

Chapitre 1

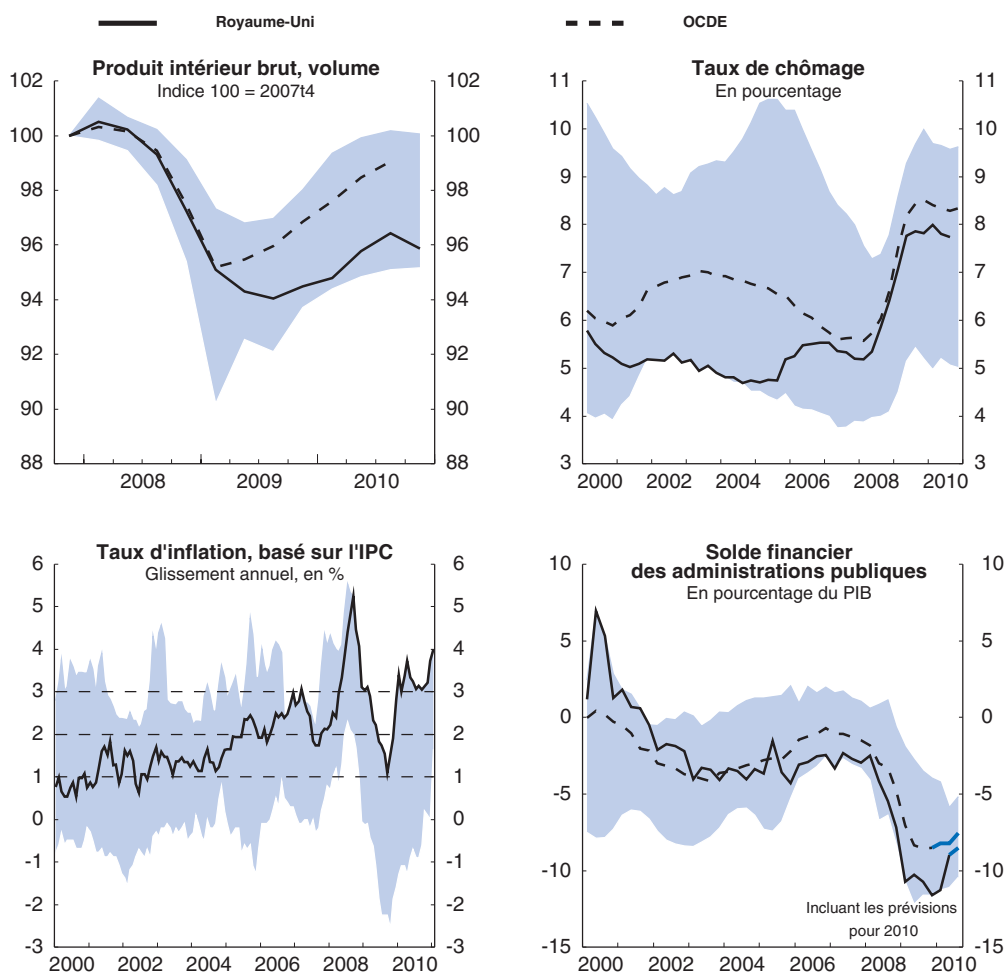
Soutenir la reprise et rééquilibrer l'économie

L'économie du Royaume-Uni sort peu à peu de la récession et commence de retrouver une situation plus équilibrée en réduisant la dépendance excessive à l'égard du financement par la dette et des dépenses publiques pour favoriser davantage les investissements et les exportations. Le déficit du budget de l'État amorce une contraction et les bilans des ménages et des entreprises se renforcent, mais le redressement des exportations est relativement lent malgré la dépréciation du sterling et la reprise des marchés à l'exportation. Par ailleurs, le marché du travail a fait preuve d'une plus grande capacité de résistance que lors des périodes précédentes de ralentissement de l'activité, en raison d'une plus grande rétention de main-d'œuvre sous l'effet d'une baisse des salaires réels et d'une réduction de la durée du travail. Pour soutenir la reprise, la politique monétaire doit rester expansionniste, car les taux d'inflation supérieurs à l'objectif enregistrés actuellement témoignent pour l'essentiel de facteurs temporaires. Si les anticipations d'inflation s'écartent trop de l'objectif, toutefois, les taux directeurs devront être relevés plus tôt. Le gouvernement s'est engagé dans un vaste programme nécessaire d'assainissement budgétaire et de réformes structurelles destiné à renforcer la croissance et à rééquilibrer progressivement l'économie. Les plans d'assainissement budgétaire, qui visent essentiellement des réductions des dépenses, sont à juste titre ambitieux. Ils sont nécessaires pour assurer la viabilité des finances publiques et ils ont sensiblement réduit les risques budgétaires, contribuant ainsi à réduire les primes de risque sur les taux obligataires et les incertitudes. Ils pourraient toutefois être ajustés pour mieux encourager l'efficacité et la croissance à long terme. Le moment venu, le mandat budgétaire devra être modifié et transformé en un cadre plus permanent afin d'orienter la politique budgétaire au-delà de 2015-16. Le secteur bancaire a gravement souffert de la crise financière et les autorités britanniques ont déjà remédié à certaines déficiences. De nouvelles réformes du secteur financier, compatibles avec Bâle III et les initiatives européennes visant à renforcer la réglementation et la surveillance, sont indispensables pour assurer la stabilité financière à terme.

Retour à l'équilibre


La crise qui a frappé l'économie mondiale a entraîné une forte diminution de la production, une augmentation du chômage et un net creusement du déficit budgétaire au Royaume-Uni (graphique 1.1). Le PIB a diminué dans une plus large mesure, et pendant plus longtemps, qu'en moyenne dans la zone OCDE, car la récession a mis à nu d'importants déséquilibres accumulés, qui ont été exacerbés par une dépendance excessive à l'égard du financement par la dette. Alors que la croissance du PIB était restée

Graphique 1.1. **Sélection d'indicateurs**¹



1. La zone ombrée délimite le maximum et le minimum des sept pays les plus importants de l'OCDE.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511074>

relativement soutenue jusqu'à la crise, les résultats macroéconomiques à d'autres égards avaient déjà commencé de se détériorer vers le milieu des années 2000 par rapport aux autres grands pays de l'OCDE (graphique 1.1). Les déficits budgétaires structurels, le surendettement du secteur financier, le niveau élevé des prix des logements, la faiblesse de l'épargne des ménages et la surévaluation de la monnaie ont commencé de peser sur la croissance et d'accroître la vulnérabilité face aux chocs. L'inflation est restée la plus élevée des pays du G7 durant la récession, sous l'effet initialement d'une forte utilisation des capacités puis de la hausse prononcée des prix à l'importation et de l'augmentation des impôts indirects.

La large reprise qui s'est amorcée à la fin de 2009 s'est ralentie au second semestre de 2010 et devrait rester faible en 2011, sous l'effet des restrictions budgétaires et du fléchissement de la croissance du commerce mondial (tableau 1.1). L'assainissement budgétaire pèsera de façon significative sur la consommation et l'investissement publics, mais réduit aussi la croissance du revenu des ménages du fait de l'alourdissement de la fiscalité. La faible progression du revenu en termes réels continuera de freiner la consommation des ménages, même si les pressions en faveur du désendettement se sont atténuées du fait de la stabilisation des prix des logements et des positions patrimoniales globales et du redressement des taux d'épargne. La réaction du solde commercial à la dépréciation du sterling et à la remontée des marchés à l'exportation a jusqu'ici été un peu

Tableau 1.1. Principaux indicateurs économiques pour le Royaume-Uni

Variations en pourcentage par rapport à la période précédente, sauf indication contraire

	2009 Prix courants Milliards de livres	2010	2011	2012
Produit intérieur brut	1 392.6	1.8	1.7	2.0
Consommation				
Privée	908.5	1.2	1.7	1.8
Publique	327.4	1.9	-1.1	-1.7
Formation brute de capital fixe	204.3	2.0	2.3	4.3
Secteur public	41.6	-4.9	-17.0	-5.2
Secteur résidentiel	41.3	7.9	8.6	3.3
Entreprises	121.4	2.3	6.1	7.0
Constitution de stocks ¹	-14.5	1.2	0.1	0.0
Demande intérieure finale	1 425.7	2.7	1.3	1.4
Exportations de biens et de services	386.2	4.4	5.0	6.4
Importations de biens et de services	419.3	7.5	3.1	4.0
Solde extérieur ¹	-33.1	-1.0	0.4	0.5
Balance des opérations courantes ¹	-1.3	-2.2	-1.6	-1.2
Écart de production ²		-4.4	-4	-3.4
Indice des prix à la consommation		3.1	2.6	1.6
Inflation sous-jacente harmonisée		2.6	2.6	1.6
Taux de chômage ³		7.9	7.8	7.6
Taux d'épargne des ménages ⁴		-0.7	-1.7	-1.6
Solde financier du secteur public ¹		-9.6	-8.1	-6.5
Dette de l'État ^{1,5}		81.3	88.6	94.5

