécutifs à des administrations élues en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord, le Royaume-Uni a encore l'un des gouvernements les plus centralisés de la zone de l'OCDE. Bien qu'il soit difficile, voire impossible, de déterminer le partage optimal des dépenses entre l'administration centrale et les collectivités locales sur la base de considérations purement économiques (ce partage résulte largement de préférences politiques fortement influencées par des considérations héritées du passé), il pourrait être bon de déléguer plus largement les compétences en matière de dépenses et d'imposition. A l'heure actuelle, les collectivités locales sont davantage des agents de l'administration centrale que des représentants de leur électoral local, comme en témoigne l'importance grandissante des dotations préaffectées, notamment au titre de l'enseignement. Ceci réduit la transparence de la politique locale et nuit à la responsabilité financière des autorités à ce niveau. Il serait souhaitable que les collectivités locales dispo-

sent d'une plus grande latitude pour organiser comme elles le jugent bon les programmes de dépenses qui leur ont été confiés et pour mettre au point des barèmes plus rationnels de droits et de redevances. Il est parallèlement nécessaire de réformer le système d'attribution des dotations, qui est complexe et controversé, ne serait-ce qu'en raison de l'utilisation croissante de dotations préaffectées pour promouvoir les objectifs de la politique nationale. Une plus grande autonomie au niveau de la politique d'emprunt devrait aider à encourager les investissements pour le développement des infrastructures locales. Néanmoins, le gouvernement devrait veiller à éviter que les dépenses des collectivités locales ne progressent de façon incontrôlée à partir du moment où ce niveau d'administration bénéficiera d'une plus grande autonomie budgétaire. De plus, le recours à l'emprunt devra rester prudent, ce qui exige la stricte application d'une règle de non-renflouement.

Les Réexamens des dépenses, qui interviennent tous les deux ans et qui sont l'élément essentiel du cadre budgétaire, fixent pour trois ans les plafonds de dépenses des départements ministériels et des agences, qui sont à leur tour responsables de la réalisation des objectifs définis dans les accords de services publics. L'actuelle série d'accords a bénéficié de l'expérience acquise lors du précédent Réexamen de dépenses qui a eu lieu en 1998 et qui reposait sur des objectifs plus nombreux mais moins bien conçus. Néanmoins, pour renforcer encore le cadre, il faudrait confier l'audit de la réalisation des objectifs à un organisme qui opère indépendamment de l'administration et qui rend directement compte au Parlement et au public, comme le *National Audit Office*. De plus, le gouvernement devrait chercher à améliorer encore la mise au point des objectifs lors des futurs Réexamens de dépenses. Il importe en particulier que ces objectifs couvrent un plus large éventail de domaines pour éviter que les ministères dépensiers ne centrent exagérément leur attention sur des objectifs quantifiables au détriment d'objectifs moins spécifiques mais peut-être tout aussi importants. Le gouvernement devrait également prendre de nouvelles mesures pour encourager de bonnes performances au regard des objectifs fixés, en accordant plus systématiquement des primes financières ou d'autres formes de récompenses aux ministères ou aux équipes qui obtiennent de bons résultats. Comme le souligne un récent rapport gouvernemental sur les informations relatives aux performances, de nouveaux efforts devront être faits en conséquence pour améliorer la mesure des performances (HMT, 2001c).

Notes

1. D'aucuns ont fait valoir que l'écart entre les résultats des États-Unis en matière de productivité et de croissance d'une part et les résultats du Royaume-Uni et de la zone euro, d'autre part, est peut-être exagéré du fait que les efforts faits pour mieux mesurer la « nouvelle économie » ont commencé plus tard en Europe que de l'autre côté de l'Atlantique (notamment parce que cette nouvelle économie a démarré plus tard en Europe). Les points de vue diffèrent au sujet de l'importance de l'éventuelle distorsion statistique ; voir, entre autres, Kodres (2001), Vaze (2001), Oulton (2001), King (2001), Wadhvani (2001), Lequiller (2001) et Schreyer (2000).
2. Les comparaisons internationales des taux de rendement du capital sont compromises par la qualité médiocre des données sur le stock de capital et par le fait que les pays utilisent des méthodes de calcul différentes.
3. Après correction de l'inflation – c'est-à-dire compte tenu des pertes réelles en capital sur le patrimoine nominal dues à l'inflation – le taux d'épargne était nettement plus élevé en 2000 qu'à la fin des années 80, mais sa baisse au cours des années 90 est identique selon les deux mesures (Davey, 2001).
4. On trouvera une analyse de l'effet des différents types d'accroissement du patrimoine sur la consommation dans Boone *et al.* (2001).
5. L'annexe II examine le degré de surévaluation du sterling. L'appréciation effective est due à la faiblesse de l'euro et masque une dépréciation notable par rapport au dollar des États-Unis.
6. Youll (2001) décrit la brève secousse à court terme provoquée par les paiements de primes, notant que, sur moyenne période, leur part dans la masse salariale totale tend à croître.
7. Les démutualisations ont culminé en 1997, avec un paiement de 37 milliards de livres. *Ex post*, il est apparu que moins d'un quart de ce montant a été effectivement dépensé en un an.
8. En 1999, les États-Unis représentait 17 pour cent des exportations britanniques, et l'Union européenne 53 pour cent (dont la France 9 pour cent et l'Allemagne 12 pour cent). Pour l'Allemagne, les chiffres correspondants étaient de 10 et 58 pour cent, et pour la France de 10 et 61 pour cent. Les données pour la France concernent l'année 1998.
9. Avec un effet défini du point de vue de l'inflation et non du niveau des prix (voir chapitre II), la politique monétaire n'aurait pas nécessairement à être resserrée si le choc du taux de change ne semblait devoir avoir qu'un effet ponctuel sur les prix, sans produire une seconde vague d'effets tangibles.

10. Les délais d'action de la politique budgétaire ont été étudiés récemment par Blanchard et Perotti (2000) et Fatás et Mihov (2001), mais uniquement à partir de données concernant les États-Unis. Comme il apparaît que ces décalages dépendent de la composition du changement d'orientation – en particulier du fait de savoir si celui-ci émane de la fiscalité ou des dépenses – et du cadre institutionnel (exemple : retards dans le recouvrement de l'impôt), les résultats numériques obtenus par ces auteurs ne sont pas nécessairement transposables au Royaume-Uni.
11. De fait, depuis la mise en place du ciblage de l'inflation à la fin de 1992, la prévision à quatre trimestres enregistrée par Consensus Economics s'est avérée trop haute à raison d'environ ½ point de pourcentage en moyenne.
12. Le taux de change n'est nullement la seule source d'erreur dans les prévisions. Les responsables des politiques ont également été surpris par les révisions effectuées dans le passé, notamment à cause d'un biais à la baisse persistant affectant les estimations préliminaires du PIB, qui a été décrit par Barklem (2000), Symons (2001) et, dans une comparaison peu flatteuse entre les pays du G7, par Faust *et al.* (2000).
13. Si l'inflation mesurée par l'indice RPIX s'écarte de plus d'un point de pourcentage d'un côté ou de l'autre de l'objectif symétrique de 2½ pour cent, le gouverneur doit adresser au Chancelier de l'Échiquier une lettre ouverte expliquant pourquoi il en est ainsi et quelles mesures sont prises pour ramener l'inflation à l'intérieur de la fourchette.
14. Ainsi, le *Treasury Select Committee* a conclu récemment : « Nous félicitons le MPC d'avoir instauré un haut niveau de crédibilité ; toutefois, nous craignons qu'en s'efforçant d'asseoir cette crédibilité le MPC n'ait faussé l'action monétaire dans le sens d'une sous-réalisation de l'objectif » (Treasury Select Committee, 2001).
15. Parmi les pays de l'OCDE qui calculent ces indices figurent le Canada et la Nouvelle-Zélande, encore que dans l'un et l'autre on accorde désormais moins d'importance à ces mesures.
16. Une hausse permanente de 1 point de pourcentage de l'ICMD correspondrait à une augmentation permanente d'un peu plus de 1 point du taux d'intérêt réel, ou à une appréciation permanente de 21.7 pour cent du taux de change effectif réel.
17. Dans le graphique 10, l'ICMD prévu est établi en supposant que la hausse de l'indice RPIX évolue comme la prévision centrale présentée dans le graphique en éventail à taux d'intérêt constant du Rapport sur l'inflation (*Inflation Report*) d'août 2001 et que le taux de change effectif se déprécie de près de 2 pour cent sur un horizon de deux ans, comme le présume ce rapport.
18. Si elle était crédible, l'annonce d'une entrée de la livre dans la zone euro à un taux plus faible vis-à-vis de l'euro serait peut-être utile. Mais indépendamment des considérations politiques associées à une décision d'ordre constitutionnel plutôt que monétaire, dans le moyen terme cette initiative ne se traduirait pas nécessairement par une baisse du taux de change effectif si l'euro, qui de l'avis général est sous-évalué, devrait s'apprécier fortement.
19. L'impact de ces tendances globales du crédit sur la fragilité financière dépend pour beaucoup du degré d'hétérogénéité parmi les secteurs, les entreprises et les ménages, mais cet aspect concerne davantage la surveillance – examinée au chapitre III – que l'orientation de la politique monétaire. On notera aussi que les autorités ont entrepris de réviser la loi de 1974 sur le crédit à la consommation afin d'agir contre les usuriers, de réduire les charges pesant sur les entreprises légitimes, de veiller à ce que les modifications des marchés se répercutent mieux sur les conditions du crédit à

- la consommation et de fournir aux consommateurs des conseils plus opportuns et plus efficaces lorsqu'ils contractent des prêts.
20. Quelques-unes de ces propositions figuraient dans un rapport établi par D. Kohn, directeur des affaires monétaires au Conseil de la Réserve fédérale des États-Unis. Cet audit externe et la réponse de la Banque ont été rendus publics à la fin de 2000, bien qu'ils abordent un certain nombre de questions sensibles qui du point de vue des pratiques traditionnelles des banques centrales seraient considérées comme strictement internes.
 21. La précédente *Étude* a examiné l'hypothèse de taux d'intérêt constant et ce débat ne sera pas rouvert ici. Un autre point qui ne sera pas abordé ici concerne le rôle que les prix des actifs devraient jouer dans l'élaboration de la politique monétaire, compte tenu de leur action par le biais des effets de richesse et de bilan (Cecchetti *et al.*, 2000). Voir Goodhart et Hofmann (2001) pour un exemple concret de la façon dont les prix des logements et des actions peuvent être intégrés dans les indices des conditions financières globales.
 22. L'écart entre la hausse de l'indice RPIX et celle de l'IPCH au cours des dernières années s'explique essentiellement par la méthode de pondération et par le traitement du secteur du logement :
 - Au niveau d'agrégation le plus bas, les prix sont calculés à l'aide d'une moyenne arithmétique pour le RPIX, au lieu d'une moyenne géométrique pour l'IPCH. Lorsqu'il y a variabilité des prix relatifs, le calcul en moyenne géométrique donne une mesure plus faible de l'inflation totale. Il s'agit là d'une des caractéristiques du RPIX qui fait actuellement l'objet d'un réexamen par le Service national de statistique (de même que l'ajustement pour les modifications de la qualité, la sélection des points de vente, le traitement des rabais et l'échantillon de population approprié).
 - L'indice RPIX englobe une estimation du montant théorique que les propriétaires de logements devraient épargner régulièrement pour préserver la qualité de leur bien, compte tenu d'un indice des prix des logements. En revanche, l'IPCH est dépourvu de composante « logements occupés par leurs propriétaires ».
 23. Ces dernières années, et du fait surtout d'une hausse rapide des prix des logements, la différence de couverture représentait en moyenne environ ½ point de pourcentage de l'écart entre l'IPCH et le RPIX. Il est difficile de prévoir dans quelle mesure cet écart persistera à l'avenir.
 24. L'enquête Basix sur les anticipations inflationnistes, qui est réalisée de longue date, montre que le grand public, à la différence d'autres catégories, continue d'anticiper un taux d'inflation voisin de 4 pour cent. Plusieurs raisons pourraient expliquer cette excessivement faible adaptabilité apparente des anticipations. *Premièrement*, l'enquête ne précise pas quel est l'indicateur de l'inflation, ce qui peut inciter les répondants à prendre en compte par exemple les prix des actifs. *Deuxièmement*, l'enquête invite à choisir parmi un large éventail de chiffres qui peut induire en erreur (de « moins de zéro » à « plus de 10 pour cent ») ; une enquête récente effectuée par le même organisme de sondage pour la Banque d'Angleterre et offrant une série d'options plus étroite (de « baisse » à « hausse de 5 pour cent ou plus ») donne à penser que les anticipations du public sont bien plus basses et voisines de 2½ pour cent. *Troisièmement*, la distribution des réponses dans l'enquête Basix est fortement déséquilibrée, de sorte que la moyenne est gonflée par quelques valeurs extrêmes. Du reste, si le public s'attendait réellement à une inflation de 4 pour cent, les revendications salariales nominales seraient probablement largement supérieures à ce qui est réellement observé.

25. Batini et Nelson (2000) présentent une analyse plus technique de l'horizon optimal de la politique monétaire.
26. En théorie, cela pourrait entraîner la publication de dix points de vue différents – un pour chaque membre du MPC plus le « point de vue collectif », qui ne coïncide pas nécessairement avec l'une ou l'autre des opinions individuelles.
27. Pour l'heure, les vues divergentes sont exprimées sans attribution au tableau 6B du *Inflation Report*, qui depuis août 1999 indique les effets sur l'inflation RPIX et la croissance du PIB d'hypothèses qui s'écartent de celles sur lesquelles repose la prévision centrale.
28. Elle a été par exemple examinée en février 2001 par le *Select Committee on the Monetary Policy Committee of the Bank of England* de la Chambre des lords.
29. Au Royaume-Uni, la politique de change est déterminée par le Chancelier de l'Échiquier, tandis que pour la zone euro l'orientation générale de la politique de taux de change est déterminée par le groupe euro.
30. En juin 2001 le Chancelier de l'Échiquier a fait savoir que la position du gouvernement sur les conditions d'entrée dans la zone euro n'avait pas varié depuis octobre 1997, lorsque les cinq critères économiques avaient été définis (voir l'encadré 3 de la précédente *Étude*), et que le Trésor procéderait vers le milieu de 2003 à une évaluation de l'intérêt économique de l'adhésion.
31. L'orientation est jugée ici par la variation absolue du besoin d'emprunt net du secteur public corrigé des influences conjoncturelles (HMT, 1999).
32. Selon le régime de calcul de l'impôt par le contribuable, qui a été instauré en avril 1996 et couvre en particulier les 8 millions de travailleurs indépendants, l'impôt dû est établi d'après les chiffres fournis par le contribuable sans que l'administration fiscale les ait vérifiés et agréés au préalable. Par conséquent, le contribuable doit désormais faire en sorte d'acquitter un impôt de montant approprié. Au cours de l'exercice 1999/2000, l'administration fiscale a collecté dans le cadre de ce système des recettes pour un montant équivalent à quelque 2 pour cent du PIB.
33. En conséquence, les bookmakers britanniques doivent supprimer les déductions pratiquées sur les parieurs et rapatrier leurs activités extraterritoriales. Le secteur a salué cette décision avec enthousiasme : « les clients, les bookmakers, l'industrie des courses et le gouvernement, tout le monde y gagne ».
34. A cet égard il convient de rappeler que les comptes budgétaires mensuels se caractérisent par une assez grande saisonnalité, le solde étant beaucoup plus défavorable au premier trimestre de l'exercice.
35. La plupart des initiatives concernent l'ensemble du Royaume-Uni, ou l'Angleterre et le pays de Galles. Cependant, certaines d'entre elles, dans le domaine de l'éducation par exemple, ne sont pas appliquées en Écosse, en raison de l'autonomie dont jouit cette région dans ce domaine.
36. Au fil des ans, la position relative du Royaume-Uni s'est détériorée (Stewart *et al.*, 2001).
37. Voir Bosworth (1999), DTI (2001a), Council for Excellence in Management and Leadership (2001) et, s'agissant du manque de qualifications spécifiques en matière de mise en œuvre dans la fonction publique, Montague (2001).
38. Environ 80 pour cent des enseignants reçoivent des primes liées à leurs performances. Ce système est critiqué par les syndicats, qui estiment que l'évaluation des performances est entièrement laissée à l'appréciation du principal, même si les enseignants peuvent former des recours devant une commission externe.