1. En pourcentage du PIB.

2. En pourcentage de la production potentielle.

3. En pourcentage de la population active.

4. En pourcentage du revenu disponible.

5. Définition des comptes nationaux.

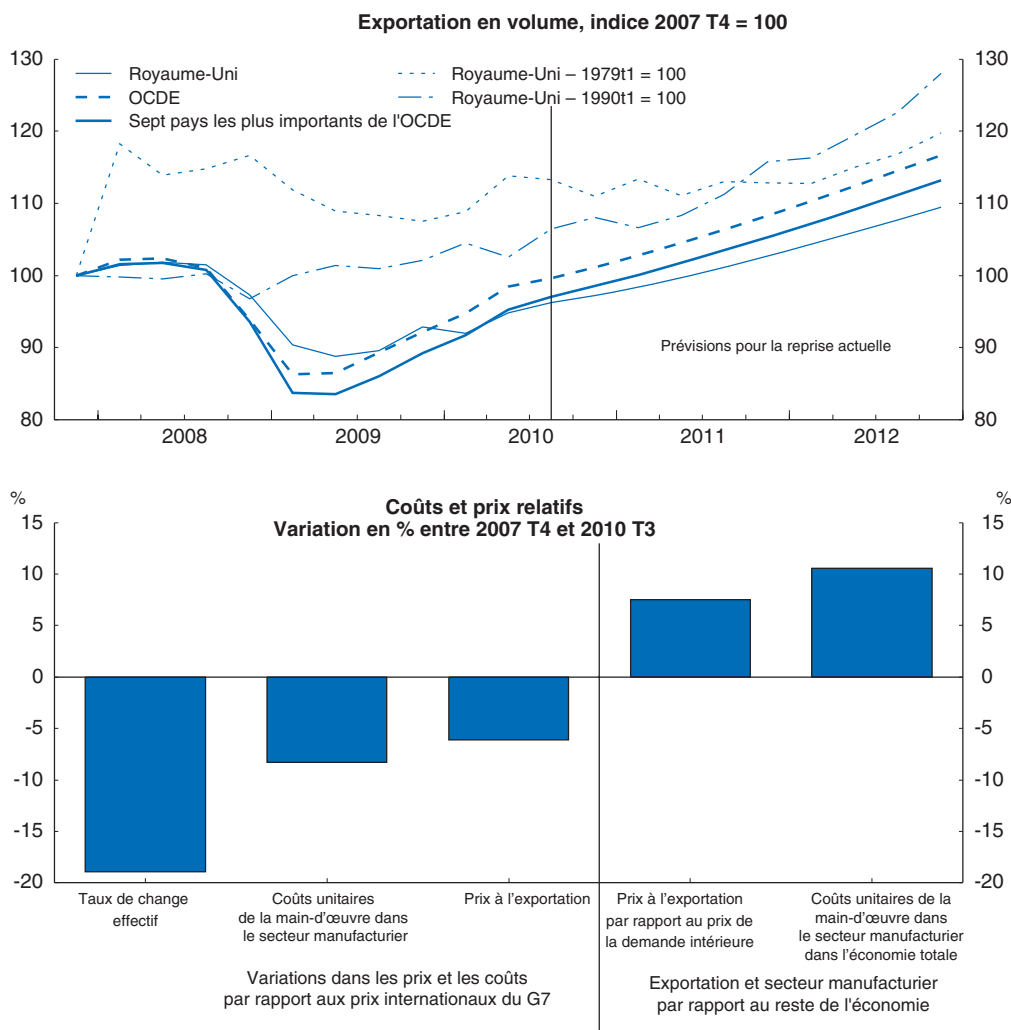
Source: Mise à jour, fondée sur les données de comptes nationaux publiées fin janvier 2011, des prévisions présentées dans les *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88.

décevante. Néanmoins, une reprise des exportations de services devrait améliorer la performance relative à l'exportation. L'investissement a aussi commencé de se redresser et devrait s'affermir du fait de la réduction de l'excédent de capacités dans le secteur manufacturier et du faible niveau des investissements dans le secteur immobilier.


Le manque de dynamisme des exportations freine la reprise

Malgré un net rebond, la reprise globale des exportations est faible par rapport à la fois aux autres pays de l'OCDE et aux récessions précédentes (graphique 1.2, partie 1). Cette évolution relativement terne témoigne d'une forte baisse des exportations de services, essentiellement de services financiers (Banque d'Angleterre, 2010). La dépréciation de près de 20 % du sterling depuis la fin de 2007 a eu jusqu'ici un effet assez faible sur les prix relatifs à l'exportation (mesurés sur la base du rapport entre les prix en devises étrangères et les prix dans la zone du G7). Cela est dû en partie à une hausse des coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier plus rapide que dans l'ensemble des pays du G7,

Graphique 1.2. Performance à l'exportation, prix et coûts



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 88, Banque d'Angleterre (2010b) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511093>

sous l'effet sans doute d'une plus grande rétention de main-d'œuvre pendant la récession. Du fait de cette hausse plus rapide des coûts unitaires de main-d'œuvre, l'amélioration des coûts relatifs a été inférieure à 10 % (graphique 1.2, partie 2). La nécessité d'améliorer les marges bénéficiaires a encore fait grimper les prix à l'exportation, de sorte que la baisse des prix relatifs n'a été que de 5 % environ. L'amélioration de la compétitivité a donc été modeste.

Un rééquilibrage durable en faveur d'une amélioration du solde extérieur exige un renforcement de la rentabilité relative dans le secteur des biens échangeables par rapport au secteur des biens non échangeables de l'économie. Jusqu'ici, rares sont les données qui permettent de penser qu'une telle évolution est en cours, car la hausse des prix à l'exportation par rapport au déflateur des dépenses intérieures s'est accompagnée dans une large mesure d'une augmentation plus prononcée des coûts de main-d'œuvre relatifs dans le secteur manufacturier (graphique 1.2, partie 2). D'après les enquêtes auprès des entreprises, les intentions d'investissement se sont redressées davantage dans le secteur manufacturier que dans celui des services et les exportations de marchandises en volume ont progressé de 22 % depuis leur point bas de mai 2009, deux facteurs qui pourraient annoncer un progrès vers une situation plus équilibrée. Si les politiques ne peuvent pas faire grand-chose pour encourager ce rééquilibrage à court terme, des réformes structurelles axées sur l'infrastructure, l'éducation, la R-D et la compétitivité pourraient améliorer les résultats en matière de productivité et de rentabilité à terme.

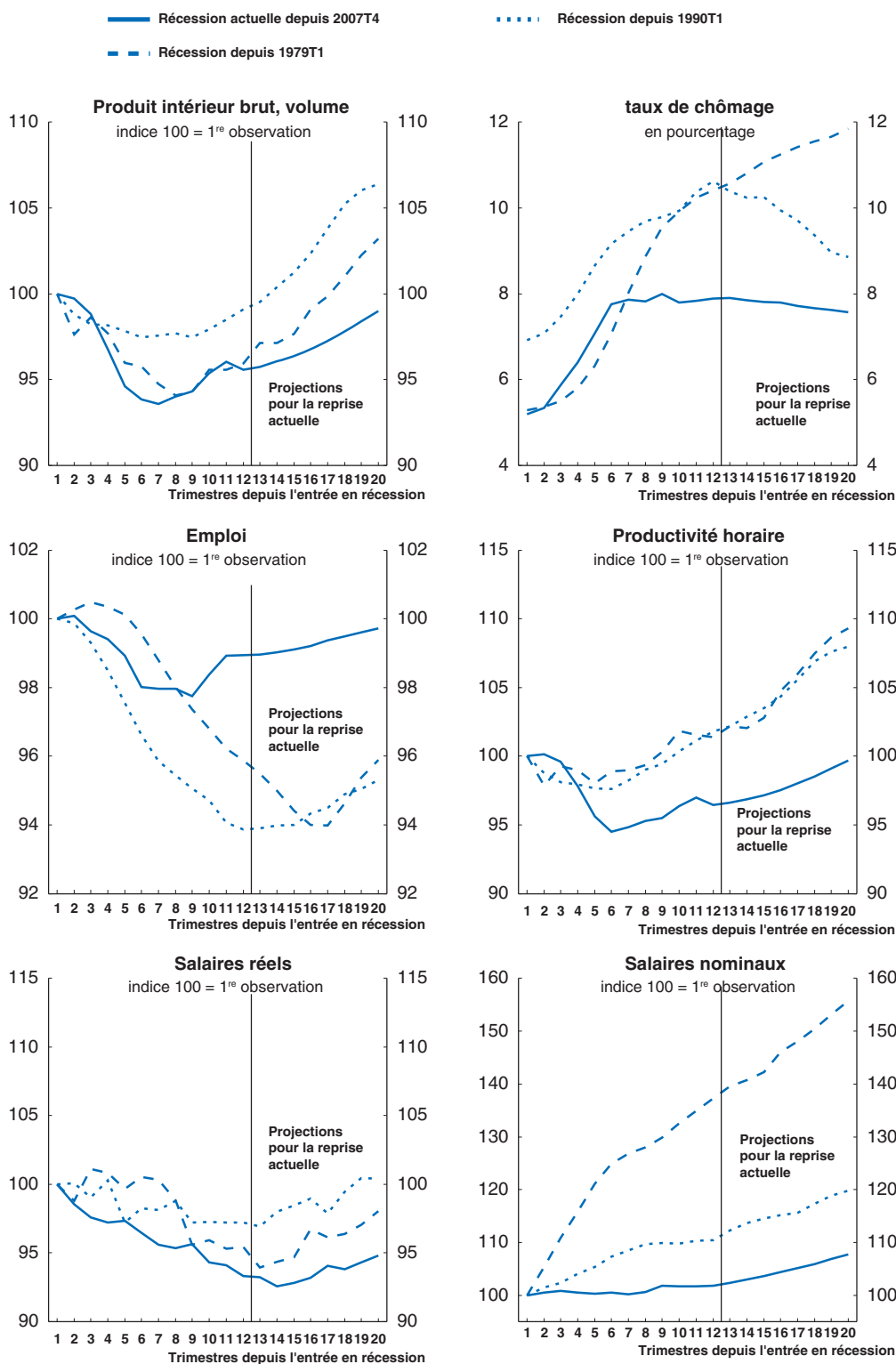
La réaction du marché du travail a été amortie par la flexibilité des salaires réels

Comme dans nombre de pays de l'OCDE, la forte baisse du PIB au Royaume-Uni a entraîné une dégradation du chômage, qui a été moindre cependant que l'expérience passée n'aurait pu le laisser penser (graphique 1.3, parties 1 et 2). La résistance du marché du travail peut dans une certaine mesure être attribuée aux employeurs, qui ont été davantage disposés à garder leurs salariés, d'où une baisse seulement modérée de l'emploi mais au détriment d'une chute importante de la productivité du travail (graphique 1.3, parties 3 et 4). De fait, une partie de la baisse de la productivité du travail pourrait refléter une variation permanente du niveau de cette productivité, qui pourrait ne pas se redresser totalement dans certains activités précédemment très productives. Il faudrait néanmoins accorder la priorité à la mise en place de mesures visant à soutenir la croissance de la productivité.

La volonté des employeurs de maintenir leurs effectifs a été facilitée par la forte baisse des salaires réels par tête (graphique 1.3, partie 5), le nombre moyen d'heures travaillées ayant diminué et les salaires horaires réels ayant reculé. Ces facteurs ont permis aux entreprises de maintenir leur rentabilité en recourant à moins de délestages de main-d'œuvre que durant les récessions précédentes (Faccini et Hackworth, 2010). Les salaires nominaux se sont accrus moins que lors des récessions précédentes (graphique 1.3, partie 6), mais par rapport à la zone de l'OCDE dans son ensemble, la forte baisse des salaires réels reflète le niveau plus élevé de l'inflation ainsi que la contraction des salaires nominaux.

Les travailleurs peu qualifiés et les jeunes ont été très durement touchés par la récession au Royaume-Uni, avec des baisses de l'emploi qui ont dépassé sensiblement la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2010a). Comme on le verra de façon plus approfondie dans le chapitre 3, les réformes structurelles visant à améliorer les résultats d'éducation chez les jeunes défavorisés sont le moyen le plus prometteur de relever leurs taux d'emploi. Ces réformes ne portent toutefois pas immédiatement leurs fruits et doivent être soutenues

Graphique 1.3. Évolution du marché de l'emploi



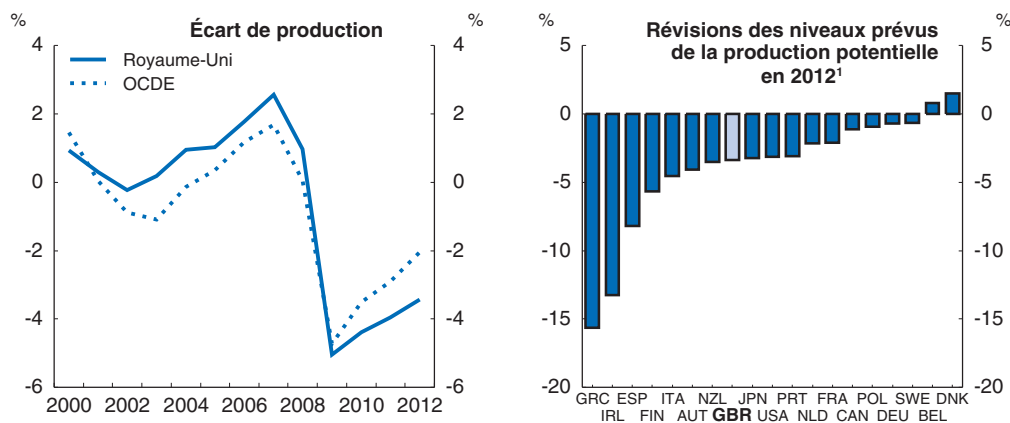
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932511112>

par une stratégie d'activation efficace. Les pressions sur le service de l'emploi étant vraisemblablement appelées à se maintenir, il faut continuer de se concentrer sur les individus qui risquent de basculer dans un chômage de longue durée.


L'emploi devrait s'améliorer plus lentement qu'après les récessions précédentes et que dans l'ensemble de la zone de l'OCDE. La contraction de l'emploi public pèsera sur la reprise du marché du travail, mais, par rapport à la période qui a suivi la récession du début des années 90, les réductions prévues sont plus limitées¹. Le faible niveau de la demande privée, ainsi que, peut-être, une plus grande rétention d'effectifs pendant la récession, vont aussi peser sur la reprise, mais la croissance de l'emploi dans le secteur privé devrait compenser la contraction des effectifs dans le secteur public. Le chômage devrait reculer lentement. Il est prévu que l'écart de production ne se réduise que progressivement en 2011-12, du fait de la reprise peu dynamique, alors que l'utilisation des ressources devrait rester faible jusqu'à la fin de 2012 (graphique 1.4, partie 1). La crise financière et la récession qui a suivi ont réduit la production potentielle, mais les incertitudes quant à leur incidence permanente restent importantes. D'après les estimations de l'OCDE, les effets globaux devraient être légèrement plus marqués sur le Royaume-Uni que sur la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 1.4, partie 2). Les différentes estimations de l'écart de production fin 2010 vont de -2.7 % à -4.4 % du PIB potentiel².

Graphique 1.4. **Écart de production et production potentielle**



1. Écarts entre le niveau de production potentielle prévu pour 2012 dans les *Perspectives économiques* n° 88 et celui des *Perspectives* n° 84.

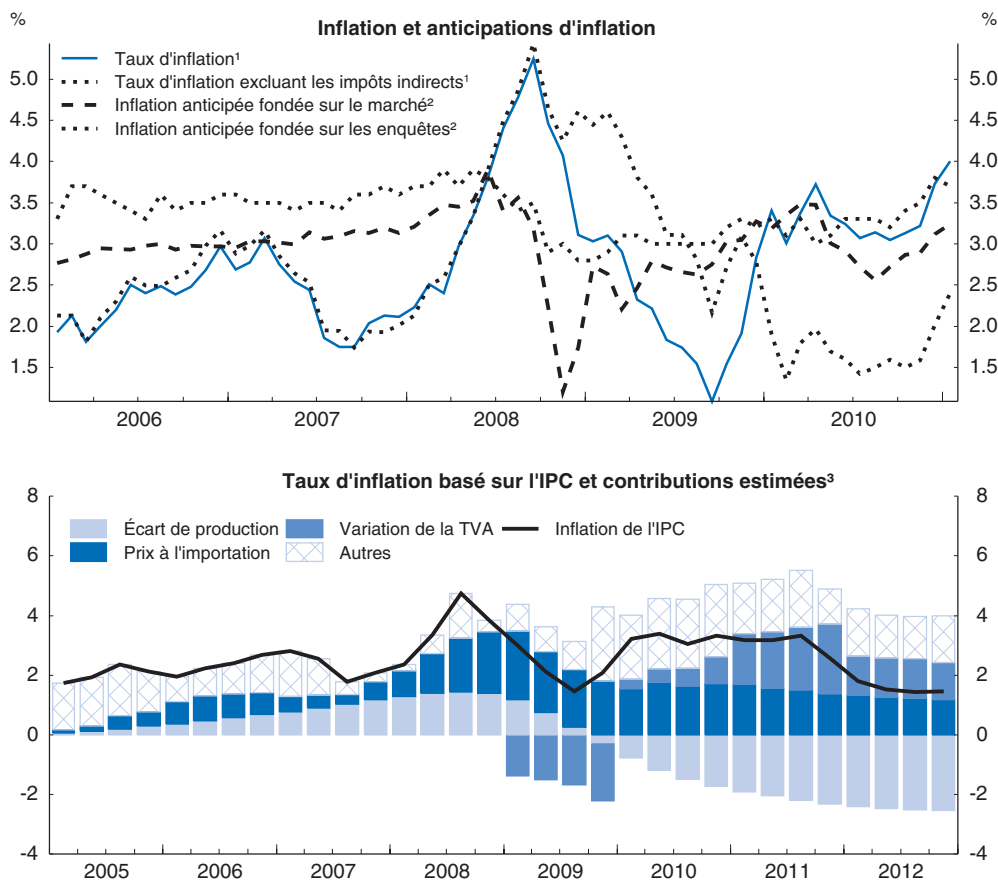
Source : OCDE, Bases de données des *Perspectives économiques* de l'OCDE n° 84 et 88.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511131>

La hausse de l'IPC est restée supérieure à l'objectif de 2 % fixé par la Banque d'Angleterre durant la majeure partie des trois dernières années (graphique 1.5, partie 1). Avant la récession, les niveaux élevés d'utilisation des capacités ont fait grimper l'inflation. Ultérieurement, l'inflation a été dopée par la hausse des prix à l'importation due à la dépréciation de la livre, à la hausse des prix de l'énergie et à l'augmentation du taux de la TVA (voir encadré 1.1). L'inflation, hors effet des impôts indirects, a atteint un creux au début de 2010 mais dépasse à nouveau la barre des 2 % (graphique 1.5, partie 1). La nouvelle augmentation du taux de base de la TVA, qui est passé de 17.5 % à 20 % en janvier 2011, entraînera une augmentation sensible de l'inflation générale en 2011 (encadré 1.1 et graphique 1.5, partie 2). L'inflation restera sensiblement supérieure à l'objectif en 2011


mais tombera au-dessous de celui-ci en 2012, à mesure que les effets des prix à l'importation et des hausses de la TVA commenceront à se dissiper, alors que l'impact de l'écart de production continue de s'accroître (graphique 1.5, partie 2).