39. Il s'agit surtout des coûts de logement, qui sont sensiblement plus élevés dans ces régions.
40. Le Livre blanc intitulé *Excellence in Schools* (DfEE, 2001b), récemment publié, propose d'étendre les domaines de spécialisation ainsi que le nombre d'établissements spécialisés. Ceux-ci obtiennent de meilleurs résultats aux examens et devront partager leur expérience et leurs ressources avec des établissements obtenant de moins bons résultats.
41. Certaines mesures doivent encore être évaluées. Par exemple, en Angleterre, l'*Office of Her Majesty's Chief Inspector of Schools* a indiqué que sur les six zones d'action pour l'éducation (décrites dans la précédente *Étude*), les résultats étaient trop hétérogènes pour permettre d'en tirer une quelconque conclusion quant à leurs effets sur les établissements scolaires (House of Commons Select Committee on Education and Employment, 2001).
42. Si le chômage total est relativement faible, des poches de chômage élevé subsistent localement, comme cela a été indiqué dans l'*Étude* précédente.
43. La probabilité qu'une femme soit économiquement active varie encore dans de fortes proportions en fonction de la présence ou de l'absence d'un partenaire et du nombre d'enfants à charge : 75 pour cent des femmes seules ayant un enfant ou plus étaient économiquement inactives au printemps 2000, contre 23 pour cent des femmes ayant un partenaire et un enfant, en raison notamment du coût élevé de la garde des enfants.
44. Dans la pratique, un certain nombre de jeunes qui entrent dans cette catégorie ne s'inscrivent pas au NDYP (c'est le cas, par exemple, de certains jeunes sans domicile fixe se trouvant dans les centres d'accueil de Centrepoint).
45. Cette analyse est confirmée par une comparaison de l'évolution du chômage dans différents groupes d'âge. Sur la période 1997-2000 ou 1998-2000, le chômage déclaré total dans le groupe des 18-24 ans a moins diminué (en pourcentage) que le chômage déclaré total dans l'ensemble des groupes d'âge, et un peu moins que dans le groupe des 25-29 ans.
46. Cela signifie aussi que la perte sèche est probablement plus élevée encore.
47. La manière dont les sanctions ont été appliquées suivant les options donne à penser que la participation à l'ETF a été considérée comme l'option de dernier ressort. Dans ce cas, la plupart des sanctions s'appliquent aux personnes qui refusent l'option, alors que 58 pour cent des sanctions imposées aux participants à l'option de formation à plein-temps l'ont été lorsque les participants ont volontairement quitté l'option ou se sont mal comportés.
48. Voir Riley et Young (2001) et Van Reenen (2001). Les estimations plus élevées établies par exemple par le *Centre for Policy Studies* (14 300 livres) s'expliquent par des différences dans la prise en compte des coûts et avantages connexes. Van Reenen (2001) a réalisé certaines analyses de sensibilité sur les hypothèses ayant servi de base au calcul des coûts et des avantages, et il a constaté que dans tous les cas les avantages collectifs étaient supérieurs aux coûts collectifs.
49. D'après une étude réalisée il y a déjà un certain temps, cependant, les destinations effectives de ces personnes n'étaient guère différentes des destinations connues (Hales et Collins, 1999).
50. Contre l'avis de la *Low Pay Commission*, le gouvernement n'a pas abaissé la limite d'âge de 21 ans, bien que la distribution des salaires parmi les jeunes de 21 ans soit très

semblable à celle que l'on observe dans la tranche des 22 ans. Les travailleurs âgés de 18 à 21 ans, surtout les personnes peu qualifiées, obtiennent des résultats sur le marché du travail relativement plus médiocres que les jeunes de 22 ans et au-delà. C'est pour cette raison que le gouvernement a décidé de maintenir le taux des jeunes travailleurs pour les jeunes de 21 ans.

51. Il s'agit là d'un indicateur de pauvreté relative, par opposition à l'indicateur de pauvreté absolue utilisé aux États-Unis (par référence au coût d'un panier de biens et services essentiels). Pour des comparaisons plus détaillées entre les deux indicateurs, voir par exemple Brewer (2001a).
52. Le coefficient de Gini pour un revenu initial équivalent était de 0.53 à la fin des années 90, contre 0.46 en 1981 (il est resté à peu près stable pendant la deuxième moitié des années 90). Le coefficient de Gini mesure l'inégalité des revenus et se situe entre 0 et 1 : plus il est élevé, plus la répartition des revenus est inégale. Le revenu « équivalent » tient compte de la taille et de la composition des ménages : par exemple, un revenu de 6 100 livres pour un célibataire équivaut à un revenu de 10 000 livres pour un couple sans enfants.
53. Les réformes prises en compte dans ces simulations sont le crédit d'impôt pour les familles actives (octobre 1999), la prestation pour enfants à charge (depuis 1997), le crédit d'impôt municipal (avril 2001) et le relèvement de la garantie de revenu depuis 1999.
54. L'écart de pauvreté – c'est-à-dire l'écart total entre le revenu équivalent du ménage, par enfant, et le seuil de pauvreté – devait diminuer un peu moins, en proportion, que le nombre d'enfants pauvres. Globalement, cependant, et compte tenu du déplacement du seuil de pauvreté vers le haut sous l'effet des réformes du système d'imposition et de transfert, la pauvreté par enfant aurait été réduite d'une proportion d'un quart à un tiers en 2001.
55. Globalement, la plupart des ménages ont été avantagés en moyenne par les réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des transferts mises en œuvre au cours de la dernière législature, mais ce sont les familles avec enfants et les pensionnés qui en ont le plus bénéficié (Brewer, 2001b). Étant donné que 31 pour cent des pensionnés sans partenaire et 59 pour cent des parents isolés sont pauvres, contre 23 pour cent pour l'ensemble des familles, le ciblage a été efficace.
56. Le gouvernement n'a pas encore publié les taux d'utilisation du crédit d'impôt pour les familles actives, mais les dernières statistiques publiées montrent qu'en mai 2001 plus de 1.25 million de familles bénéficiaient du crédit d'impôt pour les familles actives. Le gouvernement estime à 1.4 million le nombre de bénéficiaires potentiels dans le long terme. Le taux d'utilisation du *Family Credit* s'est situé entre 66 et 70 pour cent des bénéficiaires potentiels, si l'on exclut les travailleurs indépendants, et entre 73 et 79 pour cent des dépenses, pour l'exercice 1998/99. C'est là le taux le plus faible jamais enregistré. Par exemple, le taux d'utilisation des garanties de revenus a représenté entre 79 et 89 pour cent des bénéficiaires potentiels et entre 88 et 95 pour cent des dépenses durant l'exercice 1998/99.
57. Jusqu'à présent, le gouvernement estime que la fraude aux prestations de sécurité sociale coûte au contribuable au moins 2 milliards de livres par an. Le projet de loi sur la fraude à la sécurité sociale, récemment présenté au Parlement, vise à réduire celle-ci d'au moins 10 pour cent d'ici à mars 2002. Ce projet de loi comprend des mesures destinées à accroître les échanges d'informations, à permettre une réduction ou un retrait des prestations et à imposer des pénalités financières en cas de fraude de la part de l'employeur.

58. Les taux d'utilisation de nombre des prestations en faveur des handicapés est seulement d'environ 50 pour cent (Walker *et al.*, 2000).
59. Seulement 25 000 travailleurs handicapés bénéficient de ce crédit d'impôt, ce qui est faible par rapport au 1.4 million de personnes qui souhaitent travailler.
60. Il est justifié de mettre l'accent sur l'investissement fixe total hors logement, y compris l'investissement fixe public, car l'investissement public contribue lui aussi à la croissance. De même, avec le développement de divers partenariats entre le secteur public et le secteur privé, la frontière entre les deux catégories d'investissement varie d'une période à l'autre.
61. Cette situation globale masque toutefois certaines disparités entre secteurs : la R-D en proportion du chiffre d'affaires est plus faible au Royaume-Uni que dans la moyenne des pays de l'OCDE, sauf dans les secteurs des produits pharmaceutiques, de l'industrie aérospatiale et de la santé. En outre, la R-D publique est faible au regard des autres pays, et sa part est en diminution.
62. L'investissement informel est celui qui est réalisé par des particuliers dans de jeunes entreprises qui ne leur appartiennent pas.
63. Voir le document de consultation intitulé « Increasing Innovation », HM Treasury, Inland Revenue, mars 2001.
64. Les dispositions législatives et réglementaires suivantes ont été modifiées récemment : *Working Time Regulation* (1998), *Unfair Dismissal and Statement of Reasons for Dismissal Order* (1999), *Employment Relations Act* (1999), *Part Time Workers Regulation* (2000) et *National Minimum Wage Act* (1998).
65. Jusqu'à présent, les mesures adoptées dans le cadre de cette loi ont consisté à réformer la législation relative aux machines de jeu et visent à assouplir les restrictions concernant les licences pour la nuit de la Saint-Sylvestre.
66. Cette mesure s'est révélée populaire, puisque plus de 480 entreprises ont accordé des options au titre de ce programme à plus de 2 600 salariés jusqu'à la fin de février 2001.
67. La R-D des PME bénéficie d'un régime spécial (mis en place dans le cadre de la loi de finances 2000), de même que les dépenses de R-D en capital de toutes les entreprises. Cependant, étant donné que la R-D comprend environ 40 pour cent de traitements et salaires, 50 pour cent de dépenses courantes et 10 pour cent de dépenses en capital, ce régime ne constitue pas une aide très importante en faveur de la R-D globale (Bloom *et al.*, 2001).
68. Depuis les années 80, les Secrétaires d'État de l'Industrie se sont publiquement engagés à ne fonder leurs décisions que sur des critères de concurrence.
69. Le premier cas d'abus de position dominante à avoir fait l'objet d'une sanction est celui de la société pharmaceutique NAPP, qui avait fourni de la morphine retard aux patients à des prix excessivement élevés, tout en accordant des rabais aux hôpitaux dans le but d'évincer les concurrents. L'OFT a imposé une amende de 3.21 millions de livres à NAPP et a formulé des propositions pour mettre fin à cette situation, en particulier en réduisant le prix du produit pour la collectivité et en limitant la différence pouvant exister entre le prix de vente au détail et le prix de vente aux hôpitaux. NAPP a formé un recours devant le Tribunal de recours de la Commission de la concurrence. L'autre cas est celui d'Aberdeen Journals Ltd., accusé d'avoir usé de sa position dominante sur le marché des espaces publicitaires dans les journaux locaux pour pratiquer des prix d'éviction. Une amende de 1.33 million de livres lui a été infligée.

70. Les autorités de régulation ont tous les pouvoirs du directeur général de la concurrence pour faire appliquer la loi face à des accords anticoncurrentiels ou à des abus de position dominante concernant des activités qui relèvent de leur compétence. Cependant, seul le directeur général de la concurrence a le pouvoir d'émettre des avis sur les sanctions et de formuler et modifier ses propres règles de procédure.
71. Les deux secteurs sont de plus en plus interdépendants : 40 pour cent de l'électricité est aujourd'hui produite avec du gaz, et des compagnies exercent désormais leurs activités sur les deux marchés, offrant souvent des contrats « bi-énergie ».
72. Depuis l'Étude précédente, les autorités de régulation des télécommunications et de la radiodiffusion ont fusionné en une seule autorité, l'OFCOM.
73. Le droit des sociétés a déjà fait l'objet d'examen d'ensemble dans le cadre du Rapport de la Commission Cohen (1945) et de celui de la Commission Jenkins (1962).
74. Blake (2001) estime que la pension de base, qui correspond actuellement à environ 16 pour cent des gains moyens à l'échelle nationale, n'en représentera plus que 10 pour cent en 2025.
75. Disney *et al.* (2001a) observent un effet net positif mais limité sur le taux d'épargne, d'environ 0.2 pour cent du PIB en 1990, lorsqu'a été offerte la possibilité de sortir du régime de retraite public. Des systèmes similaires, comme il en existe au Canada par exemple, n'ont pas provoqué d'augmentation de l'épargne.
76. Néanmoins, le gouvernement a décidé de ne pas prendre de mesures législatives à cet égard et de donner à la City deux ans pour présenter ses propres propositions.
77. Ces principes sont les suivants : *i*) ne confier les décisions qu'à des professionnels ayant les qualifications et les compétences requises ; *ii*) fixer des objectifs et des calendriers précis aux gestionnaires ; *iii*) procéder à une évaluation des performances et *iv*) présenter des rapports périodiques sur la stratégie d'investissement aux participants et au public.
78. Les gestionnaires des fonds seraient obligés d'intervenir dans les sociétés, en votant par exemple, dès lors qu'ils considéreraient pouvoir ainsi améliorer les performances de celles-ci, et par conséquent valoriser les investissements.
79. La règle de financement minimum, instituée dans le cadre de la loi de 1995 sur les retraites, vise à protéger les pensionnés en cas d'insolvabilité d'une société ainsi qu'en cas de fraude. Elle impose un niveau minimum d'actifs en contrepartie du passif. Dans la pratique, elle définit les taux d'actualisation qui doivent servir de référence pour évaluer le passif d'un régime de pension, en particulier le rendement des titres publics sur le marché. Face à cette situation, les fonds de pension se sont efforcés de réduire au minimum leur exposition aux fluctuations des taux d'intérêt en plaçant une proportion plus importante de leurs portefeuilles en titres d'État, aux dépens des actions. De ce fait, les portefeuilles se sont trouvés standardisés, c'est-à-dire qu'ils ne protègent pas toujours efficacement les consommateurs et peuvent même introduire des distorsions dans les marchés financiers (Blake, 2001).
80. Simultanément, la nécessité d'une réforme a été mise en évidence par certaines lacunes en matière de supervision, révélées notamment par le scandale du fonds de pension du groupe Mirror, par la déconfiture de la Bank of Credit and Commerce International et de la Barings Bank et, dans le secteur des assurances, par les lourdes pertes de Lloyds, qui s'est retrouvé au bord de la faillite.
81. Les opérations de regroupement devraient être achevées en novembre 2001.