Graphique 1.5. Inflation



1. Pourcentage de variation en glissement annuel.
2. Écarts de rendement implicite à 10 ans entre les obligations publiques de référence et les obligations indexées, et anticipations d'inflation à long terme (5-10 prochaines années) (sondage YouGov).
3. Projections et contributions fondées sur l'estimation du modèle présenté dans l'encadré 1.1.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, Banque d'Angleterre, Office for National Statistics et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511150>

D'importantes incertitudes, mondiales aussi bien qu'internes, continuent d'entourer les prévisions. La consommation des ménages pourrait être plus faible qu'escompté du fait de la croissance léthargique des revenus réels, d'une nouvelle diminution possible des prix des logements ou de hausses plus rapides que prévu des taux d'intérêt. Les exportations pourraient se redresser plus lentement ou plus rapidement, en raison des incertitudes entourant la demande mondiale et l'incidence à long terme de la dépréciation de la livre sur les exportations. En outre, il n'est pas certain que les exportations du secteur financier puissent retrouver leur niveau d'avant la crise. L'investissement des entreprises pourrait en revanche se redresser plus fortement que prévu. Les nouvelles données sur l'inflation amènent à penser que celle-ci pourrait bien être plus forte que prévu, ce que confirme aussi l'analyse présentée dans l'encadré 1.1.

Encadré 1.1. Les déterminants de l'inflation au Royaume-Uni

Cet encadré estime un modèle de courbe de Phillips pour évaluer l'incidence du sous-emploi des ressources économiques – mesuré par l'écart de production –, de la hausse des prix à l'importation et des variations des taux de la TVA sur la hausse de l'indice des prix à la consommation (IPC). Durant la période couverte par l'estimation (premier trimestre de 1986 au quatrième trimestre de 2010) les politiques macroéconomiques étaient orientées vers la stabilité des prix, même si le ciblage formel de l'inflation n'a débuté qu'en 1997¹. L'équation ci-après a été estimée par la méthode des moindres carrés ordinaires² :

$$\pi = 0.91 + 0.10 \pi_{-1} + 0.10 \pi_{-2} + 0.16 \pi_{-3} + 0.33 \pi_{-4} + 0.25 \text{GAP}_{-1} + 0.07 \pi^{\text{imp}} - 0.02 \pi^{\text{imp}}_{-1} + 0.07 \pi^{\text{imp}}_{-2} + 2.20 \Delta\text{VAT}$$

(1.8) (1.2) (1.2) (2.2) (4.6) (3.9) (3.2) (-0.7) (3.3)
(6.7)

$$R^2 = 0.81; s = 1.39; DW = 1.91$$

(les valeurs t sont indiquées entre parenthèses)

où :

π = taux d'inflation de l'IPC d'un trimestre sur l'autre (annualisé)

GAP = écart de production

π^{imp} = inflation des prix à l'importation d'un trimestre à l'autre

ΔVAT = variation de la TVA

Les valeurs décalées de l'inflation, de l'écart de production, de la hausse des prix à l'importation et de la TVA ont une forte incidence sur la hausse de l'IPC. La somme des valeurs décalées de la hausse de l'IPC est inférieure à un, ce qui est compatible avec l'existence d'un « ancrage » des taux d'inflation³. Une augmentation (diminution) d'un point de l'écart de production accroît (diminue) l'inflation annualisée d'environ 0.3 % avec un décalage d'un trimestre. Une augmentation (diminution) d'un point des prix à l'importation ajoute (enlève) près de 0.2 % à la hausse de l'IPC après quatre trimestres. Une variation d'un point de la TVA génère un changement de 2.2 % de la hausse annualisée de l'IPC durant le trimestre auquel elle intervient⁴.

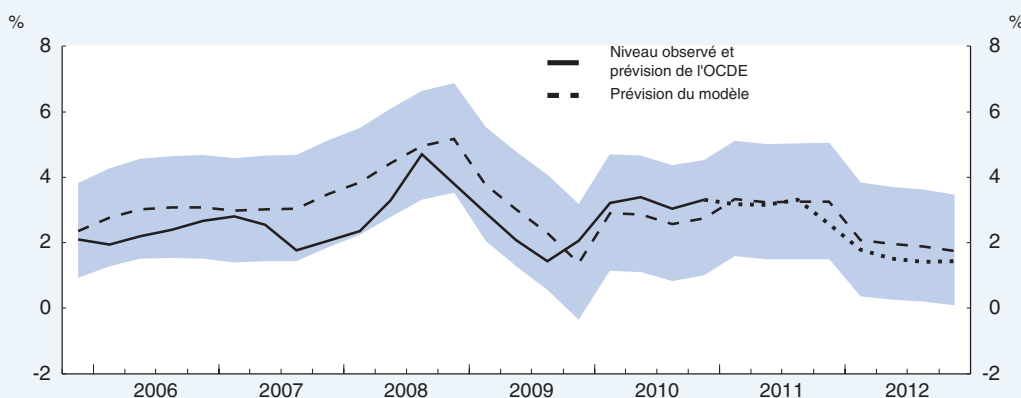
Dans le modèle, l'inflation est une fonction du *niveau* de l'écart de production. En conséquence, un écart de production négatif réduit l'inflation même s'il se résorbe rapidement. Une autre hypothèse est l'existence de limites de vitesse, c'est-à-dire qu'une croissance rapide fait grimper l'inflation même lorsque les capacités économiques ne sont pas pleinement utilisées, ce qui appelle éventuellement un resserrement plus précoce de la politique monétaire durant les périodes de forte reprise. Cette hypothèse a été testée en introduisant dans l'équation les *variations* de l'écart de production. Aucune preuve de l'existence de limites de vitesse n'a été constatée.

Une autre possibilité est que l'inflation réagisse moins aux écarts de production négatifs qu'aux écarts positifs, par exemple, parce que certains prix pourraient être moins flexibles à la baisse qu'à la hausse. Lorsque la variable écart de production est remplacée par deux variables, à savoir respectivement les écarts de production négatifs et positifs, le coefficient associé à l'écart positif (0.38) est plus élevé que celui associé à l'écart négatif (0.15), mais la différence n'est pas statistiquement significative.

Encadré 1.1. Les déterminants de l'inflation au Royaume-Uni (suite)

Une simulation dynamique du modèle débutant au premier trimestre 2005 suit raisonnablement bien les évolutions à la hausse de l'IPC (graphique 1.6). La simulation met en évidence des taux d'inflation annualisés proches de 3 % tout au long de 2010, soit des niveaux légèrement inférieurs aux résultats effectifs. Pour la période comprise entre le quatrième trimestre de 2010 et le quatrième trimestre de 2012, le modèle a été simulé en utilisant pour les variables exogènes les prévisions de l'OCDE. L'augmentation du taux de la TVA au premier trimestre de 2011 fait grimper l'inflation annualisée au-dessus de 3 %, où elle reste jusqu'à la fin de l'année, avant de revenir au-dessous de 2 % en 2012.

Graphique 1.6. Projection dynamique de l'inflation par la courbe de Phillips¹
Glissement annuel



1. Les prévisions du modèle sont générées par la simulation dynamique de 2005t1. La zone ombrée indique l'intervalle de confiance à 68% (correspondant à un écart-type de l'estimation centrale).

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511169>

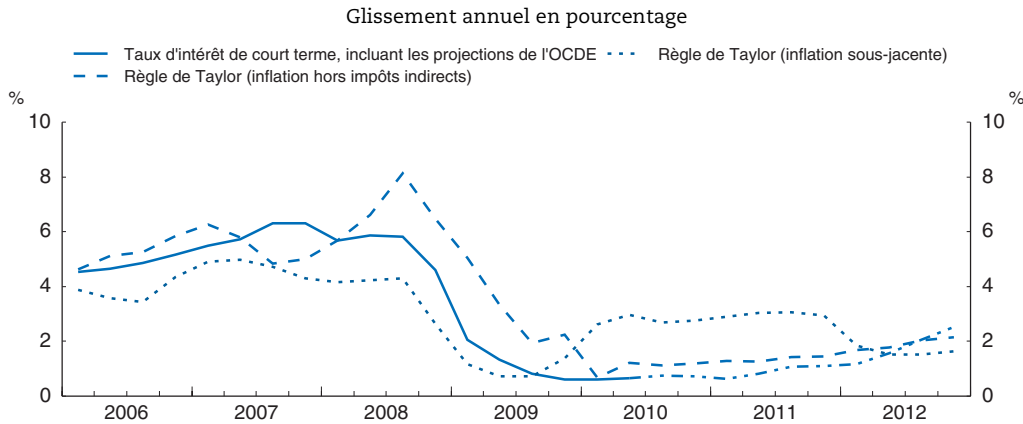
Le modèle de la courbe de Phillips montre que ce sont des facteurs temporaires qui expliquent dans une large mesure les accélérations récentes de la hausse de l'IPC, malgré un important écart de production négatif. L'analyse amène à penser qu'une fois dissipé l'effet de la hausse de la TVA de 2011, l'inflation reviendra à l'objectif de 2 %. Néanmoins, plusieurs réserves doivent être formulées. Premièrement, les estimations de l'écart de production sont très incertaines. Si le sous-emploi des ressources dans l'économie est surestimé, les pressions inflationnistes pourraient se révéler plus fortes qu'escompté. Deuxièmement, le ralentissement récent de l'activité est un phénomène exceptionnel sur la période d'estimation, ce qui pourrait conduire l'inflation à réagir différemment à l'écart de production relativement aux périodes passées. Enfin, durant la période couverte par les estimations, les anticipations d'inflation sont restées bien ancrées. Si les anticipations devaient s'accroître sensiblement du fait de dépassements répétés de l'objectif d'inflation, la dynamique de celle-ci pourrait être modifiée et elle pourrait rester supérieure au niveau suggéré par le modèle.

1. Limiter l'estimation à la période postérieure à 1997 aurait conduit à un échantillon trop réduit pour obtenir des résultats solides. C'est aussi la raison pour laquelle on a retenu en tant que variable endogène l'IPC et non l'inflation sous-jacente – pour laquelle on ne dispose de données qu'à partir de 1997.
2. Des variables représentatives saisonnières ont aussi été prises en compte. Le nombre d'écarts a été déterminé en utilisant les critères d'information d'Akaike et Schwarz.
3. Le point d'ancrage impliqué est de 2.6 %, un peu plus que l'objectif de 2 % fixé par la Banque d'Angleterre, essentiellement parce que la période d'estimation commence en 1986, alors que le ciblage de l'inflation n'a débuté qu'en 1997.
4. Ces estimations sont proches de celles établies par Dwyer, *et al.* (2009).

La politique monétaire devrait rester expansionniste malgré la persistance d'une inflation supérieure à l'objectif

La politique monétaire reste très expansionniste. Les taux directeurs sont proches de zéro, l'assouplissement quantitatif demeure à 200 milliards de livres sterling (14 % du PIB) et des régimes de liquidité sont encore en place. Ces mesures sont encore justifiées car la contraction budgétaire, les contraintes persistantes de crédit et le recul du secteur privé continueront de générer de forts vents contraires. L'inflation sous-jacente, qui tient compte des effets des hausses de la TVA, justifierait un relèvement des taux d'intérêt, mais les taux directeurs semblent raisonnablement en phase avec l'inflation hors impôts indirects (graphique 1.7). Dans ces conditions, les taux directeurs ne devraient être relevés que lentement à compter du milieu de 2011, à condition que les anticipations d'inflation ne s'écartent pas trop de l'objectif. Une fois que les taux directeurs se situeront à un niveau plus élevé qu'actuellement, permettant au besoin une correction à la baisse, l'assouplissement quantitatif devrait être retiré de manière ordonnée.

Graphique 1.7. Règle de Taylor sur le taux d'intérêt et prévisions pour le Royaume-Uni¹



1. La règle de Taylor sur le taux d'intérêt (i) est calculée comme suit : $i = \text{taux d'inflation} + \text{taux d'intérêt réel d'équilibre} + 0.5 * (\text{inflation} - \text{cible d'inflation}) + 0.5 * \text{écart de production}$.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932511188>

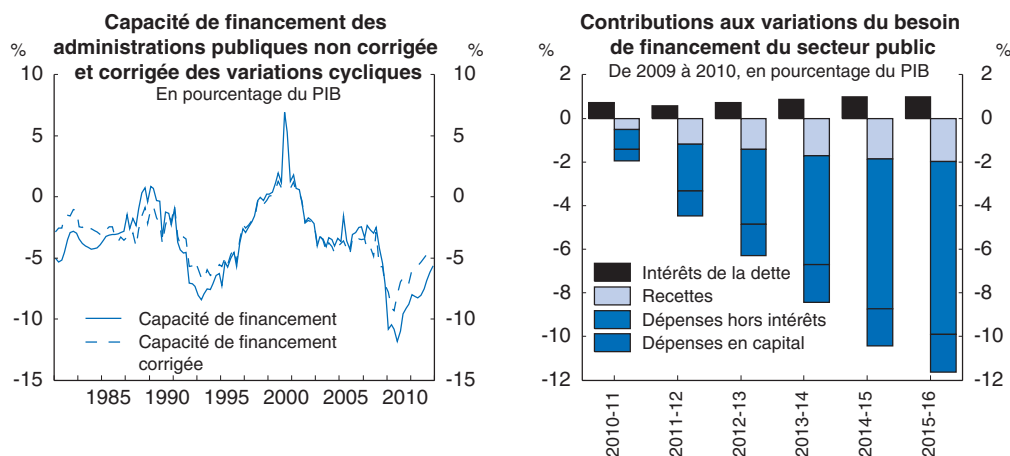
Le dépassement persistant de l'objectif d'inflation suscite des préoccupations, toutefois, car il pourrait influencer sur les anticipations. L'inflation est restée supérieure à l'objectif de la Banque d'Angleterre pendant la majeure partie des quatre dernières années et a aussi dépassé à plusieurs reprises les prévisions. Le Comité de politique monétaire a attribué les erreurs de prévision à une mauvaise appréciation de l'incidence des variations du taux de change, de la hausse des prix de l'énergie et modifications du taux de la TVA (Banque d'Angleterre, 2010). Certaines mesures des anticipations d'inflation sont aussi élevées (graphique 1.5, partie 1), mais rien n'indique jusqu'ici que ces anticipations se sont traduites par des hausses non viables des salaires. La Banque d'Angleterre devra toutefois réagir si elles augmentent considérablement ou conduisent effectivement à de fortes hausses salariales. Dans ce cas, le resserrement de la politique monétaire devra intervenir à un rythme plus rapide que prévu.

Les perspectives budgétaires ont amorcé un tournant mais d'importants défis demeurent


La position budgétaire était peu satisfaisante au début de la récession et s'est fortement aggravée par la suite. Les stabilisateurs automatiques, les mesures de relance budgétaire et la forte contraction des secteurs importants pourvoyeurs de recettes, comme les services financiers et le logement, ont fait grimper le déficit budgétaire, mesuré par le besoin de financement des administrations publiques, à près de 11 % du PIB en 2009 (graphique 1.8, partie 1). La situation budgétaire a commencé de s'améliorer en 2010, lorsque les mesures de soutien temporaires ont été levées, des mesures initiales d'assainissement budgétaire ont été prises et la croissance a redémarré. Le gouvernement qui a pris ses fonctions en mai 2010 a annoncé que le rythme d'assainissement prévu par l'administration précédente était insuffisant pour assurer à la fois la stabilité des finances publiques et la confiance dans la position budgétaire. Les mesures suivantes ont donc été adoptées :

- Réalisation d'économies supplémentaires représentant 0.4 % du PIB durant l'exercice budgétaire 2010-11.
- Définition d'un nouveau mandat budgétaire étayé par un objectif d'endettement supplémentaire, qui remplacerait le cadre précédent (voir encadré 1.2).
- Mise en place d'un *Office of Budget Responsibility* (OBR), chargé d'établir les prévisions macroéconomiques et budgétaires pour le gouvernement et de déterminer si les chances d'atteindre les objectifs budgétaires avec les politiques en cours sont supérieures à 50 %.
- Établissement d'un budget d'urgence en juin 2010 afin d'accélérer la réduction du déficit sur le moyen terme et de respecter le mandat budgétaire et l'objectif supplémentaire de dette.