82. Cependant, des rapports établis dans les années 90 donnent à penser que le précédent régime d'autorégulation et les organismes d'autorégulation donnaient de moins en moins satisfaction (voir Mayer, 2000, par exemple).
83. La procédure applicable aux compagnies d'assurance en difficulté est relativement simple. Le *Policyholder's Protection Board* (PPB) a été créé par le *Policyholders Protection Act* (loi de 1975) et sera remplacé en décembre 2001 par les *Financial Services Compensation Schemes* (FSCS) en vertu du *Financial Services and Markets Act* de 2000. Les règles régissant les FSCS relèvent de la FSA, qui procède actuellement à une consultation. A l'heure actuelle, le PPB est financé par le secteur des assurances. Les créances au titre de polices britanniques peuvent être couvertes par le PPB de deux manières :
- i) Les créances valides présentées dans le cadre d'une assurance obligatoire, à l'inclusion de l'assurance automobile responsabilité civile et de l'assurance responsabilité obligatoire des employeurs, sont honorées à 100 pour cent.
 - ii) Les créances valides présentées par des particuliers dans le cadre d'une assurance non obligatoire sont payables à 90 pour cent de la valeur convenue de la créance.
- Les créances des entreprises, à l'exception de celles entrant dans le cadre de polices d'assurance obligatoire, ont généralement le même rang que celles des autres créanciers de la compagnie et seront réglées en temps voulu par le liquidateur provisoire dans la limite des fonds disponibles.
84. Les coûts directs sont liés aux opérations de renflouement, et les coûts indirects et à long terme sont dus aux effets des marchés financiers sur la croissance (Leahy *et al.*, 2001).
85. En 1984, elle a renfloué Johnson Matthey Bankers Ltd. car elle craignait qu'une défaillance de cette banque ne déclenche des problèmes ailleurs, en particulier sur le marché interbancaire de l'or.
86. Les documents officiels du Royaume-Uni se réfèrent habituellement aux finances du secteur public, dont la définition est plus large que celle des administrations publiques. Les dotations en capital de l'État aux entreprises publiques sont comptabilisées avec les dépenses des administrations publiques, de même que les dépenses des organismes publics autres que les ministères, à moins qu'ils ne fassent partie de sociétés appartenant à l'État (c'est par exemple le cas si une activité réglementaire est assurée par une société publique). Les collectivités locales et les institutions de sécurité sociale figurent également parmi les administrations publiques. Néanmoins, les prestataires de services publics qui sont organisés en « trusts » ou en partenariats pour vendre leurs services à un ministère n'entrent pas dans les administrations publiques. Ainsi, au Royaume-Uni, les *National Health Service Trusts* font partie du secteur public mais non des administrations publiques. En conséquence, les versements directs des usagers ne sont pas inclus dans les recettes des administrations publiques et seuls les paiements effectués par le département concerné pour le compte des usagers sont pris en compte dans les dépenses des administrations publiques – au même titre que les subventions aux sociétés appartenant à l'État. Du fait de la privatisation des sociétés publiques, les différences entre les niveaux de dépenses des administrations publiques et du secteur public sont devenues pratiquement négligeables.
87. Pour un certain nombre de raisons, les comparaisons internationales et intertemporelles des dépenses publiques peuvent induire en erreur, les institutions et les conventions comptables des transferts sociaux n'étant pas les mêmes partout ; voir Adema (2000). En particulier, le taux d'imposition des prestations sociales varie selon les pays

ainsi qu'au fil des ans, et il n'est généralement pas tenu compte des dispositifs privés obligatoires ou volontaires qui sont de proches substituts des dépenses sociales publiques.

88. Sur la base des chiffres de la comptabilité nationale pour les administrations publiques.
89. Ce tableau présente les dépenses en pourcentage du PIB tendanciel et non du PIB effectif pour supprimer l'incidence de la volatilité du PIB sur le dénominateur.
90. Parallèlement, le *National Health Service* étant largement financé par les recettes fiscales générales et assurant la couverture universelle et la gratuité des soins, le Royaume-Uni est le pays qui a le système de soins de santé le plus redistributif parmi un échantillon comprenant l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et la Suisse. La raison en est le fort pourcentage des dépenses financées par les recettes fiscales générales, et la progressivité relative du système. Voir Wagstaff *et al.* (1999) et Van Doorslaer *et al.* (2000).
91. La privatisation de la *National Bus Company* (société nationale des autobus) a posé moins de problèmes, les exploitants d'autobus ayant récupéré une partie de la clientèle des chemins de fer.
92. Au cours de chaque cycle budgétaire, les ministères dépensiers et le Trésor ne cessaient de se renvoyer la balle jusqu'à ce que le temps presse et que les principaux ministres (la « Star Chamber ») ou le Premier ministre décident d'intervenir.
93. Cette méthode de comptabilisation et de budgétisation reconnaît l'incidence financière des transactions au moment où elles interviennent, que les sommes en cause aient été ou non versées ou reçues.
94. Le gouvernement a ainsi appliqué en fait avant la lettre les principaux aspects du *Code de bonnes pratiques* du FMI ainsi que des *Pratiques exemplaires* de l'OCDE en matière de transparence budgétaire, à l'instar des réformes opérées par la Nouvelle-Zélande et l'Australie (*Fiscal Responsibility Act*, loi de responsabilité budgétaire, et *Charter of Budget Honesty*, charte de sincérité budgétaire, respectivement).
95. Le Royaume-Uni n'est pas seul dans ce cas : en Allemagne, la règle d'or est inscrite dans la Constitution, et elle est utilisée par la plupart des États des États-Unis, tandis que l'Australie l'a récemment adoptée.
96. Les hypothèses de base qui sous-tendent cette prévision sont les suivantes : on suppose que la croissance du PIB tendanciel sera de 2¼ pour cent par an, au lieu de l'estimation centrale de 2½ pour cent. En conséquence, l'écart conjoncturel, estimé à 0.6 pour cent en 2000/01, se contractera régulièrement pour disparaître à la fin de la période sous revue. L'investissement net devrait se rapprocher progressivement de l'objectif de 1.8 pour cent du PIB.
97. Le Code stipule que la politique budgétaire discrétionnaire peut être utilisée pour soutenir la politique monétaire par des modifications de l'orientation budgétaire « lorsque cela est prudent et raisonnable ». Il vise manifestement à éviter une politique budgétaire procyclique, qui stimulerait l'activité en période de haute conjoncture ou la freinerait en période de récession, mais n'exclut pas le recours à une politique budgétaire contra-cyclique. La prééminence accordée aux stabilisateurs automatiques a incité le gouvernement à présenter des estimations des soldes budgétaires structurels depuis 1997. La méthodologie adoptée pour ces calculs est pratiquement la même que celle utilisée par le FMI, l'OCDE et la Commission européenne.

98. Les comptes générationnels du Royaume-Uni donnent à penser que l'équité intergénérationnelle est pratiquement réalisée sur la base de la politique budgétaire actuelle, étant donné que la hausse simultanée des dépenses de santé et d'éducation prévue par le gouvernement s'adresse aux différents groupes d'âge. Voir Agulnik *et al.* (2000), Banks *et al.* (2000) et Carderelli *et al.* (2000). En revanche, on pourrait faire valoir que l'hypothèse de « politiques inchangées » sur laquelle se fondent ces comptes n'est pas plausible.
99. Dans un système de comptabilisation sur la seule base des droits constatés, les partenariats public-privé et les investissements financés par le secteur public sont pratiquement équivalents du point de vue de la budgétisation parce que les charges en capital seront les mêmes dans les deux cas. Néanmoins, en termes de comptabilité nationale, les investissements hors budget entraînent une réduction de l'excédent des opérations courantes équivalent aux charges en capital totales, alors que les investissements budgétisés ne produisent cet effet qu'à raison du montant du coût de dépréciation.
100. Van den Noord (2000).
101. Selon de précédents travaux de l'OCDE, il faudrait que le budget dégage un excédent structurel de l'ordre de ½ pour cent du PIB pour atténuer le risque de voir le déficit crever le plafond dans les cinq années à venir et se creuser à 10 pour cent (Dalsgaard et de Serres, 2000). Néanmoins, cette analyse est fondée sur le cadre politique antérieur qui pourrait avoir permis une plus grande instabilité économique que le cadre actuel.
102. Le gouvernement a commencé à établir des prévisions détaillées à moyen terme des dépenses publiques tous les deux ans à l'horizon de trois ans dans le cadre des Réexamens des dépenses. Le premier Réexamen, publié en juillet 1998, couvrait la période allant de l'exercice 1999/2000 à l'exercice 2001/02. Le deuxième Réexamen, publié en juillet 2000, couvrait la période 2001/02 à 2003/04. Le troisième Réexamen portant sur la période 2003/04 à 2005/06 doit être achevé en juillet 2002.
103. Alors que les ministères dépensiers seront tenus responsables du succès ou de l'échec des projets d'investissement, le Trésor a mission de suivre et de conseiller les équipes de projet à tous les stades du processus d'investissement, depuis la planification jusqu'à la passation des marchés et à la mise en œuvre.
104. Les cinq domaines d'action faisant l'objet d'un PSA interministériel sont : *Sure Start* (programme pour les enfants défavorisés de 0 à 3 ans), *Welfare to Work* (programme assurant des emplois aux jeunes et aux chômeurs de longue durée), *Criminal Justice System* (lutte contre la criminalité), *Action against Illegal Drugs* (lutte contre les drogues illicites) et *Local Government issues* (problèmes concernant les collectivités locales).
105. L'ancien PSA concernant le National Health Service en a donné un exemple flagrant, en fixant un objectif concernant la réduction du nombre de patients restant plus d'une année en liste d'attente. Cette disposition a incité à traiter les nouveaux patients en priorité et à faire attendre encore plus longtemps les patients qui étaient déjà depuis plus d'un an sur une liste d'attente. Ce biais a été corrigé dans le nouveau PSA, qui vise une réduction du délai maximum d'attente avant de bénéficier d'un traitement.
106. A la différence de l'appel à la concurrence et de l'externalisation, le « partenariat secteur public-secteur privé » peut avoir différentes significations selon les pays. Ainsi, aux États-Unis, cette formule se réfère souvent à des programmes d'innovation technologique liant des travaux de recherche financés par le secteur public à des applications industrielles.

107. Aux États-Unis, l'utilisation de prisons privées s'est rapidement développée, leur capacité passant de 1 200 détenus en 1985 à près de 50 000 dix ans plus tard. Néanmoins, seuls 3 pour cent de l'ensemble des détenus le sont dans des prisons exploitées par le secteur privé. Les économies réalisées grâce à l'externalisation de cette activité à des sociétés privées par le biais d'appels à la concurrence représentent généralement 10 pour cent du coût, l'une des principales raisons en étant que les gardiens utilisés dans les prisons publiques ont des salaires supérieurs de 15 pour cent en moyenne à ceux de leurs homologues du secteur privé.
108. Par exemple, le système français de péages routiers permet une régulation du trafic dans la mesure où le montant des péages varie selon le moment de la journée et où l'on gère les flux de circulation en augmentant ou en réduisant le nombre des péages.
109. Les implications pour la viabilité budgétaire sont analogues dans les deux cas. En conséquence, le plus large recours à des fonds privés pour financer des services publics pourrait rendre nécessaire un réexamen de la pratique actuelle consistant à exclure des chiffres de la dette publique les engagements contractés par le secteur public dans le cadre de ces opérations.
110. Ainsi, la concession Lewisham de l'extension du *Dockland Light Railway* à l'est de Londres est entrée en service près d'une année plus tôt que prévu.
111. Toutefois, cela ne pose sans doute pas de problème sur un marché suffisamment vaste, dans la mesure où le flux des contrats sera continu malgré leur longue durée.
112. DETR (2000). La Local Government Association (2000) partage dans une large mesure ces recommandations.
113. Le récent transfert de pouvoir législatif et exécutif à l'Écosse, au pays de Galles et à l'Irlande du Nord a légèrement élargi cette part (les chiffres apparaissant au graphique 30 se réfèrent à 1997, dernière année pour laquelle on dispose de données internationalement comparables). Néanmoins, la situation d'ensemble n'a guère évolué à ce jour (voir tableau 10).
114. Sur un échantillon de 19 pays de l'OCDE, le Royaume-Uni se situe à l'avant-dernier rang, devant les Pays-Bas ; pour la part des collectivités locales dans le prélèvement fiscal total ; voir OCDE (1999). Toutefois, ce simple résultat ne donne guère d'indications sur la position relative du Royaume-Uni vis-à-vis des autres pays Membres en ce qui concerne l'autonomie fiscale à l'échelon infranational, qui dépend aussi des pouvoirs qu'ont les collectivités locales de fixer les taux et/ou les bases d'imposition.
115. La formule SSA tente de prendre en compte les variations du coût de la fourniture de services du fait de facteurs qui échappent au contrôle d'une quelconque autorité individuelle. Les collectivités locales ne doivent pas nécessairement dépenser exactement les montants indiqués par la formule, dans la mesure où cela est fonction de leur niveau d'efficacité (une meilleure efficacité leur permet de dépenser moins) ou du taux effectif de l'impôt local (un taux plus élevé signifie qu'elles pourraient dépenser plus qu'il ne ressort de la formule).
116. La principale raison tient aux variations des données démographiques utilisées dans la formule et aux variations ponctuelles de celle-ci. De plus, le système de dotations est beaucoup trop largement fondé sur l'utilisation automatique des statistiques et ne fait que rarement appel à de plus larges données d'observation.
117. Les décisions concernant les investissements dans les logements sociaux continueraient d'être prises séparément.

Glossaire des abréviations

AME	<i>Annually Managed Expenditure</i> (dépenses gérées sur une base annuelle)
BCE	Banque centrale européenne
BRTF	<i>Better Regulation Task Force</i>
BT	British Telecom
CTB	<i>Council Tax Benefit</i> (prestation au titre de l'impôt municipal)
CE	Commission européenne
DEL	<i>Departmental Expenditure Limit</i> (plafond de dépenses ministérielles)
DTI	Ministère du Commerce et de l'Industrie
ETF	<i>Environmental Task Force</i>
EUR	Euro
FSA	<i>Financial Services Authority</i> (Autorité de régulation du secteur financier)
FMI	Fonds monétaire international
G10	Groupe de 10 pays (Allemagne, Belgique, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) et la Suisse
GAR	<i>Guaranteed Annuity Rate</i> (rente garantie)
HB	<i>Housing benefit</i> (allocation logement)
ICM	Indice des conditions monétaires
ICMD	Indice dynamique des conditions monétaires
IPCH	Indice des prix à la consommation harmonisé
JSA	<i>Job Seeker Allowance</i> (allocation de demandeur d'emploi)
LEA	<i>Local Education Authority</i> (Autorité municipale d'éducation)
MAFF	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche
MIG	<i>Minimum Income Guarantee</i> (complément de revenu)
MPC	<i>Monetary Policy Committee</i> (Comité de politique monétaire)
NAO	<i>National Audit Office</i> (la Cour des comptes)
NDDP	<i>New Deal for Disabled People</i> (New Deal, invalides)
NDLP	<i>New Deal for Lone Parents</i> (New Deal, parents isolés)
NDLTU	<i>New Deal for Long-Term Unemployed</i> (New Deal, chômeurs longue durée)
NDYP	<i>New Deal for Young People</i> (New Deal, jeunes)
NHS	<i>National Health Service</i> (service national pour la santé)
OFGEM	<i>Office of Gas and Electricity Markets</i> (Autorité de régulation de l'énergie)
OFT	<i>Office of Fair Trading</i>
OPRA	<i>Occupational Pensions Regulatory Authority</i> (Organisme de régulation des pensions)
PFI	<i>Private Finance Initiative</i> (Initiative de financement privé)
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariat public-privé
PSA	<i>Public Service Agreement</i> (Accord de service public)

R-D	Recherche-développement
RIU	<i>Regulatory Impact Unit</i>
RPIX	Indice des prix de détail hors paiements d'intérêts sur emprunts hypothécaires
SHP	<i>Stakeholder Pension</i> (comptes actions individuels)
SBS	<i>Small Business Service</i> (Service aux petites entreprises)
SERPS	<i>State Earnings-Related Pension Scheme</i> (Régime national de pensions liées aux gains)
SRA	<i>Strategic Rail Authority</i>
SSA	<i>Standard Spending Assessment</i> (calcul du niveau moyen de dépenses)
TIC	Technologies de l'information et des communications
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UMTS	<i>Universal Mobile Telephone Systems</i> (systèmes de téléphonie mobile de troisième génération)
WFTC	<i>Working Families Tax Credit</i> (crédit d'impôt pour les familles actives)

Bibliographie

- Adema, W. (2000),
« Un éclairage nouveau sur les dépenses sociales effectives des pays : Une mise au point », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30, Paris.
- Agulnik, P., R. Carderelli et J. Sefton (2000),
« The Pensions Green Paper: a Generational Accounting Perspective », *The Economic Journal*, vol. 110, F598-F610.
- Alberola, E., S. Cervero, H. Lopez et A. Ubide (1999),
« Global Equilibrium Exchange Rates: Euro, Dollar, "Ins", "Outs", and Other Major Currencies in a Panel Cointegration Framework », *IMF Working Paper*, n° 99/175.
- Alberola, E., S. Cervero, H. Lopez et A. Ubide (2001),
« Quo Vadis Euro », *European Journal of Finance*, à paraître.
- Andersen, A. (2000),
« Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative », Treasury Task Force.
- Balls, E. (2001),
« Delivering Economic Stability », Oxford Business Alumni Annual Lecture, 12 juin.
- Banks, J. et S. Tanner (1999),
Household Saving in the UK, Institute for Fiscal Studies.
- Banks, J., R. Disney et Z. Smith (2000),
« What Can We Learn from Generational Accounts for the United Kingdom? », *The Economic Journal*, vol. 110, F575-597.
- Barklem, A. (2000),
« Revisions Analysis of Initial Estimates of Key Economic Indicators and GDP Components », *Economic Trends*, n° 556, National Statistics, The Stationery Office, Londres.
- Barrell, R., M. Weale et G. Young (2000),
« Commentary », *National Institute Economic Review*, n° 173.
- Batini, N. et E. Nelson (2000),
« Optimal Horizons for Inflation Targeting », *Bank of England Working Paper*, n° 119.
- Batini, N. et K. Turnbull (2000),
« Monetary Condition Indices for the UK: A Survey », *External MPC Unit Discussion Paper*, n° 1, Banque d'Angleterre.
- Baygan, G. et M. Freudenberg (2000),
« The Internationalisation of Venture Capital Activity in OECD Countries : Implications for Measurement and Policy », OCDE, *STI Working Paper*, n° 2000/7.

- Better Regulatory Task Force (2001),
Economic Regulators, juillet.
- Bingley, P. et I. Walker (2001),
« Housing Subsidies and Work Incentives in Great Britain », *Economic Journal*, vol. 111,
n° 471.
- Blake, D. (2001),
« The United Kingdom Pension System: Key Features », The Pensions Institute,
Birbeck College, mai, Londres.
- Blanchard, O. et R. Perotti (2000),
« An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government
Spending and Taxes on Output », document ronéoté, décembre, [http://web.mit.edu/
blanchar/www/articles.html](http://web.mit.edu/blanchar/www/articles.html).
- Bloom, N., R. Griffith et A. Klemm (2001),
« Issues in the Design and Implementation of an R&D Tax Credit for UK firms », *IFS Brie-
fing Note*, n° 15.
- Blow, L. et I. Crawford (2001),
« The Cost of Living with the RPI : Substitution Bias in the UK Retail Price Index », *Eco-
nomic Journal*, vol. 111, n° 472.
- Boone, L., N. Girouard et I. Wanner (2001),
« Financial Market Liberalisation, Wealth and Consumption », *OECD Economics Depart-
ment Working Papers*, n° 308.
- Bosworth, D. (1999),
« Empirical Evidence of Management Skills in the UK », *Skills Task Force Research Paper*,
n° 18.
- Brewer, M. (2001a),
« Comparing In-Work Benefits and the Reward to Work for Families with Children in the
US and the UK », *Fiscal Studies*, vol. 22, n° 1.
- Brewer, M. (2001b),
« The Structure of Welfare », *Institute for Fiscal Studies Election Briefing Note*, n° 11.
- Brewer, M. et P. Clegg (2001),
« Eradicating Child Poverty in Britain : Welfare Reform and Children since 1997 », *Insti-
tute for Fiscal Studies Working Paper*, n° 01/08.
- Budd, A. (2000),
« More Transparency Please! », *CentrePiece*, automne.
- Bynner, J. et S. Despotidou (2001),
Effects of Assets on Life Chances, Centre for Longitudinal Studies, Institute of Education,
26 avril.
- Carderelli, R., J. Sefton et L.J. Kotlikoff (2000),
« Generational Accounting in the UK », *The Economic Journal*, vol. 110, F547-F574.
- Carter, S., S. Ennis, A. Lowe, S. Tagg, N. Tzokas, J. Webb et C. Andriopoulos (2000),
Barriers to Survival and Growth in UK Small Firms, Report to the Federation of Small Busi-
nesses, Université de Strathclyde.
- Cecchetti, S., H. Genberg, J. Lipsky et S. Wadhvani (2000),
Asset Prices and Central Bank Policy, Geneva Report on the World Economy, n° 2, ICMB et
CEPR.

- Church, K. (1999),
« Properties of the Fundamental Equilibrium Exchange Rate in the Treasury Model », *National Institute Economic Review*, n° 169.
- Clark, T. (2001),
« Recent Pensions Policy and the Pension Credit », *IFS Briefing Note*, n° 17.
- Clementi, D. (2001),
« Systemic Risk Laid Bare », *The Banker*, vol. 151, n° 905.
- Commission européenne (2001),
« Car Price Differentials in the European Union Remain High, in Particular in the High Volume Segments », IP/01/1051, 23 juillet.
- Company Law Review Steering Group (2001),
Modern Company Law Review : For a Competitive Economy, Final Report, juillet.
- Council for Excellence in Management and Leadership (2001),
Excellent Managers and Leaders : Meeting the Need, document d'information, juin, Londres.
- Dalsgaard, T. et A. de Serres (2000),
« Estimation de marges budgétaires prudentes pour les pays de l'UE : simulation d'un modèle VAR structurel », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30, Paris.
- Davey, M. (2001),
« Saving, Wealth and Consumption », *Bank of England Quarterly Bulletin*, vol. 41, n° 1.
- Department of Health (1997),
The New NHS : Modern, Dependable, The Stationary Office, Londres.
- Department of Health (2000),
The NHS Plan. A Plan for Investment. A Plan for Reform, juillet, Cm4818-I.
- DETR (2000),
Modernising Local Government Finance : A Green Paper, septembre.
- DfEE (2001a),
Towards Full Employment in a Modern Society, Department for Education and Employment, Londres.
- DfEE (2001b),
Excellence in Schools, Department for Education and Employment, septembre, Londres.
- Disney, R., C. Emmerson et S. Tanner (1999),
« Partnership in Pensions : An Assessment », *Commentary* n° 72, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Disney, R., C. Emmerson et S. Smith (2001a),
« Pension Reform and Economic Performance in Britain in the 1980s and 1990s », document ronéoté.
- Disney, R., C. Emmerson et M. Wakefield (2001b),
« Pension Reform and Saving in Britain », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 17, n° 1.
- DTI (2001a),
UK Competitiveness Indicators, Second Edition, Londres.
- DTI (2001b),
Peer Review of UK Competition Policy Regime, mai, Londres.
- DTI (2001c),
Productivity and Enterprise. A World Class Competition Regime, juillet, Londres, Cm 5233.

- Fatás, A. et I. Mihov (2001),
« Fiscal Policy and Business Cycles: An Empirical Investigation », *Moneda y Credito*, n° 212.
- Faust, J., J. Rogers et J. Wright (2000),
« News and Noise in G-7 GDP Announcements », Board of Governors of the Federal Reserve System, *International Finance Discussion Paper*, n° 690.
- FSA (2001),
A New Regulator for a New Millennium, Londres.
- George, E. (2001),
« Balancing Domestic and External Demand », *Bank of England Quarterly Bulletin*, vol. 41, n° 3.
- Georgio, G. et C. di Noia (2000),
« Regulation and Supervision by Objectives for the Euro Area », ronéoté, novembre, Rome.
- Goldman Sachs (2000),
The Global Currency Analyst, juin.
- Goldman Sachs (2001),
The Weekly Analyst, 13 février.
- Goodhart, C. (2001),
« The Inflation Forecast », *National Institute Economic Review*, n° 175.
- Goodhart, C. et B. Hofmann (2001),
« Asset Prices, Financial Conditions, and the Transmission of Monetary Policy », papier présenté à la conférence « Asset Prices, Exchange Rates and Monetary Policy » à l'Université de Stanford, 2-3 mars.
- Hales, J. et D. Collins (1999),
« New Deal for Young People : Leavers with Unknown Destinations », National Centre for Social Research, *Employment Service Research Report*, n° 21.
- Hansen, J. et W. Roeger (2000),
« Estimation of Real Equilibrium Exchange Rates », Commission européenne, DG ECFIN *Economic Paper*, n° 144.
- Heald, D. (1997),
« Privately Financed Capital in Public Services », *The Manchester School*, vol. LXV, n° 5, décembre.
- HMT (1997),
« The Inflation Target and Remit for the Monetary Policy Committee – Background Notes », 13 juin.
- HMT (1999),
Analysing UK Fiscal Policy, novembre.
- HMT (2001a),
External Efficiency Review of Utility Regulators, WS Atkins Management Consultants and OXERA.
- HMT (2001b),
Saving and Assets for All, The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System, n° 8.
- HMT (2001c),
Choosing the Right FABRIC : a Framework for Performance Information, mars, Londres.

- HMT et DTI (2001),
 Productivity in the UK: Enterprise and the Productivity Challenge, juin.
- House of Commons Select Committee on Education and Employment (2001),
 Standards and Quality in Education: The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Schools for 1999-2000, mai.
- HSBC (2001),
 « Knockin' on Euro's Door », UK Economics, 4 juin.
- Huhne, C. (Chair) (2000),
 Britain's Adoption of the Euro, Report of the Expert Commission established by the Rt. Hon. Charles Kennedy MP, Liberal Democrats.
- Inland Revenue (2001),
 Stakeholder Pensions, www.inlandrevenue.gov.uk/stakepension/.
- Jackson, P. (2001),
 « Bank Capital Standards: The New Basle Accord », *Bank of England Quarterly Bulletin*, vol. 41, n° 1.
- Jones, R. et F. Fornasari (2001),
 « Sterling : Riding Euro Convergence », *Global Weekly Economic Monitor*, 8 juin.
- Jordan, C. (1998),
 An International Survey of Companies Law in the Commonwealth, North America, Asia and Europe, DTI, août.
- King, M. (2001),
 « A Tale of Two Cities », *Bank of England Quarterly Bulletin*, vol. 41, n° 3.
- Kodres, L. (2001),
 « The "New Economy" in the United Kingdom », *International Monetary Fund, Article IV consultation selected issues paper*, n° 01/124.
- Kohn, D. (2000),
 « Report to the Non-Executive Directors of the Court of the Bank of England on Monetary Policy Processes and the Work of Monetary Analysis », Banque d'Angleterre, 18 octobre (publié dans le *Quarterly Bulletin* de la Banque d'Angleterre au printemps 2001).
- KPMG (2001a),
 « UK Banks in Danger of Falling Behind in Preparations for Basel », *KPMG News*, 30 juillet.
- KPMG (2001b),
 « You Too Need to Prepare for N2 », *KPMG News*, 19 juillet.
- Lakin, C. (2001),
 « The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 1999-2000 », *Economic Trends*, n° 569, National Statistics, The Stationery Office, Londres.
- Lascelles, D. (2001),
 Waking up to the FSA: How the City Views its New Regulator, Centre for the Study of Financial Innovation, Londres.
- Leahy, M., S. Schich, G. Wehinger, F. Pelgrin et T. Thorgeirsson (2001),
 « Contributions of Financial Systems to Growth in OECD Countries », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 280.

- Lequiller, F. (2001),
« The New Economy and Measurement of GDP Growth », *Document de travail de l'INSEE*, G2001-01.
- Local Government Association (2000),
Modernising Local Government Finance : the LGA's response to the Green Paper.
- LPC, Low Pay Commission (2001),
The National Minimum Wage. Making the Difference, Cm 5075.
- Mayer, C. (2000),
« Regulatory Principles and the Financial Services and Markets Act », ronéoté, Saïd School of Business, Université d'Oxford, octobre.
- Montague, A. (2001),
« Whitehall Must Wake Up », *Financial Times*, 4 juillet.
- Myners, P. (2001),
Institutional Investment in the United Kingdom: A Review, HM Treasury, mars.
- National Audit Office (2001),
Measuring the Performance of Government Departments, HC 301 2000-2001.
- Nicoletti G., S. Scarpetta et O. Boylaud (2000),
« Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 226.
- Nissan, D. et J. Le Grand (2000),
A Capital Idea. Start-Up Grants for Young People, Fabian Society, Policy Report n° 49.
- OCDE (1996),
Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni, Paris.
- OCDE (1998),
Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni, Paris.
- OCDE (1999),
« Les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, n° 1, Paris.
- OCDE (2000a),
La littératie à l'ère de l'information. Rapport final de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes, Paris.
- OCDE (2000b),
Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni, Paris.
- OCDE (2001a),
Études économiques de l'OCDE : Zone euro, Paris.
- OCDE (2001b),
Perspectives économiques de l'OCDE, n° 69, juin, Paris.
- OCDE (2002),
La réforme de la réglementation au Royaume-Uni, Paris, à paraître.
- O'Sullivan, J. (2001),
« Sterling : Benchmarks for a Euro Entry Rate », Dresdner Kleinwort Wasserstein, 12 juin, www.gtnews.com/articles_se/3162.html.
- Oulton, N. (2001),
« ICT and Productivity Growth in the United Kingdom », *Bank of England Working Paper*, n° 140.

- Pain, N. et R. Kneller (2001),
« The UK Economy », *National Institute Economic Review*, n° 176.
- Paine, T. (1797),
Agrarian Justice, imprimé par W. Adlard à Paris.
- Riley, R. et G. Young (2001),
« The Macroeconomic Impact of the New Deal for Young People », NIESR, ronéoté, mars.
- Schreyer, P. (2000),
« The Contribution of Information and Communication Technology to Output Growth. A Study of the G-7 Countries », OCDE, *STI Working Paper*, n° 2000/2.
- Schulmeister, S. (2000),
Die Kaufkraft des Euro innerhalb und außerhalb der Währungsunion, WIFO-Studie.
- Stewart, H., C. Denny et W. Woodward (2001),
« Labour Cut Education Spending to 40-year Low », *The Guardian*, septembre.
- Sutherland, H. (2001),
« The National Minimum Wage and In-Work Poverty », Research Report to the Low Pay Commission, février.
- Sutherland, H. et D. Piachaud (2001),
« Reducing Child Poverty in Britain : An Assessment of Government Policy 1997-2001 », *Economic Journal*, vol. 111, n° 469.
- Symons, P. (2001),
« Revisions Analysis of Initial Estimates of Annual Constant Price GDP and its Components », *Economic Trends*, n° 568, National Statistics, The Stationery Office, Londres.
- Treasury Select Committee (2001),
The Monetary Policy Committee : An End-of-Term Report, www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200001/cmselect/cmtreasy/42/4206.htm.
- Tsorbatozoglou, K., M. Hay, P. Reynolds et W. Bygrave (2001),
Global Entrepreneurship Monitor 2000-UK Executive Report, www.gemconsortium.org.
- TUC (2000),
« Monetary Policy in 2000: Interest Rates – Put the Real Economy First », Trade Union Congress, août.
- Van den Noord, P. (2000),
« The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilisers in the 1990s and Beyond », OECD *Economics Department Working Papers*, n° 230.
- Van Dorslaer, E. *et alii* (2000),
« Equity in the Delivery of Health Care in Europe and the US », *Journal of Health Economics*, vol. 18, n° 5.
- Van Reenen, J. (2001),
« No More Skivvy Schemes? Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context », *Institute for Fiscal Studies Working Paper*, n° 01/09.
- Vaze, P. (2001),
« ICT Deflation and Growth : A Sensitivity Analysis », *Economic Trends*, n° 572, National Statistics, The Stationery Office, Londres.
- Wadhvani, S. (1999),
« Sterling's Puzzling Behavior », *Bank of England Quarterly Bulletin*, vol. 39, n° 4.