Graphique 1.8. Perspectives et assainissement budgétaires



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 88 et Office for Budget Responsibility (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511207>

Dans le budget d'urgence figuraient de nouvelles mesures d'assainissement, axées essentiellement sur les dépenses. L'Examen des dépenses 2010 indique comment les réductions de dépenses doivent être réalisées, ce qui conforte la crédibilité du programme

Encadré 1.2. Politiques et objectifs budgétaires du Royaume-Uni

Le *Code de stabilité budgétaire*, auquel la loi de finances de 1998 a conféré sa valeur juridique, énonçait les cinq principes applicables à la politique budgétaire : transparence, stabilité, responsabilité, équité et efficacité. Le Code exigeait du gouvernement qu'il détermine expressément ses objectifs budgétaires et les mesures nécessaires à leur mise en œuvre (OCDE, 2009). En application de cette disposition, le gouvernement a établi deux règles opérationnelles : la règle d'or, autorisant l'État à n'emprunter que pour couvrir l'investissement net sur le cycle, et la règle d'investissement durable, en vertu de laquelle le niveau de l'endettement public net devait être inférieur à 40 % du PIB pour assurer l'équité intergénérationnelle et la confiance dans la position budgétaire. Cependant, même si ces règles ont apparemment été respectées sur le cycle 1997-2006, les finances publiques se sont révélées en position de faiblesse lorsque la récession a frappé. Les règles budgétaires ont été suspendues à la fin de 2008 et remplacées par une règle opérationnelle temporaire visant à « améliorer chaque année le budget ajusté des fluctuations conjoncturelles, lorsque l'économie sera sortie de la récession, de façon à arriver à l'équilibre et à une diminution de la dette en pourcentage du PIB une fois que l'on aura pris toute la mesure de l'incidence des chocs mondiaux sur l'économie ». Le précédent gouvernement avait promulgué la *Fiscal Responsibility Act* (2010), qui fixe des objectifs de réduction du déficit en proportion du PIB pour chaque exercice jusqu'en 2015-16, avec une réduction de moitié du déficit d'ici à 2013/14 et une réduction progressive de la dette en proportion du PIB à partir de 2015-16.

Le gouvernement actuel a remplacé la règle temporaire par un mandat budgétaire visant à équilibrer le solde courant ajusté des fluctuations conjoncturelles d'ici à la fin d'un horizon glissant de cinq ans. En outre, un objectif supplémentaire a été introduit précisant que « l'endettement net du secteur public en pourcentage du PIB devait avoir diminué à une date fixe de la période 2015-16 ». Globalement, ces objectifs sont sensiblement plus ambitieux que ceux annoncés par le gouvernement précédent.

Les cadres budgétaires doivent être adaptés aux besoins spécifiques des différents pays. Si ces cadres ne sauraient se substituer à la volonté politique de faire face aux déficits et à la dette, ils peuvent favoriser une politique budgétaire rationnelle. L'*Étude* précédente passait en revue les différentes options offertes pour reformuler en détail les règles budgétaires. Les points spécifiques pouvant être soulignés sont les suivants :

- Des autorités budgétaires indépendantes peuvent favoriser des finances publiques saines en analysant de façon non biaisée les perspectives économiques et budgétaires, évaluant la mesure dans laquelle les politiques publiques sont conformes aux objectifs fixés et établissant des études à l'intention d'un plus large public. Ces autorités peuvent revêtir différentes formes et remplir divers rôles suivant les pays de l'OCDE, en fonction des besoins divergents (Hagemann, 2011). La mission de l'OBR est d'établir des prévisions macroéconomiques et budgétaires et des évaluations *ex ante* pour déterminer si les politiques en cours sont conformes au mandat budgétaire, ce qui témoigne bien du caractère prospectif de ce mandat et met en évidence le fait que les prévisions budgétaires étaient trop optimistes au cours des années qui ont précédé la récession (voir OCDE, 2009).

Encadré 1.2. **Politiques et objectifs budgétaires du Royaume-Uni** (suite)

- Des règles de dépenses (ou plus généralement des règles applicables aux éléments discrétionnaires du budget) peuvent contribuer à des finances publiques saines en atténuant les problèmes d'incohérence dans le temps et en limitant l'utilisation des recettes exceptionnelles pour réaliser de nouvelles dépenses (Anderson et Minarik, 2006). Ces règles limiteront aussi toutefois l'aptitude de l'État à mettre en œuvre des politiques discrétionnaires contracycliques. Le bilan des pays de l'OCDE dans l'application de ces politiques n'est pas très brillant, car beaucoup d'entre eux, y compris le Royaume-Uni, ont mis en œuvre des mesures procycliques et génératrices de déficit au cours des dernières décennies (Eger, 2010). Des déficits importants et permanents et des niveaux d'endettement en hausse dans nombre de pays de l'OCDE ont aussi entraîné un déplacement des priorités vers la viabilité des finances publiques au détriment de la stabilisation du PIB, rendant d'autant plus nécessaires des cadres plus restrictifs.
- Les données disponibles amènent à penser qu'une règle d'équilibre budgétaire, associée à une règle de dépenses, favorise l'assainissement budgétaire (Guichard et al., 2007). Les règles du déficit effectif ont l'avantage d'être faciles à faire connaître et à évaluer, mais elles contribuent au caractère procyclique de la politique budgétaire. Les règles axées sur l'équilibre « au cours du cycle » ou sur l'équilibre ajusté des fluctuations conjoncturelles laissent davantage de marge de manœuvre pour la mise en œuvre de mesures contracycliques, mais elles se sont révélées difficiles à évaluer. Dans ces conditions, on peut considérer que les pays dans une situation budgétaire plus difficile doivent opter pour des règles « plus strictes », alors que ceux qui souffrent de moins de contraintes à cet égard ont plus de marge de manœuvre pour mettre en œuvre des règles laissant la possibilité de mesures plus discrétionnaires. Le problème de l'évaluation peut au moins en partie être réglé en confiant à une autorité budgétaire le soin de réaliser une évaluation indépendante.
- Un objectif budgétaire à moyen terme, qu'il soit fixé en termes de déficit ou de niveau d'endettement, doit être fixé sur la base d'une analyse à long terme de la viabilité des finances publiques. Toute l'attention voulue est ainsi accordée à la répartition intergénérationnelle des impôts et des dépenses. Plus précisément, les engagements hors bilan, notamment les engagements au titre des retraites du secteur public, les paiements contractuels au titre de l'Initiative de financement privé et le projet de Banque d'investissement verte (voir chapitre 4), devraient être évalués de façon équitable et régulière et de préférence être inscrits au bilan, ou du moins être pris en compte dans l'évaluation de la viabilité budgétaire.

budgétaire établi par le gouvernement (HM Treasury, 2010a). Un assainissement budgétaire, mesuré sous la forme du besoin net de financement ajusté des fluctuations conjoncturelles, d'environ 8.5 % du PIB est prévu entre 2009/10 et 2015/16 (OBR, 2010). Le besoin net de financement du secteur public devrait diminuer de plus de 10 % du PIB durant la même période, sous l'effet essentiellement d'une forte contraction des dépenses courantes en proportion du PIB (graphique 1.8, partie 2), de hausses d'impôts et d'une baisse des investissements publics. L'endettement net du secteur public devrait atteindre un point culminant en 2013-14 à un peu moins de 70 % du PIB. D'après l'OBR, l'État a plus de 50 % de chances de réaliser ses objectifs budgétaires en maintenant ses politiques actuelles à la date cible annoncée de 2015-16. Pour que la situation budgétaire permette de

supporter des chocs économiques modérés ou une détérioration de la conjoncture, le gouvernement a prévu d'atteindre ses objectifs budgétaires avec une année d'avance, en 2014-15. Si des risques budgétaires demeurent, le programme d'assainissement est conçu pour assurer que le risque sur la dette souveraine n'augmente pas et que la dette se stabilise.

Les plans budgétaires globaux sont sains mais il faudrait accorder une plus grande attention à la croissance et à l'efficacité

Bien que l'assainissement budgétaire soit appelé à ralentir la croissance à court terme à mesure que la demande se contracte, il ne fera vraisemblablement pas dérailler la reprise et pourrait même soutenir la croissance sur le long terme. Du fait du recours accru, initialement, à des hausses d'impôts et de la progressivité des réductions de la consommation publique, les effets négatifs sur la croissance apparaîtront plutôt en fin de période, ce qui est une bonne chose. L'expérience incite à penser qu'un assainissement budgétaire concentré sur des réductions de dépenses plutôt que sur une augmentation des recettes a plus de chances de se solder par des économies durables (encadré 1.2). La composition des mesures d'assainissement budgétaire semble avoir une influence importante sur l'épargne et la croissance, la maîtrise des dépenses se traduisant par une moindre épargne des ménages et une croissance plus élevée du PIB (Briotti, 2005 ; OCDE, 2007). Une orientation monétaire plus expansionniste que celle qui aurait été mise en œuvre autrement amortira dans une certaine mesure cette incidence. Des réformes structurelles visant à soutenir la croissance, l'efficacité, l'emploi et la résilience macroéconomique faciliteraient l'ajustement nécessaire.

Pour être soutenu par la population, l'assainissement budgétaire doit être juste. Cela signifie que tous les secteurs et tous les groupes doivent y contribuer (Henriksson, 2007). L'analyse du Trésor donne à penser que les coûts de l'assainissement, y compris les effets sur la dépense publique, sont répartis de façon relativement égale entre les différents quintiles de revenu, la contribution la plus importante venant du quintile supérieur (HM Treasury, 2010a). Toutefois, l'*Institute for Fiscal Studies* a constaté que des réformes de la protection sociale ont des effets régressifs lorsqu'on prend en compte d'autres mesures et qu'on se projette jusqu'en 2014-15 (IFS, 2010). Cela étant, l'IFS n'a pas pu évaluer la progressivité du programme d'assainissement dans son ensemble.