- Wadhvani, S. (2001),
« The New Economy : Myths and Realities », *Bank of England Quarterly Bulletin*, vol. 41, n° 2.
- Wagstaff, A. *et alii* (1999),
« Equity in the Finance of Health Care: Some Further International Comparisons », *Journal of Health Economics*, vol. 18, n° 3.
- Walker, R., M. Howard, S. Maguire et R. Youngs (2000),
The Making of a Welfare Class? Benefit Receipt in Britain, Centre for Research in Social Policy, Université de Loughborough.
- Walton, R. (2000),
« International Comparisons of Company Profitability », *Economic Trends*, n° 565, National Statistics, The Stationery Office, Londres.
- Wren-Lewis, S. et R. Driver (1998),
Real Exchange Rates for the Year 2000, Institute for International Economics, Washington DC.
- Youll, R. (2001),
« Bonus Payments and the Average Earnings Index », *Labour Market Trends*, vol. 109, n° 6, National Statistics, The Stationery Office, Londres.
- Young, G. (2000),
« The Effects of Higher Oil Prices on the UK Economy », *National Institute Economic Review*, n° 174.
- Zyblock, M. et S. Madsen (2000),
« Is Sterling's Strength Really a Puzzle? An Intermediate-Term Outlook », *The International Bank Credit Analyst*, janvier.

*Annexe I***La crise de la fièvre aphteuse**

Le Royaume-Uni a connu récemment sa plus grave épizootie de fièvre aphteuse, d'une ampleur telle qu'il en est résulté des effets macroéconomiques tangibles, en particulier sur la production, l'inflation et le budget. Fin septembre 2001, plus de 2 000 cas avaient été constatés sur près de 9 500 sites différents et 3.9 millions d'animaux avaient été abattus (dont 3.1 millions d'ovins, 0.6 million de bovins et 0.1 million de porcins)¹. La plupart des cas confirmés étaient concentrés dans le nord de l'Angleterre. Cette annexe rappelle comment l'épizootie est apparue et s'est propagée, avant d'examiner ses conséquences économiques².

La fièvre aphteuse ne tue pas les animaux adultes (pas plus qu'elle n'est transmissible à l'homme, contrairement à l'encéphalopathie spongiforme bovine), mais elle en diminue la valeur économique et s'avère extrêmement contagieuse. Les bovins, par exemple, perdent jusqu'à la moitié de leur production laitière à la suite de l'infection, et leur prise de poids est insuffisante. Une indemnisation étant offerte, il est plus économique pour un éleveur de tuer l'animal que de le conserver. La vaccination n'est pas un moyen idéal pour contenir la propagation de la maladie car le test type reconnu par l'organisme international compétent – l'Office international des épizooties – consiste à rechercher des anticorps de la fièvre aphteuse, les mêmes précisément que ceux que produit la vaccination. Par conséquent, les animaux immunisés ne peuvent plus être exportés³.

Le Royaume-Uni avait connu sa dernière grande épizootie de fièvre aphteuse en 1967-68⁴. La cause était probablement de l'agneau argentin infecté, importé légalement et introduit légalement dans la chaîne alimentaire animale. L'origine de l'épizootie de 2001 n'a pas encore été établie avec certitude. Le 19 février, dans un abattoir d'Essex, un inspecteur vétérinaire soupçonne la présence de la fièvre aphteuse chez des porcs destinés à l'abattage. Le lendemain, le responsable est identifié : un virus O Panasiatique, souche extrêmement virulente. Le 23 février, il y avait six cas confirmés et le transport d'animaux a été interdit sur tout le territoire national. Le foyer primaire le plus probable est une exploitation de Heddon-on-the-Wall, dans le Northumberland. De là, le virus s'est sans doute propagé par voie aérienne à sept fermes de Tyne-and-Wear et l'une d'elles a envoyé des moutons infectés au marché de Hexham le 13 février. Quelques-uns de ces animaux ont été expédiés via des intermédiaires sur des marchés de Cumbria les 15 et 22 février, puis dispersés de nouveau. Le foyer primaire qui a déclenché l'épizootie actuelle n'a donc jamais été signalé. La fièvre aphteuse n'a été détectée qu'après que les animaux avaient été expédiés à un abattoir à des centaines de kilomètres de là. A ce moment-là, l'épizootie avait déjà gagné d'autres exploitations dans tout le pays.

Lors de l'épizootie de 1967-68, 94 pour cent de tous les cas confirmés de fièvre aphteuse – 2 228 au total – étaient concentrés dans le nord-ouest des Midlands et dans le nord du pays de Galles. En revanche, l'épizootie de 2001 a pris une ampleur nationale. De fait, sa propagation s'est effectuée différemment cette fois-ci. En 1967-68, presque tous les foyers

secondaires avaient été attribués à une diffusion locale provoquée par le vent, les oiseaux, les rongeurs et d'autres animaux. Un seul cas confirmé avait été attribué à des transferts de bétail. Mais en 2001, selon le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche (MAFF)⁵, les déplacements du bétail, en particulier des ovins, expliquent la grande dispersion géographique de la maladie. Les moutons voyagent beaucoup plus qu'il y a trois décennies, en particulier en raison de la concentration des marchés du bétail et des abattoirs qui s'est produite depuis lors⁶. Les ovins issus d'exploitations différentes sont mêlés pour créer des lots uniformes, ce qui multiplie considérablement le nombre de contacts entre animaux. Ainsi, un même animal se déplace souvent plusieurs fois en l'espace de quelques jours. Dans ce contexte, le MAFF a estimé que le nombre total de moutons déplacés après que la maladie s'était déclarée dans le pays et avant l'interdiction des déplacements a sans doute dépassé les 2 millions.

La fièvre aphteuse a touché durement l'agriculture et le tourisme dans plusieurs régions. Cependant, les abattages de bétail n'ont guère eu d'effets immédiats sur la production agricole, car les comptes nationaux mesurent la production animale d'après la croissance naturelle du cheptel majorée des naissances, et les abattages sont traités comme une perte catastrophique et non comme une variation de stock. Par conséquent, la production perdue correspond à la croissance du cheptel et des naissances qui aurait eu lieu en l'absence d'épizootie. Cette perte s'étale dans le temps, et comme la production animale ne représente que ½ pour cent du PIB, l'effet direct associé sur le PIB est marginal. La fermeture de nombreux sentiers, routes et canaux a réduit notablement la demande locale de services liés au tourisme, mais l'impact total a été moins net. Il varie selon que les dépenses touristiques prévues en milieu rural se sont plus ou moins reportées sur des dépenses touristiques ailleurs ou sur d'autres biens et services. Les sorties d'une journée représentent environ la moitié des dépenses touristiques totales (7 pour cent du PIB), et il est probable qu'elles ont été largement redéployées vers d'autres biens et services. Pour les congés de plus longue durée, quelques résidents nationaux auraient préféré voyager à l'étranger, et quelques visites de touristes étrangers auraient été différées. Au total, les estimations donnent à penser que la fièvre aphteuse a induit une réduction du PIB inférieure à ¼ pour cent.

La fièvre aphteuse a réduit l'offre mais aussi la demande de viande produite au Royaume-Uni. La baisse de l'offre intérieure a été compensée par un accroissement des importations. A très court terme, le prix de la viande importée a augmenté d'environ 20 pour cent. A mesure que l'offre de l'étranger s'est accrue et que la production britannique de bétail s'est redressée, l'effet connexe sur l'indice des prix de détail s'est largement inversé. Les effets indirects de la fièvre aphteuse sur le tourisme ont eu probablement tendance à affaiblir la demande par rapport à l'offre potentielle, et donc à affaiblir très légèrement les pressions inflationnistes globales pendant quelque temps. Dans la mesure où la crise de la fièvre aphteuse a accentué le manque de confiance dans la situation économique générale, les effets en dernier ressort sur l'activité et les prix ont été sans doute plus marqués, mais ils devraient se dissiper assez rapidement.

L'impact sur les agriculteurs et les autres secteurs touchés a été adouci par des indemnités et des mesures gouvernementales destinées à atténuer les difficultés de trésorerie. Le gouvernement a engagé 0.9 milliard de livres en faveur des éleveurs au titre d'indemnités statutaires pour le rachat et l'abattage de leurs animaux, soit à la suite d'un contact direct avec l'épizootie soit à cause d'une proximité dangereuse ou d'un lien avec un cas avéré. Un montant de 0.4 milliard de livres a été affecté au paiement des coûts associés de l'épizootie, notamment l'abattage, le transport et l'élimination des carcasses ainsi que la désinfection des locaux⁷. En outre, le gouvernement a mis en œuvre un dispositif spécial (*Livestock Welfare Disposal Scheme*) pour alléger les difficultés financières des exploitations qui n'avaient pas pu commercialiser normalement leur bétail à cause des restrictions en

matière de transport. Par ailleurs, le gouvernement a annoncé diverses mesures en faveur des entreprises non agricoles rurales (principalement liées au tourisme), mais aucune d'entre elles n'entraîne de coûts budgétaires significatifs. Les coûts directs de l'éradication de la fièvre aphteuse sont partiellement remboursables via le budget de la CE⁸. En ce qui concerne les recettes, la date de collecte et le montant des rentrées fiscales seront affectés, même si le gouvernement estime que l'incidence nette sera réduite, compte tenu du déplacement de la demande de consommation.

Notes

1. En 2000, le cheptel ovin s'élevait à 27.5 millions de têtes, le cheptel bovin à 10.9 millions et le cheptel porcin à 11 millions.
2. L'épizootie n'a pas été confinée au Royaume-Uni. Les Pays-Bas en particulier ont été durement touchés.
3. La vaccination pose un certain nombre d'autres problèmes, en ce qui concerne son efficacité pour éradiquer la maladie mais aussi son coût.
4. Une importante épizootie s'était produite également au début des années 50.
5. A la suite des élections générales, la restructuration des ministères s'est traduite par la création d'un ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales qui a succédé au MAFF.
6. Paradoxalement, la concentration des abattoirs visait notamment à répondre au durcissement des normes d'hygiène après l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté économique européenne.
7. Fin juillet, les opérations de nettoyage et de désinfection ont été suspendues, devant l'inquiétude suscitée par la hausse vertigineuse des coûts et une possible utilisation abusive des deniers publics, à la suite d'allégations selon lesquelles les agriculteurs et les spécialistes chargés d'estimer la valeur du bétail se seraient entendus pour gonfler la valeur des animaux abattus.
8. Plus précisément, en vertu de la décision du Conseil 90/424/CEE, le budget de l'UE prend en charge 60 pour cent des coûts éligibles encourus par les États membres de l'UE concernés. Une première avance de 355 millions d'euros a été allouée au Royaume-Uni en août 2001. Le montant total final à verser ne sera pas fixé avant que la Commission n'ait effectué des contrôles financiers et vétérinaires approfondis au Royaume-Uni et que des demandes officielles finales n'aient été présentées.

Annexe II

La « juste » valeur de la livre

De l'avis général, la livre est surévaluée, et la Banque d'Angleterre elle-même en est convaincue, même si elle n'a publié aucune estimation de ce que pourrait être l'ampleur du désalignement. Cette annexe rappelle brièvement l'évolution du cours bilatéral et du taux de change effectif de la livre et présente les résultats d'analyses économétriques et d'autres études qui ont tenté d'estimer un taux dit « d'équilibre ». Il convient de noter que les taux de change d'équilibre effectifs peuvent fluctuer dans le temps, ce qui appelle une certaine prudence dans l'interprétation des résultats.

Évolution du taux de change

Le taux de change effectif réel, établi d'après un large échantillon de pays partenaires et sur la base des prix à la consommation, s'est effondré après la sortie du mécanisme de change européen (MCE) à la fin de 1992 (graphique A1, partie A). Pendant trois ans environ, il a fluctué à l'intérieur d'une fourchette étroite, mais en 1996-97, il a bondi jusqu'à des niveaux sans précédent depuis le début des années 80. Depuis 1998, il s'est maintenu de nouveau à l'intérieur d'une fourchette étroite, mais aux alentours d'un niveau qui dépasse de quelque 26 pour cent sa moyenne 1993-95 et de quelque 14 pour cent sa moyenne de long terme.

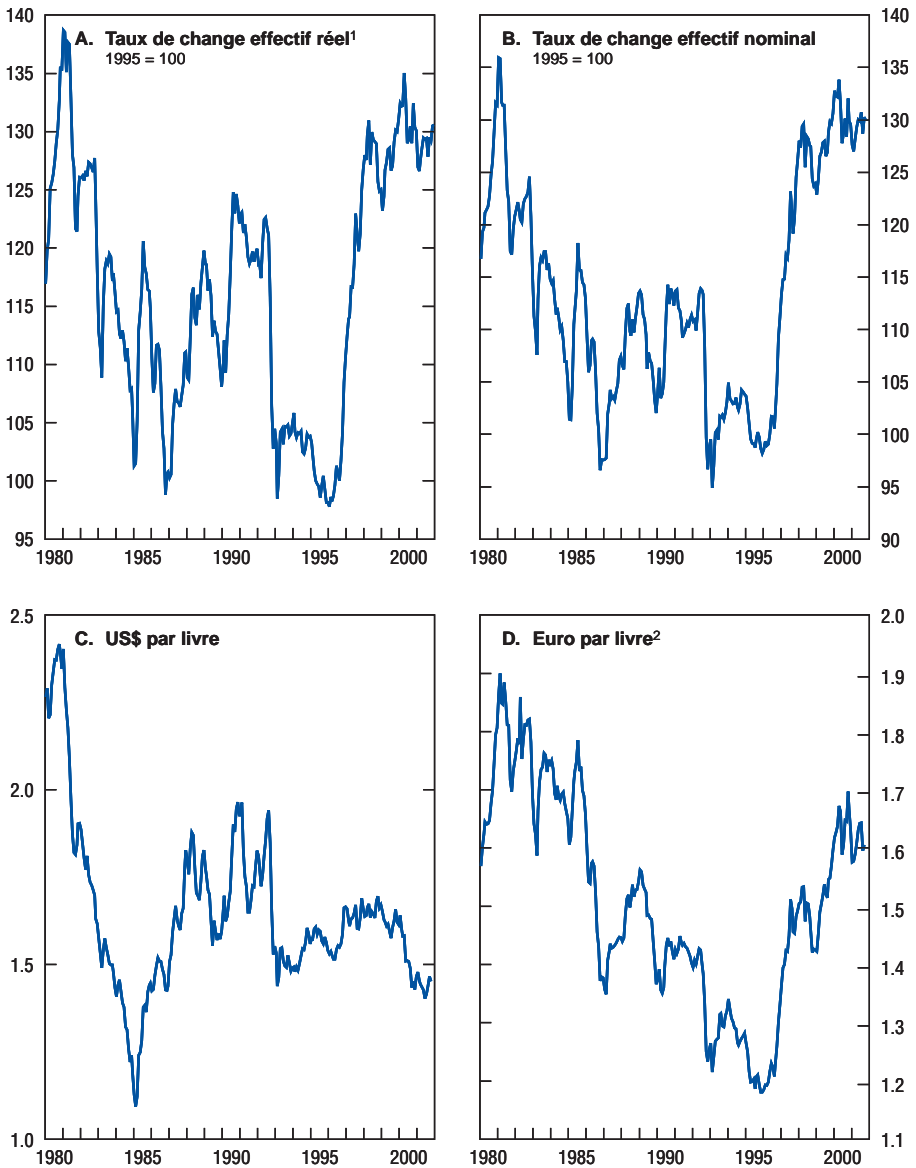
Les principales évolutions sous-jacentes des cours bilatéraux nominaux se sont manifestées par des variations plus amples (graphique A1, parties C et D). Durant la seconde moitié de la décennie 90, la livre s'est négociée dans une fourchette relativement étroite face au dollar, mais entre début 2000 et août 2001, elle a perdu beaucoup de terrain. De fait, au cours de ces vingt mois, elle a suivi l'euro dans sa baisse vis-à-vis du dollar, quoique de façon partielle. Le graphique A2 présente les variations de la livre face au dollar et à l'euro. Si l'on observe les mouvements mensuels, à l'intérieur de cette période de 20 mois, il apparaît que la livre a fluctué à l'intérieur d'une marge de ± 4 pour cent autour de $\text{€}/\text{£}1.64$, mais à l'intérieur d'une marge de ± 8 pour cent autour de $\text{\$/£}1.52$.