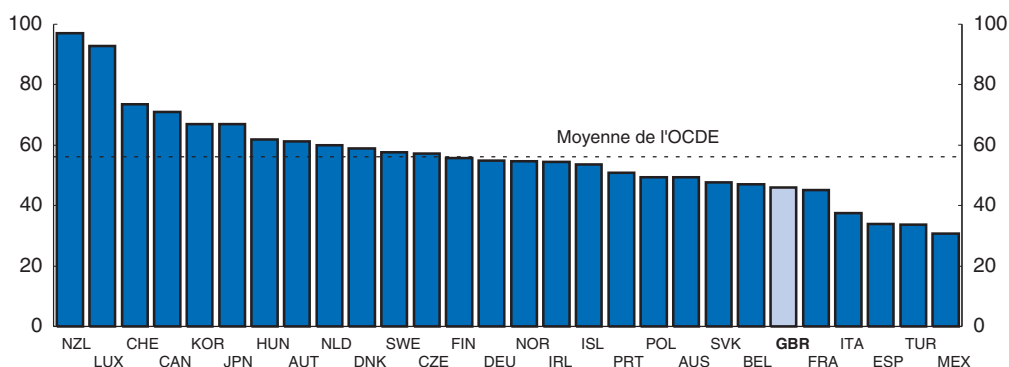
L'assainissement budgétaire devrait aussi, dans toute la mesure du possible, être mis en œuvre de façon à accroître l'efficacité et à soutenir la croissance à long terme. Des mesures devraient être prises pour améliorer l'efficacité budgétaire, mais dans le respect de l'orientation actuelle de l'assainissement des finances publiques. Bien que le gouvernement ait essayé de cibler l'investissement public sur des projets à forte rentabilité économique, les réductions massives de l'investissement public font peser un risque sur la croissance à long terme. Il serait donc souhaitable de consacrer davantage de ressources à l'investissement public, à condition que les projets offrent une rentabilité suffisante. Les dépenses de santé ont été protégées dans le programme d'assainissement. Le vieillissement et la croissance de la population contribueront à accroître la demande de soins de santé et l'OBR (2010) estime que le vieillissement fera augmenter les dépenses de santé de l'équivalent de 0.7 % du PIB entre 2009-10 et 2019-20. Or, d'après les calculs de l'OCDE, des gains d'efficacité équivalant à 3.7 % du PIB pourraient être réalisés dans le secteur de la santé au Royaume-Uni, ce qui signifie que l'amélioration de l'efficacité dans la prestation de soins pourrait permettre de financer les coûts croissants du vieillissement,

tout en faisant diminuer les dépenses totales (OCDE, 2010b). Des réformes structurelles visant à développer la concurrence dans la prestation de soins de santé (comme celles qui sont mises en œuvre par le gouvernement) et à remédier au niveau de rémunération élevé des généralistes pourraient se traduire par une plus grande efficacité.

L'efficacité du régime fiscal devrait aussi être accrue, comme l'a récemment suggéré le rapport Mirrlees (Mirrlees *et al.*, 2010). Le système de TVA du Royaume-Uni est l'un des moins efficaces de l'OCDE en raison de l'application généralisée de taux réduits ou nuls (graphique 1.9). Comme on le verra au chapitre 4, non seulement cette pratique fausse la concurrence et accroît les coûts d'application et d'administration, mais elle rend également les politiques de lutte contre le changement climatique moins efficaces par rapport aux coûts, en raison du taux réduit applicable au fioul domestique. Les distorsions du système de TVA se sont encore accentuées avec la hausse du taux général de la TVA, qui a été porté de 17,5 % à 20 % en janvier 2011, sans que les taux réduits soient simultanément relevés. Il serait souhaitable d'élargir l'assiette de la TVA. Il serait possible d'engager une réforme de la TVA dans le cadre d'un programme plus vaste en l'accompagnant peut-être d'un soutien ciblé en faveur des groupes les plus exposés, afin d'emporter l'adhésion du public. Le chapitre 2 expose les nombreuses raisons pour lesquelles la fiscalité du logement doit être réformée. Passer à un système où les impôts reflètent plus adéquatement la valeur des biens améliorerait l'efficacité et contribuerait à stabiliser les prix des logements sur le long terme.


Graphique 1.9. **Efficacité¹ des taxes sur la valeur ajoutée**

En pourcentage, 2009²



1. Taux de TVA effectif en pourcentage du taux légal standard, le taux effectif étant obtenu en divisant les recettes de TVA par l'assiette potentielle de TVA (c'est-à-dire la consommation moins la TVA).
2. Ou dernière année connue.

Source : OCDE, *Bases de données des comptes nationaux, des Statistiques des recettes publiques et de l'impôt*, décembre 2010 et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511226>

Les réformes des retraites peuvent beaucoup contribuer à assurer la viabilité budgétaire. Elles diminuent les coûts des pensions et augmentent le niveau de la production future sans effet négatif sur la demande à court terme. Comme d'autres pays de l'OCDE, le Royaume-Uni doit s'attendre à une hausse des dépenses liées au vieillissement au cours des quinze prochaines années (OCDE, 2010c). Les taux d'emploi parmi les 64-74 ans y sont aussi sensiblement plus faibles que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Un relèvement supplémentaire de l'âge effectif de la retraite, par exemple sous la forme d'un nouveau report de l'âge de la pension d'État, pourrait donc se justifier. Le

gouvernement a annoncé que l'âge d'ouverture du droit à la pension d'État serait porté à 66 ans dès 2020, ce qui est une mesure bienvenue. Un ajustement automatique de l'âge de la pension d'État en fonction de l'espérance de vie devrait être envisagé.

Comprendre les faiblesses des règles budgétaires précédentes pourrait contribuer à la mise en place d'un cadre robuste

Les règles budgétaires en vigueur précédemment n'ont pas permis d'éviter une détérioration du budget structurel du Royaume-Uni (encadré 1.2). En 2008, il a été considéré que la règle d'investissement durable et la règle d'or avaient été respectées pour le cycle se terminant en 2006. D'aucuns se sont inquiétés à l'époque de l'ajustement des dates du cycle et les estimations de l'OCDE retiennent des dates différentes (graphique 1.4). En tout état de cause, le cadre n'a pas permis d'empêcher une aggravation considérable du déficit et du niveau d'endettement, lorsque le cycle a atteint son point culminant, témoignant d'un inconvénient majeur des règles fondées sur le passé (Emmerson, 2008). Face à la vulnérabilité de la situation, le gouvernement a suspendu le cadre à la fin de 2008, lorsque la récession a frappé, et l'a remplacé par une règle temporaire peu contraignante du point de vue budgétaire. En outre, des doutes demeurent quant à la mesure dans laquelle la règle d'or a effectivement permis d'éviter des réductions de l'investissement sur le cycle. Bien que l'investissement public ait augmenté sensiblement ces dernières années, les plans budgétaires du gouvernement précédent et du gouvernement actuel prévoient sa diminution durant les prochaines années. L'un des problèmes posés par la règle d'investissement durable et la règle d'or tient au fait que l'évaluation dépend de données non observables, comme l'écart de production. Cet aspect est devenu particulièrement problématique du fait que les estimations de l'écart de production étaient établies par le gouvernement et non par un organisme indépendant.

En juin 2010, le gouvernement actuel a institué un mandat budgétaire consistant à équilibrer le solde courant corrigé des fluctuations conjoncturelles à la fin d'un horizon mobile de cinq ans. Ce mandat vise le budget courant, ce qui permet aux dépenses d'investissement d'être financées par l'emprunt. En outre, un objectif supplémentaire a été fixé, en vertu duquel « la dette publique nette en pourcentage du PIB doit diminuer à la date fixée à l'exercice 2015-16 ». Au total, ces objectifs sont nettement plus ambitieux que ceux qui avaient été annoncés par le précédent gouvernement, et l'objectif d'équilibre du budget structurel courant semble désormais devoir être atteint en 2014-15, c'est-à-dire un an avant le mandat, sur la base des politiques en vigueur (OBR, 2010).

Le mandat remplit un rôle utile dans le processus d'assainissement, en fixant un objectif ambitieux tout en laissant les stabilisateurs automatiques jouer pleinement. Un objectif à moyen terme fondé sur le solde ajusté des fluctuations conjoncturelles est toutefois moins transparent qu'un objectif concernant le solde effectif et est tributaire des jugements portés sur l'écart de production. Le fait que les estimations des écarts de production, les prévisions budgétaires et les appréciations quant à la probabilité de réalisation du mandat au moyen des politiques actuelles relèvent de l'OBR agissant à titre indépendant atténue cette préoccupation, mais ne résout pas les problèmes techniques en cause. Comme toutes les règles prospectives, le cadre pourrait être fragilisé si l'assainissement était concentré en fin de période, les pouvoirs publics suivant dans ce cas là systématiquement des politiques budgétaires laxistes mais promettant la prudence à l'avenir. Le plan budgétaire actuel, qui suppose un assainissement en début de période, est donc rassurant.