Un diagnostic généralement partagé : la surévaluation

Si cette année la livre a suivi plus étroitement l'euro que le dollar, elle est ferme vis-à-vis de l'euro dans une perspective historique. Cette surévaluation est dénotée par le fait que la part de marché des produits britanniques dans la zone euro est revenue de 18.5 pour cent en 1997 à 16.0 pour cent en 2000. A l'inverse, la livre est historiquement faible vis-à-vis du dollar, mais dans une moindre mesure que sa force vis-à-vis de l'euro.

Il existe plusieurs moyens de jauger dans quelle mesure la livre s'écarte, en termes bilatéraux ou effectifs, d'une certaine valeur « d'équilibre ». Les méthodes les plus répandues

Graphique A1. Principaux taux de change

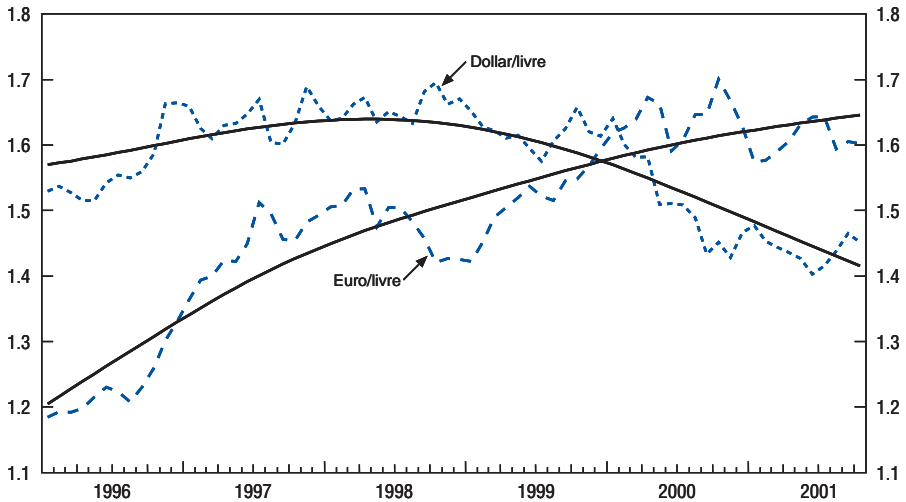


1. Ajusté en fonction de l'indice des prix à la consommation.

2. ECU par livre avant 1999.

Source : OCDE.

Graphique A2. Le sterling vis-à-vis de l'euro et du dollar



Source : OCDE.

sont présentées au tableau A1, qui résume les résultats des études empiriques disponibles. La plupart d'entre elles confirment l'impression que la livre est surévaluée vis-à-vis de l'euro, même s'il faut se rappeler que les périodes de référence utilisées diffèrent et que les valeurs « d'équilibre » elles-mêmes varient au fil du temps, si bien que les estimations ponctuelles des fourchettes indiquées ne sont pas directement comparables d'une étude à l'autre. De surcroît, la notion de taux d'équilibre ne coïncide pas nécessairement avec la prescription d'un taux hypothétique pour l'entrée dans la zone euro. Les études sur le taux dollar/livre sont relativement plus rares, mais celles qui sont présentées au tableau A1 donnent à penser que la livre est sous-évaluée vis-à-vis du dollar, même si le désalignement en termes absolus est moins prononcé que vis-à-vis de l'euro. En termes effectifs, les études disponibles dénotent aussi une certaine surévaluation.

Tableau A.1. Différentes estimations de la valeur « d'équilibre » de la livre¹

Étude/Base	Méthodologie	Période de référence	Valeur d'équilibre
Alberola <i>et al.</i> (1999)	Modèle d'équilibre interne/externe	Fin-1998	EUR/GBP 1.23
Alberola <i>et al.</i> (2001)	Modèle d'équilibre interne/externe	Fin-1999	EUR/GBP 1.39
Church (1999)	Modèle TCEF	1999 T2	23 % au-dessous du taux du marché
Wren-Lewis et Driver (1998)	Modèle TCEF	2000	EUR/GBP 1.04 à 1.27
Barrell <i>et al.</i> (2000)	Non spécifié	Entrée dans la zone euro	EUR/GBP 1.55
Goldman Sachs (2000)	Modèle DEER	Fin mai 2000	USD/GBP 1.57 et EUR/GDP 1.29
Goldman Sachs (2001)	Modèle DEER	1er février 2001	USD/GBP 1.56 et EUR/GBP 1.30
Huhne (2000)	Diverses approches	Entrée dans la zone euro	EUR/GBP 1.25 à 1.45
Hansen et Roeger (2000)	Modèle d'équilibre interne/externe	1999 T3	10 à 20 % au-dessous du taux du marché
CBI	Enquête auprès des membres en 1999	Entrée dans la zone euro	EUR/GBP 1.33-1.38
	Enquête auprès des membres à la fin de 2000 ²	Entrée dans la zone euro	Environ EUR/GBP 1.48
TUC (2000)	Évaluation de la compétitivité sur la base d'autres études	Juillet 2000	EUR/GBP 1.4
Estimations PPA de l'OCDE	PIB PPA	2000	USD/GBP 1.53 et EUR/GBP 1.40
Schulmeister (2000)	Biens exportables PPA	Mi-2000	EUR/GBP 1.29
Wadhvani (1999)	ITMEER	Septembre 1999	Environ EUR/GBP 1.53
Zyblock et Madsen (2000)	Combinaison électrique (pour le moyen terme) et prix à la production PPA (pour le long terme)	Vers fin 1999	Moyen terme : USD/GBP 1.63 et EUR/GDP 1.5
Jones et Formasari (2001)	PPA ajustée en fonction des tendances démographiques	Long terme	Long terme : USD/GBP 1.52 et EUR/GBP 1.34
O'Sullivan (2001)	Modèle TCEF	Mi-2001	EUR/GBP 1.43
	PIB PPA	2000	EUR/GBP 1.46
HSBC (2001)	Non spécifié	Entrée dans la zone euro	EUR/GBP 1.48 à 1.53

1. PPA : Parité de pouvoir d'achat ; TCEF : taux de change d'équilibre fondamental ; DEER : taux de change d'équilibre dynamique ; ITMEER : taux de change d'équilibre sur modèle à moyen terme.

2. Cette étude, moins complète que celle de 1999, est donc moins représentative.
Source : OCDE.

*Annexe III***Les répercussions du choc pétrolier**

Au début de 1999, le prix du pétrole en dollars touchait son point le plus bas depuis le milieu des années 80 (graphique A3). En termes réels, il était tombé à des niveaux sans précédent depuis des décennies. En 1999-2000, toutefois, le cours du pétrole a triplé¹. En termes relatifs, la hausse du prix nominal a été du même ordre de grandeur que celle observée à la fin des années 70, et plus prononcée que la poussée temporaire associée à la guerre du Golfe au début des années 90. En termes réels, le niveau des prix du pétrole reste bien inférieur aux valeurs observées à la fin des années 70 et au début des années 80. De surcroît, la dépendance de l'économie à l'égard du pétrole a fortement diminué depuis lors. Dans ce contexte, et compte tenu du fait que, à la différence de beaucoup d'autres pays de l'OCDE, le Royaume-Uni est un exportateur net de pétrole, la question se pose au niveau de l'impact du choc pétrolier de 1999-2000 sur l'économie britannique.

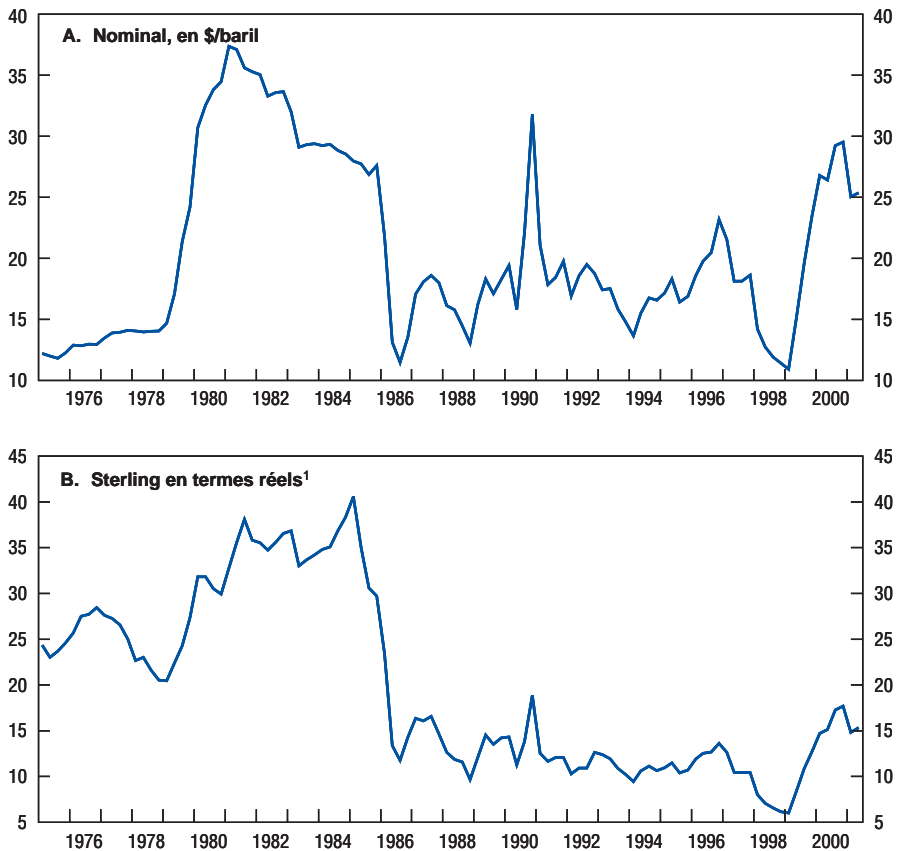
Canaux de répercussion

Au niveau de l'entreprise, le choc rend l'utilisation du pétrole comme intrant plus coûteux pour l'entreprise. Même si les entreprises peuvent répercuter une partie de la hausse sur les coûts, le choc tend à réduire les bénéfices, déprimant éventuellement l'emploi et l'investissement, et donc le PIB réel. Cet impact intérieur est amplifié par l'effet négatif de la hausse des prix du pétrole sur la demande à l'étranger et, partant, sur les exportations britanniques. En volume, ces dernières peuvent être ralenties encore plus fortement si la hausse des prix du pétrole contribue à l'appréciation de la livre. L'incidence favorable du choc sur l'industrie pétrolière elle-même est trop faible pour compenser intégralement ses effets négatifs sur le PIB. Le secteur pétrolier représente à peine quelque 6 pour cent de la production industrielle et 2 pour cent du PIB, et les compagnies pétrolières sont peu susceptibles de dépenser ou de distribuer à court terme la totalité de leurs bénéfices supplémentaires².

En ce qui concerne les ménages, le choc se traduit par une augmentation des prix de détail, qui découle directement de la hausse des prix de l'essence et du fuel domestique et indirectement de la répercussion de l'alourdissement des charges pétrolières sur les autres prix de détail. Cette hausse érode le revenu réel et freine par conséquent les dépenses de consommation. A plus long terme, les salariés peuvent s'efforcer de récupérer les pertes de revenu réel et de revendiquer une majoration de salaire. Une spirale salaire/prix en formation peut elle-même conduire la banque centrale à durcir sa politique monétaire, et donc à ralentir encore la croissance.

Sur le plan extérieur, étant donné que les exportations pétrolières nettes équivalent à environ ½ pour cent de PIB, le choc améliore quelque peu les termes de l'échange et le solde extérieur du Royaume-Uni. La plupart des exportations de pétrole de la mer du Nord

Graphique A3. Prix du pétrole



1. Données ajustées en fonction du déflateur du PIB, aux prix de 1995.

Source : OCDE.

sont destinées à d'autres États de l'UE, et les importations pétrolières proviennent de pays non membres de l'UE. Par conséquent, malgré la nette appréciation de la livre vis-à-vis de l'euro en 1999-2000, la balance commerciale du Royaume-Uni avec le reste de l'UE s'est sensiblement améliorée.

La situation budgétaire souffre de l'effet négatif d'une hausse des prix du pétrole sur la demande globale, mais celui-ci est partiellement compensé par les recettes supplémentaires de la mer du Nord provenant de l'impôt sur les sociétés appliqué aux compagnies pétrolières, de l'impôt sur les recettes pétrolières et des redevances. Les droits à taux plein sont perçus sous la forme d'un montant fixe par litre et le rendement n'est donc guère affecté, la demande étant assez inélastique dans le court terme. Les recettes accrues de TVA sur le car-

burant évincent en grande partie les recettes de TVA au titre d'autres dépenses des ménages, tandis que la TVA sur le carburant acheté par les entreprises est généralement récupérée.

Ordres de grandeur

Les simulations sur modèle peuvent jauger l'impact quantitatif du choc pétrolier sur le PIB, l'inflation et la balance des opérations courantes. Le choc étant défini comme une hausse durable de 10 dollars le baril (ce qui correspond à peu près à la variation entre le prix moyen de 1999 et le prix moyen du premier semestre 2001)³, et à en juger par des simulations effectuées à l'automne 2000 avec le modèle macroéconométrique global d'Oxford Economic Forecasting, l'impact immédiat (en première année) se traduit par une faible réduction du PIB, de 0.1 point de pourcentage. Toutefois, un an plus tard, le choc ayant eu plus de temps pour se diffuser dans l'économie, on enregistre une perte de près de ½ point de pourcentage de PIB. L'inflation est entraînée à la hausse à raison de 0.2 point à très court terme, et de ½ point après deux ans⁴. A la différence des États-Unis ou de la zone euro, au Royaume-Uni, la balance des opérations courantes s'améliore de 0.2 point de PIB la première année et de ½ point de PIB l'année suivante⁵.

Notes

1. Pour une analyse des facteurs qui ont déterminé le prix du pétrole, voir l'*Oil Market Report* de l'Agence internationale de l'énergie.
2. Les bénéfices bruts d'exploitation des sociétés de la plate-forme continentale ont bondi de 13.6 milliards de livres en 1999 à 21.4 milliards en 2000.
3. Le prix moyen en 1999 est lui-même à peu près égal à la moyenne de la seconde moitié des années 90 (en termes nominaux). Le prix moyen en 2000 était un peu plus élevé qu'au premier semestre 2001.
4. A titre de comparaison, la contribution mécanique de la hausse de la composante essence et pétrole du RPIX à l'inflation RPIX totale a été de 0.6 point de pourcentage en 2000.
5. Young (2000) présente une simulation quelque peu différente qui souligne notamment que l'impact budgétaire est positif à très court terme mais négatif à plus longue échéance, et que le taux de change effectif s'apprécie, produisant une grande partie de l'effet que la hausse des taux d'intérêt aurait dû exercer autrement.

Annexe IV

Protection sociale par création d'actifs

Deux nouveaux dispositifs de protection sociale par création d'actifs ont été soumis à consultation : le *Child Trust Fund* et la *Saving Gateway* (HMT, 2001*b*). Tous deux visent à favoriser l'épargne au sein de catégories traditionnellement démunies d'épargne financière ; il s'agit d'aider ces personnes à devenir plus indépendantes et à offrir un avenir plus prometteur à leurs enfants. Ces mesures complètent une série d'instruments déjà en place, notamment les comptes individuels d'épargne défiscalisés (ISA) créés en 1999 et les pensions dites *stakeholder pensions* instituées en avril 2001 (voir Inland Revenue, 2001).

Assurer des ressources aux enfants

Le *Child Trust Fund* serait un compte ouvert à tous les enfants à leur naissance¹. Le gouvernement verserait une dotation inversement proportionnelle au revenu du ménage. La famille et d'autres intervenants fourniraient des contributions supplémentaires, lesquelles seraient encouragées par des incitations fiscales. La contribution des pouvoirs publics pourrait être versée par des paiements échelonnés, de manière à rappeler aux parents que le capital est bien présent et qu'il s'accumule. L'accès aux fonds accumulés dans le compte serait soumis à des restrictions jusqu'à l'âge adulte. A la majorité du titulaire, l'utilisation des fonds pourrait être restreinte aux investissements dans l'éducation, la création d'entreprise ou le logement (comme c'est le cas des comptes de développement individuels aux États-Unis).

Le document pour consultation fourni par le Trésor présente des exemples à titre d'illustration, lesquels prévoient une dotation initiale de 500 livres pour les familles les plus pauvres, suivie de contributions de 100 livres lorsque l'enfant atteint cinq ans, onze ans et seize ans. Toutes les autres familles recevraient la moitié de ces montants. Compte tenu d'un taux d'intérêt composé de 5 pour cent par an en termes réels, avec exonération d'impôt, et à supposer une contribution parentale modique, à raison de 5 livres par mois (soit moins d'un pour cent des gains d'un travailleur payé au salaire minimum), à l'âge de 18 ans un enfant d'une famille à faible revenu aurait sur son compte un montant de 3 376 livres en termes réels².

Compléter les efforts d'épargne des familles à faible revenu

La *Saving Gateway* est un nouveau type de compte d'épargne qui ne pourrait être ouvert que par les ménages à faible revenu. Ceux-ci seraient encouragés par des subventions publiques de contrepartie, jusqu'à concurrence d'un plafond déterminé. Le compte aurait une durée de vie déterminée et servirait de point de départ pour d'autres instruments d'épargne existants comme les comptes individuels d'épargne défiscalisés ou les retraites dites *stakeholder pensions*. Les incitations pourraient être structurées de telle sorte que ceux qui épargnent régulièrement soient les plus avantagés : par exemple, au lieu de fixer une limite annuelle unique pour l'épargne éligible à des subventions de contrepartie, l'État pourrait

définir des seuils mensuels plus bas. Pendant la durée de vie de la *Saving Gateway*, les utilisateurs auraient accès aux fonds, si bien que cette épargne pourrait être effectivement mobilisée en cas de nécessité.

Selon les exemples donnés par le Trésor, le compte serait ouvert pour une période de trois ans, l'État accordant une subvention égale à la somme déposée par le titulaire, jusqu'à concurrence d'un plafond mensuel de 50 livres. Dans l'hypothèse d'un taux de rendement annuel de 2,5 pour cent en termes réels et d'un effort d'épargne mensuel de 25 livres, le bénéficiaire disposerait en définitive de 1 870 livres en termes réels.

Atouts et problèmes de la protection sociale par création d'actifs

De l'avis du Trésor, il faut renforcer les incitations à épargner chez les ménages à bas revenu. Ces familles épargnent très peu. En 1996, un foyer sur dix n'avait aucune épargne (qu'il s'agisse d'un logement, d'une assurance-vie, de droits à pension privée ou d'une épargne financière autre que les comptes courants) ; cette proportion était presque deux fois élevée qu'au début des années 80 (Banks et Tanner, 1999). L'épargne constituerait pour ces familles une bouffée d'oxygène en cas de coup dur ainsi qu'une source d'indépendance et d'initiative. Le fait même d'épargner favorise une plus grande autonomie, une attitude prospective et une volonté accrue de faire des investissements personnels. Certains éléments montrent en effet que les jeunes pourvus d'actifs ont en général des perspectives de vie plus favorables (Bynner et Despotidou, 2001). On peut aussi faire valoir que certains des allègements fiscaux incitant les titulaires de hauts revenus à épargner ne profitent pas aux personnes situées au bas de l'échelle des revenus puisque celles-ci ne paient pas d'impôt, et que certaines limites en capital pour l'ouverture des droits à prestations découragent l'épargne chez ces catégories défavorisées. De surcroît, il serait inefficace de dispenser une formation financière à des personnes qui n'ont pas d'épargne ; par ailleurs, l'épargne induirait de bonnes habitudes, d'où l'utilité de fournir des actifs et non de simples revenus additionnels.

Les dispositifs de protection sociale par création d'actifs n'en soulèvent pas moins quelques questions. En ce qui concerne le *Child Trust Fund*, les bourses d'étude ou les prêts pour études subventionnés traditionnels ne sont-ils pas des moyens suffisants pour aider les jeunes adultes à court de liquidité ? S'agissant de la *Saving Gateway* et de son rôle comme mécanisme d'assurance, il se pourrait bien que le filet de protection sociale soit une forme d'assistance mieux ciblée pour les personnes qui perdent leur emploi ou qui souffrent d'autres aléas. De plus, l'application d'un critère de ressources risquerait d'inciter les individus à réduire leur offre de travail pour bénéficier d'une aide plus élevée. De même, ils pourraient épargner moins qu'ils ne l'auraient fait autrement, encore que l'on puisse éviter cet effet pervers en ciblant soigneusement le dispositif de manière à n'aider que les personnes qui épargnent généralement très peu.

Ces incertitudes soulignent l'importance des caractéristiques spécifiques du *Child Trust Fund* et de la *Saving Gateway* telles qu'elles émergeront du processus de consultation en cours.

Notes

1. L'idée d'une subvention en capital remonte au minimum à la fin du XIII^e siècle, lorsque Tom Paine (1797) affirma qu'à l'âge de 21 ans, tous les individus devraient recevoir une somme de 15 livres qui serait prélevée sur un fonds national alimenté par une taxe sur les successions.
2. Ces montants sont plus faibles que ceux envisagés par les chercheurs qui préconisent un dispositif de ce type, notamment Nissan et Le Grand (2000), qui ont proposé le versement d'un capital de 10 000 livres à tous les jeunes de 18 ans.

Annexe V

Interaction de quelques dépenses en prestations

Les prestations de sécurité sociale et les crédits d'impôt connexes ont représenté 11.2 pour cent du PIB durant l'exercice 2000/01. Ces éléments interagissent de diverses façons.

L'allocation logement (*housing benefit*, HB) est payable aux titulaires de faible revenu qui acquittent un loyer (les paiements d'intérêts hypothécaires ne peuvent faire l'objet que d'une aide au revenu). Les personnes bénéficiant de l'aide au revenu (*income support*, IS) ou de l'allocation de demandeur d'emploi (*job seeker allowance*, JSA) ont droit automatiquement à l'allocation logement à taux plein, qui couvre le montant contractuel du loyer hebdomadaire, diminué de quelques charges. Cette allocation est plafonnée au niveau du « loyer de référence local » déterminé par la collectivité locale. Pour les bénéficiaires de l'IS ou de la JSA, le montant de l'allocation HB payable est défini en fonction du revenu personnel, d'après les formules suivantes :

$$HB = (\text{loyer} - 0.65 * \text{revenu en excédent}) - \text{déductions au titre des personnes non à charge}$$

et

$$\text{revenu en excédent} = (\text{gains} - \text{montant exonéré}) + \text{autres revenus} - \text{besoins}$$

où les gains sont nets d'impôt sur le revenu et de cotisations à la sécurité sociale, le montant exonéré est un faible montant calculé en fonction de la situation familiale, les autres revenus incluent les revenus de tous les autres programmes de transfert, les déductions pour personne non à charge représentent les contributions théoriques au loyer des autres adultes du ménage, et les besoins sont une fonction de la structure démographique du ménage. Par conséquent, tout crédit d'impôt qui accroît les gains déclenche une réduction de HB.

La prestation au titre de l'impôt municipal (*council tax benefit*, CTB) est un mécanisme de réduction administré par les collectivités locales pour aider au paiement de l'impôt municipal. La formule est la suivante :

$$CTB = \text{impôt municipal} - (0.20 * \text{revenu en excédent})$$

Le crédit d'impôt pour les familles actives (*working families tax credit*, WFTC), qui est également assujéti à un critère de ressources, et la prestation pour enfant à charge, qui est universelle, sont traités dans les calculs ci-dessus comme faisant partie du revenu net du demandeur. Le WFTC, versé aux familles dans lesquelles le demandeur ou le conjoint travaille au moins 16 heures par semaine et a un ou plusieurs enfants à charge de moins de 16 ans (ou de moins de 19 ans s'ils font des études à temps complet), est calculé comme suit :

$$\text{WFTC maximum} = \text{crédit de base pour adulte (un par famille)} + \text{crédits au titre des enfants à charge} + 0.70 * \text{coûts éligibles de la garde d'enfants}$$

avec un crédit de quelque 30 heures pour les personnes qui travaillent plus de 30 heures par semaine. Si le revenu net est inférieur au seuil du WFTC, soit 92.90 livres, la famille a droit au WFTC maximum ; s'il lui est supérieur, une déduction est opérée à raison de 55 pence pour chaque livre en excédent.

La relation étroite entre les diverses prestations peut créer ou accentuer le piège de la pauvreté en augmentant les taux marginaux effectifs d'imposition. Ainsi, on estime que l'effet combiné du WFTC et d'autres prestations affaiblit les incitations à gagner davantage que le salaire minimum : compte non tenu des impôts et des cotisations à la sécurité sociale, un bénéficiaire des prestations WFTC/HB pourrait se heurter à une dégression combinée de l'ordre de 75 pour cent (Bingley et Walker, 2001). Cette forte dégression, conjuguée à la générosité du régime d'ouverture des droits, implique que les effets de substitution-revenu se renforcent mutuellement et réduisent l'offre de main-d'œuvre.

Annexe VI

Le cadre à moyen terme de la politique budgétaire : quelques considérations théoriques

Cette annexe présente une description formelle mais simplifiée du cadre budgétaire du Royaume-Uni.

Ce cadre repose sur deux règles budgétaires. La première est la *règle d'or*, qui stipule que l'État emprunte uniquement pour financer l'investissement fixe net et non les dépenses courantes. La seconde est la *règle de l'investissement viable*, qui stipule que le ratio de la dette nette du secteur public au PIB doit rester stable à un niveau raisonnable. Ces règles sont censées s'appliquer en moyenne au cours du cycle économique, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas nécessairement à être respectées sur une base annuelle. Elles ont deux objectifs principaux. Premièrement, il s'agit d'éviter que les dépenses d'équipement ne soient évincées par une hausse des dépenses courantes ou par une baisse des recettes fiscales, tout en assurant la stabilité des finances publiques à plus longue échéance. Deuxièmement, il s'agit de promouvoir l'équité intergénérationnelle, en veillant à ce que les emprunts publics soient au minimum compensés par des investissements nets dans le stock de capital public. On démontrera que ces deux règles prises ensemble permettent de résoudre le problème du niveau de l'investissement net (investissement brut moins dépréciation) du secteur public *uniquement* si elles sont toutes deux contraignantes.

On suppose que se vérifie l'identité budgétaire suivante pour le secteur public :

$$(1) \quad dB = iB + G^C + G^I - \theta K^C - T$$

où d est l'opérande avec différences premières, B la dette publique nette, i le taux d'intérêt sur la dette publique, K^C le stock de capital public, T les recettes fiscales, θ le taux de rendement du stock de capital public et G^C et G^I dénotent respectivement la consommation publique et l'investissement public. Les lettres en petits caractères dénotant les ratios au PIB, l'identité ci-dessus peut être écrite comme suit :

$$(2) \quad db = (i - n)b + g^C + g^I - \theta k^C - t$$

où n est le taux de croissance du PIB nominal. L'investissement net en proportion du PIB, g^{In} , est défini comme :

$$(3) \quad g^{In} = g^I - \delta k^C$$

où δ dénote le taux de dépréciation du capital du secteur public. La règle d'or implique que les recettes courantes, composées uniquement des recettes fiscales et du rendement du stock du capital fixe, couvrent au moins les dépenses courantes. Par conséquent :

$$(4) \quad ib + g^C + \delta k^C \leq \theta k^C + t$$

La combinaison des entités (2) et (3) et de la règle d'or (4) implique que le rapport de l'investissement net au PIB est soumis à une contrainte en vertu de la relation suivante :

$$(5) g^{ln} \geq nb + db$$

dans laquelle le membre de droite est en fait le déficit budgétaire total, comme on peut le vérifier à l'aide de l'équation (2). De plus, il résulte de la règle de l'investissement viable que le rapport de la dette nette au PIB devrait rester égal ou inférieur à un niveau raisonnable b^* :

$$(6) b \leq b^*$$

Des inégalités (5) et (6) découlent quatre cas : [a] aucune règle n'est contraignante ; [b] la règle de l'investissement viable est contraignante, mais la règle d'or ne l'est pas ; [c] cas opposé ; [d] les deux règles sont contraignantes. Ces quatre cas sont résumés dans le tableau ci-après :

Règle de l'investissement viable	Règle d'or	
	Non contraignante	Contraignante
Non contraignante	[a] $g^{ln} > nb + db$	[b] $g^{ln} = nb + db$
Contraignante	[c] $g^{ln} < nb^* ; db = 0$	[d] $g^{ln} = nb^* ; db = 0$

Il est maintenant tout à fait clair que si les deux règles sont contraignantes (cas [d]), le ratio investissement net/PIB est exactement égal au produit du taux de croissance de l'économie et du ratio dette nette/PIB. L'estimation officielle du ratio d'endettement net prudent étant de l'ordre de 40 pour cent et le taux de croissance (nominal) à moyen terme de l'économie étant censé se situer dans une fourchette de 4¼-5¼ pour cent¹, cela signifierait que l'investissement net et le déficit global peuvent descendre aux alentours de 1.7-2.1 pour cent du PIB. Cette fourchette correspond *grosso modo* à l'objectif officiel à moyen terme pour l'investissement². Toutefois, si l'une des règles ou les deux ne sont pas contraignantes, comme c'est le cas à l'heure actuelle, l'investissement n'est pas déterminé par les règles budgétaires *ex ante*. Plus précisément, l'investissement peut dépasser le déficit global (cas [a] et [c]) ou lui être exactement égal, mais sans que le déficit soit soumis à la contrainte du ratio d'endettement (cas [b]).

Par conséquent, les règles budgétaires déterminent le niveau d'investissement *ex ante* uniquement dans le cas exceptionnel où les deux règles sont contraignantes, c'est-à-dire au moment d'une crise budgétaire où la dette menace de dépasser son « niveau prudentiel » et où un déficit courant est sur le point de se produire. Les règles budgétaires fixent alors un plancher pour l'investissement net dans une fourchette de 1.7 à 2.1 pour cent du PIB, ainsi qu'on l'a noté. En théorie, dans les circonstances actuelles, le niveau de l'investissement peut être choisi, et par conséquent augmenté. Toutefois, dans la pratique, l'investissement public est soumis à un certain nombre de contraintes additionnelles : *i*) il doit s'accorder avec les exigences d'un bon rapport coût-efficacité ; *ii*) le rythme de progression de l'investissement est limité par la capacité disponible de planification, de conception et de production ; *iii*) la stimulation associée de la demande doit s'accorder avec l'objectif de stabilité macroéconomique et ne pas entraîner de charge excessive pour la politique monétaire.

Notes

1. Cela suppose que la croissance du PIB nominal sera comprise entre 4.25 et 5.25 pour cent en moyenne par an au cours du cycle (l'inflation et la croissance du PIB réel étant chiffrées respectivement à 2-2.5 pour cent et 2.25-2.75 pour cent).
2. L'objectif officiel en matière de déficit à moyen terme est de 1 pour cent du PIB, ce qui signifie de fait que le gouvernement ne laissera pas la règle d'or devenir contraignante.

Annexe VII

La réforme du Système national de santé : progrès récents

Pour de nombreux citoyens britanniques, le Système national de santé (*National Health Service*, NHS) est un symbole d'identité nationale. Créé en 1948 par le gouvernement travailliste sur la base d'une couverture universelle, largement gratuite, il a reçu le soutien de tous les gouvernements depuis lors. Les ressources du NHS proviennent pour la plupart de la fiscalité générale, et pour le reste des cotisations d'assurance nationale acquittées par les employeurs et les salariés, des redevances pour quelques services – notamment les contrôles de la vue ou les traitements dentaires – et des redevances pour les prescriptions pharmaceutiques. Comme dans d'autres pays, les coûts de santé augmentent plus vite que les prix moyens, la demande de soins s'élève rapidement et la population est en train de vieillir, même si ce dernier phénomène est moins aigu que dans d'autres pays de l'OCDE. Le principe de gratuité de la plupart des soins NHS au stade de l'utilisation a limité la prestation privée de soins. Le secteur privé prend de l'importance, en partie à cause de l'allongement des délais d'attente mais aussi en raison de la popularité croissante des régimes d'assurance maladie privés financés par les employeurs, mais il reste relativement réduit.

Aux yeux du gouvernement, à la fin des années 90, le NHS était un système des années 40 en proie à des maux multiples : sous-financement chronique, absence de normes nationales, lignes de démarcation désuètes entre les personnels et cloisonnement des services, insuffisance des incitations et des leviers pour promouvoir les performances, centralisation excessive et manque de pouvoirs des patients (Department of Health, 2000). Le NHS a été soumis à une série de réformes, qui, pour la plupart, n'ont pas permis de résoudre ces problèmes clés. De nouvelles réformes ambitieuses ont été esquissées dans un Livre blanc de 1997 sur les soins de santé (Department of Health, 1997), réformes qui sont en cours d'application. La précédente *Étude* (OCDE, 2000b) formulait un certain nombre de recommandations concernant l'architecture d'ensemble du système ainsi que des aspects plus spécifiques. Généralement, une certaine hiérarchisation des priorités paraissait de mise ; en outre, il fallait offrir des incitations appropriées aux fournisseurs de soins primaires et instaurer un degré suffisant de contestabilité pour les soins secondaires. Plus précisément, l'*Étude* préconisait les actions suivantes : *i*) accélérer le recrutement de spécialistes, du moins dans les zones souffrant de pénuries, et renforcer les incitations financières actuelles, dans les limites d'une augmentation dûment contrôlée des budgets hospitaliers ; *ii*) restructurer et moderniser l'infrastructure physique du NHS, mais sans (re)créer un excédent de l'offre ; *iii*) renforcer le contrôle financier des fondations et utiliser plus activement les registres d'actifs pour les décisions de gestion ; *iv*) développer et affiner les indicateurs de résultats, puis les publier avec les réserves appropriées. Un certain nombre de ces problèmes sont actuellement traités :

- Les ressources prévues dans le budget 2000 doivent permettre au NHS de créer 7 000 lits supplémentaires et 500 centres de soins primaires polyvalents à l'horizon 2004, mais

aussi plus de 100 hôpitaux d'ici à 2010 (en recourant massivement à l'Initiative de financement privé, voir annexe III de la précédente *Étude*) ; d'équiper les hôpitaux et les services de médecine générale de systèmes technologiques d'information modernes ; d'améliorer l'hygiène des salles et la qualité des repas à l'hôpital ; et de recruter – en partie à l'étranger – 7 500 médecins consultants, 2 000 généralistes et 20 000 infirmières supplémentaires d'ici à 2004.

- Il est envisagé un concordat avec les fournisseurs de soins privés, de façon que le NHS puisse mieux utiliser les installations des hôpitaux privés, tandis que les soins NHS resteront gratuits au point de consommation, quel que soit le prestataire.
- Des objectifs spécifiques ont été fixés, notamment : garantir aux patients un rendez-vous avec un généraliste dans un délai de 48 heures à l'horizon 2004 et ramener le délai d'attente maximal à trois mois pour les consultations externes de routine et à six mois pour les consultations internes à l'horizon 2005.
- Des ressources additionnelles ont été engagées dans le budget 2001, entre autres pour acquérir de nouveaux équipements tels que les scanners, remplacer les salles communes des personnes âgées, qui rappellent encore les années 30, et mettre sur pied un nouveau fonds pour le recrutement et la rétention du personnel. Il est prévu d'accorder une prime d'accueil de 5 000 livres à tous les nouveaux généralistes adhérents au NHS, une prime maximum de 5 000 livres à tout généraliste qui revient travailler pour le NHS, une prime de départ de 10 000 livres pour les praticiens qui restent en activité jusqu'à l'âge de 65 ans, et un montant supplémentaire de 5 000 livres pour les généralistes nouvellement qualifiés qui s'installent dans des zones défavorisées.
- Une évaluation des tendances technologiques démographiques et médicales affectant le NHS au cours des deux prochaines décennies a été commandée, et sera prise en compte dans l'Examen des dépenses 2002.

Annexe VIII
Chronologie économique

2000

Avril

La vente aux enchères des licences pour les téléphones mobiles de troisième génération s'achève et rapporte au total 22.5 milliards de livres.

La déduction pour couples mariés est supprimée et remplacée en avril 2001 par un crédit d'impôt pour enfants à charge.

Mai

Le London Stock Exchange et la Deutsche Börse annoncent leur intention de fusionner pour créer une nouvelle société, iX (en fin de compte le projet a avorté).

La *Financial Services Authority* (FSA) publie le résultat d'une consultation sur son approche future de la réglementation prudentielle, lequel entérine l'organisation de ses exigences prudentielles à l'égard des entreprises selon une démarche risque par risque dans l'ensemble du secteur des services financiers, à la place de la précédente approche secteur par secteur.

L'Office des télécommunications (OFTEL) demande à British Telecom (BT) de fournir les services nécessaires pour permettre à d'autres opérateurs d'offrir un accès illimité à Internet sur le réseau local de BT.

Juin

Le salaire horaire minimum national pour les jeunes de 18-21 ans passe de 3.00 à 3.20 livres.

La loi sur les services et marchés financiers obtient l'assentiment royal.

Juillet

Publication de l'Examen des dépenses 2000, qui fixe les priorités de dépenses sur les trois prochaines années (notamment en matière de santé, d'éducation et de transport).

Publication d'un vaste plan de réforme du *National Health Service* (NHS).

L'OFTEL publie un projet d'ordonnance faisant obligation à BT Cellnet de cesser de subventionner ses propres fournisseurs de services de téléphonie mobile, de façon que les

prestataires de services indépendants puissent livrer concurrence dans des conditions équitables.

Septembre

Le Premier ministre lance une nouvelle campagne pour l'informatisation du Royaume-Uni, et annonce une série d'initiatives et d'investissements majeurs pour informatiser les citoyens, les entreprises et l'administration elle-même.

Octobre

Le salaire minimum national horaire pour les adultes passe de 3.60 à 3.70 livres.

Le secrétaire d'État pour le commerce et l'industrie annonce une réforme de la politique en matière de fusions, laquelle devrait mettre fin pour l'essentiel à l'intervention ministérielle dans le processus de contrôle.

Le gouvernement annonce un concordat avec l'association des fournisseurs indépendants de soins de santé (*Independent Healthcare Association*), en vue de fixer les paramètres d'un partenariat entre le NHS et les prestataires privés et volontaires de soins.

Novembre

Publication du *Pre-Budget Report*.

La FSA publie des propositions de réforme concernant les informations données aux consommateurs sur les produits et services d'investissement (y compris les prêts hypothécaires).

2001

Janvier

Un rapport de l'OFSTED (*Office for Standards in Education*) et de la Commission des comptes (*Audit Commission*) constate une disparité inacceptable des performances des services locaux d'éducation.

Février

Le Premier ministre annonce à la Chambre des communes qu'une évaluation des cinq critères conditionnant l'adoption de l'euro sera réalisée dans un délai de deux ans après les élections générales.

La Banque d'Angleterre réduit le taux des prises en pension de 25 points de base pour le ramener à 5¾ pour cent.

Début de l'épizootie de fièvre aphteuse.

Le ministère de la Santé propose une nouvelle approche des contrats de consultants hospitaliers.

L'OFTEL confirme qu'il continuera de contrôler les tarifs de BT pour les appels résidentiels et les prix de gros que BT impose aux opérateurs qui s'interconnectent avec le réseau de BT.

Mars

Annonce du budget 2001/02.

Le gouvernement annonce que le salaire minimum horaire national pour les adultes sera porté à 4.10 livres en octobre 2001 et à 4.20 livres en octobre 2002 si les conditions économiques le permettent.

Le gouvernement annonce que le New Deal sera étendu pour inclure une nouvelle option axée sur la formation aux technologies de l'information.

Le *Select Committee on Environment Transport and Regional Affairs* du Parlement publie un rapport indiquant en conclusion que Railtrack, opérateur du réseau ferré, n'est pas parvenu à entretenir, rénover et développer convenablement le réseau ferroviaire national.

Une société pharmaceutique est frappée d'une amende de plus de 3 millions de livres pour abus de position dominante – c'est la première sanction financière décidée par l'OFT (*Office of Fair Trading*) en vertu de la loi sur la concurrence de 1998.

L'OFT recommande que les professions libérales soient soumises intégralement au droit de la concurrence et que les restrictions injustifiées de la concurrence soient supprimées.

La FSA envisage d'introduire des normes prudentielles plus flexibles pour les compagnies d'assurances en s'inspirant de quelques-uns des concepts du nouvel accord de Bâle sur les fonds propres des banques.

Avril

La Banque d'Angleterre réduit son taux de prises en pension de 25 points de base.

Le seuil d'application du taux d'entrée de 10 pour cent de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est relevé de 300 livres, en sus de l'indexation sur l'inflation.

Le crédit d'impôt pour les familles qui travaillent est sensiblement accru en sus de l'indexation sur l'inflation.

Entrée en vigueur du prélèvement au titre de la lutte contre le changement climatique.

La pension d'État de base est majorée de 7.4 pour cent.

Le gouvernement annonce des mesures visant à promouvoir la sécurité des patients.

La FSA publie un Code de conduite sur les marchés applicable à chacune des huit bourses de marchandises ou de valeurs mobilières du Royaume-Uni.

L'Office des marchés du gaz et de l'électricité publie une liste de 396 producteurs admis à bénéficier de l'exemption du prélèvement sur le changement climatique au titre des ressources renouvelables.

Mai

Le taux des prises en pension de la Banque d'Angleterre est réduit de 25 points de base.

Juin

Railtrack annonce qu'il faudra au moins trois ans pour que le niveau de performance des services ferroviaires s'améliore par rapport à la période précédant la catastrophe d'octobre 2001 à Hatfield.

Élections générales le 7 juin. Le Parti travailliste obtient 413 des 659 sièges, le Parti conservateur 166 et le Parti démocrate libéral 52. Le gouvernement est remanié.

Le gouvernement annonce que le salaire minimum national des jeunes de 18-21 ans doit passer à 3.50 livres en octobre 2001, et à 3.60 livres en octobre 2002 si les conditions économiques le permettent.

Le gouvernement annonce une série de mesures pour stimuler la productivité.

Le ministère de l'Éducation et des Compétences annonce une forte expansion du programme d'« écoles phares ».

Le gouvernement annonce un réexamen du système d'aide monétaire aux entreprises en vue d'améliorer le ciblage, de rendre le dispositif moins confus et d'améliorer son rapport coût-efficacité.

Le Chancelier de l'Échiquier réaffirme la stratégie gouvernementale « se préparer pour décider » concernant l'adhésion à la zone euro, qui a été exposée pour la première fois en octobre 1997, et indique que le Trésor évaluera les cinq « critères » d'ici le milieu de 2003.

Le Premier ministre annonce un réexamen complet de la politique de l'énergie, dans le contexte du réchauffement planétaire, en vue de garantir des approvisionnements énergétiques diversifiés et viables pour un prix concurrentiel, en recourant peut-être à l'énergie nucléaire.

Le Chancelier de l'Échiquier lance le réexamen des dépenses (*Spending Review*) pour les trois années se terminant en 2005/06 en annonçant la liste des sept premiers secteurs devant faire l'objet d'examen interministériels.

Août

La Banque d'Angleterre réduit son taux de prises en pension de 25 points de base et le ramène à 5 pour cent.

Le Trésor annonce des propositions visant à améliorer la compétitivité des services de paiement bancaire ; l'*Office of Fair Trading* devient l'organisme de régulation compétent.

Le gouvernement lance une enquête indépendante sur la faillite de la société Equitable Life.

Septembre

A la suite des attentats terroristes aux États-Unis, la Banque d'Angleterre réduit son taux de prises en pension de 25 points de base pour le ramener à 4.75 pour cent.

Dans le cadre d'un accord avec le marché de l'assurance de Londres, le Trésor octroie une indemnité pour faits de guerre et terrorisme par des tiers afin de permettre aux compagnies aériennes britanniques de maintenir leurs vols comme prévu après les événements survenus aux États-Unis.

Octobre

La Banque d'Angleterre réduit le taux des prises en pension de 25 points de base pour le porter à 4.5 pour cent.

Railtrack se déclare en faillite, le gouvernement ayant refusé de fournir des financements supplémentaires en plus des crédits alloués par l'intermédiaire de l'*Office of the Regulator*. Railtrack fonctionne donc dans le cadre d'une forme spéciale d'administration judiciaire

prévue par la loi sur les chemins de fer de 1993, dans l'attente du transfert des actifs à une nouvelle entité.

Novembre

La Banque d'Angleterre réduit son taux de prises en pension de 50 points de base pour le ramener à 4 pour cent.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

IMPRIMÉ EN FRANCE

(10 2002 01 2 P) ISBN 92-64-29143-1 – n° 52282 2001

ISSN 0304-3363