Il serait utile de commencer dès maintenant à prévoir un cadre budgétaire permanent pour remplacer le mandat en 2015-16, lorsque les finances publiques seront plus proches de l'équilibre. Un futur cadre à moyen terme permanent serait sans doute le meilleur moyen d'imposer des contraintes sur un horizon plus court que cinq ans, comme l'a déjà suggéré le gouvernement. Comme on le verra plus loin, il serait utile d'envisager de maintenir l'horizon glissant de cinq ans actuel pour couvrir la durée maximum d'une législature.

Un objectif ou plafond d'endettement supplémentaire devrait aussi être envisagé dans un cadre budgétaire permanent, à la fois pour améliorer la crédibilité de la politique budgétaire, compte tenu des risques potentiels de report de l'assainissement en fin de période, mais aussi parce que la dette est un objectif important en soi. Les objectifs d'endettement ont une relation plus étroite avec les résultats budgétaires à long terme, comme la viabilité budgétaire, et imposent des restrictions plus rigoureuses sur la politique budgétaire que les objectifs de déficit. Ils peuvent donc favoriser plus efficacement la crédibilité budgétaire. En revanche, les niveaux d'endettement peuvent être plus faciles à manipuler par des transactions hors bilan et sont plus vulnérables face à des chocs extérieurs (comme le sauvetage des banques en faillite). Un objectif d'endettement devrait être fixé pour assurer la compatibilité du cadre budgétaire avec l'impératif de viabilité (encadré 1.2).

L'objectif supplémentaire actuel d'une diminution du ratio de la dette au PIB en 2015-16 semble moins utile pour assurer la crédibilité budgétaire. Aussi longtemps que l'État réalise son objectif d'équilibre budgétaire, l'objectif d'endettement ne peut être contraignant que dans la mesure où l'économie connaît une récession au cours de l'année considérée. Cela implique toutefois qu'une politique budgétaire procyclique risque de devoir être appliquée pour réaliser l'objectif supplémentaire, ce qui peut nuire aux politiques de stabilisation sans améliorer sensiblement la crédibilité globale.

Les données empiriques amènent à penser que les règles de dépenses peuvent être un instrument particulièrement utile dans les cadres budgétaires (encadré 1.2). Si l'Examen des dépenses réalisé au Royaume-Uni depuis 1998 comporte certains aspects d'une règle de dépenses, cet exercice n'est pas aussi rigoureux que dans certains autres pays de l'OCDE. Premièrement, il n'exige pas d'un nouveau gouvernement qu'il fixe des plafonds de dépenses pour toute la période de la législature, bien que le gouvernement actuel ait décidé de le faire dans l'Examen des dépenses de 2010. Le cycle triennal d'Examen des dépenses est assez court et signifie que les plafonds peuvent devoir être fixés au milieu d'une période électorale. Exiger d'un nouveau gouvernement qu'il plafonne globalement les dépenses pendant toute la durée de la législature serait utile et conforme aux cadres de dépenses utilisés par exemple en Finlande et aux Pays-Bas. Les questions de marges pour imprévus et de plafonds des dépenses pour les différents ministères à prévoir dans un tel cadre devront être prises en compte.

Deuxièmement, il pourrait être utile d'envisager de réformer le contrôle des dépenses en instituant par exemple un plafonnement des dépenses sur une période glissante de cinq ans, couvrant plusieurs législatures, comme cela est actuellement le cas en Suède. Cela obligerait le gouvernement en place à définir clairement les plans de dépenses qu'il prévoit pour la période couverte par le mandat suivant et permettrait d'assurer la compatibilité de ces plans avec le cadre budgétaire global par le biais du processus d'évaluation de l'OBR. Ces plans pourraient constituer également une base de référence

pour les plans budgétaires de l'opposition, améliorant l'accès à l'information du public en général sur les aspects précis des différents plans. La période qui a précédé l'élection de 2010 est un bon exemple à cet égard, puisque l'Examen des dépenses étant programmé juste après l'élection, aucune information sur les plans de dépenses détaillés n'était disponible au-delà de 2010-11. À l'évidence, les plafonds ainsi fixés ne devraient pas être légalement contraignants pour tout nouveau gouvernement.

Troisièmement, les limites de dépenses par ministère ne s'appliquent qu'à une part relativement peu importante des dépenses totales administrées (50 % en 2009-10). S'il paraît tout à fait justifié d'exclure les dépenses très conjoncturelles, comme les allocations chômage, il devrait être possible d'inclure d'autres lignes budgétaires dans le plafond. Aux Pays-Bas, les plafonds de dépenses couvrent toutes les dépenses des administrations centrales, même les allocations chômage. Pour la Suède, le plafond nominal de dépenses tient compte de toutes les dépenses des administrations centrales à l'exception des paiements d'intérêt sur la dette publique. Il convient de noter, cependant, que les dépenses des collectivités locales ne sont incluses ni dans le cadre néerlandais, ni dans le cadre suédois.

La mise en place de l'OBR est une réforme utile du cadre budgétaire et constitue une évolution importante dans le sens d'un renforcement du processus budgétaire et d'une amélioration de la confiance du public à l'égard de la politique budgétaire. Avec la création de l'OBR en tant qu'organisme indépendant chargé d'établir des prévisions officielles macroéconomiques et budgétaires, le gouvernement a cherché à remédier à des problèmes rencontrés par le passé en raison de prévisions trop optimistes. Ces prévisions macroéconomiques trop optimistes ont été l'un des facteurs de l'indiscipline budgétaire observée dans les pays de l'OCDE. Bien que l'on dispose de peu de données montrant que les prévisions officielles du PIB ont été globalement trop optimistes au Royaume-Uni, cela a été clairement le cas pour les prévisions budgétaires avant la récession (OCDE, 2009). Les autres problèmes propres au cadre budgétaire du Royaume-Uni ont été la datation du cycle et l'évaluation du respect des objectifs fixés. Ces problèmes ont été en partie résolus par le transfert à l'OBR de la responsabilité de l'estimation de l'écart de production et de l'évaluation de la mesure dans laquelle les politiques sont conformes aux objectifs fixés.

L'OBR est dirigé par un Comité de la responsabilité budgétaire et compte environ 15 agents. Compte tenu de la répartition actuelle des tâches, cette dotation en effectifs est adéquate. Du fait de sa responsabilité dans l'établissement de prévisions et dans l'évaluation de la cohérence des politiques en cours avec les objectifs fixés, l'OBR est clairement impliqué dans le processus budgétaire. D'une part, ses travaux analytiques sont pris en considération lors de l'élaboration des politiques. De l'autre, l'OBR doit avoir accès aux estimations des coûts des réformes proposées pour être en mesure de les incorporer dans ses prévisions et évaluations. Dans l'organisation actuelle, le Trésor et les autres ministères communiquent leurs estimations des coûts et l'OBR détermine ensuite s'il les considère raisonnables ou s'il a besoin d'autres informations avant de les inclure dans ses prévisions. L'OBR doit donc disposer des capacités nécessaires pour comprendre ces estimations mais n'a pas besoin de ressources pour établir les estimations elles-mêmes. Une autre option serait de lui confier les estimations des coûts, ce qui exigerait une nette augmentation de ses effectifs et risquerait d'entraîner des chevauchements avec les activités des ministères. Si son mandat devait être élargi ou si l'OBR devait jouer un rôle plus actif dans l'estimation des coûts des politiques, des ressources supplémentaires seraient nécessaires.

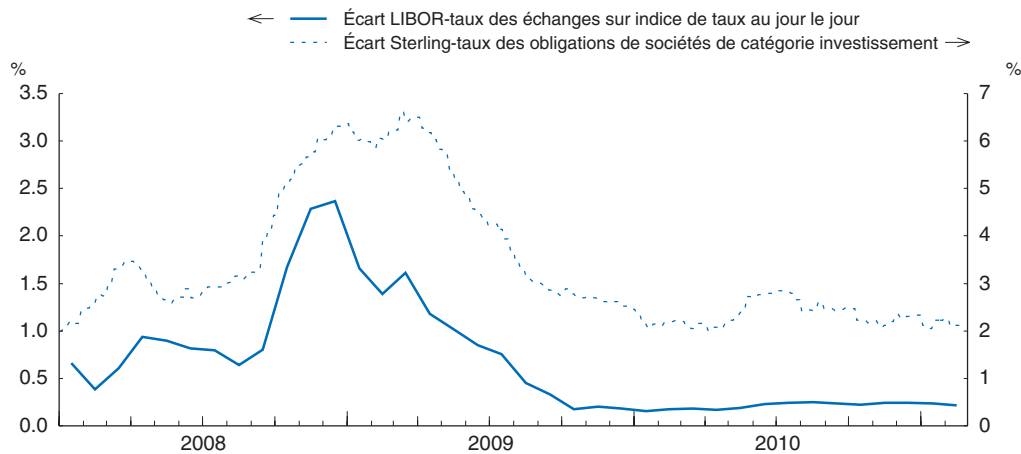
Les réformes structurelles devront soutenir la croissance et favoriser le retour à l'équilibre

Les processus de désendettement et de rééquilibrage vont sensiblement modifier la structure de l'emploi et de la production au cours des cinq prochaines années. Compte tenu de l'assainissement nécessaire des finances publiques, l'activité du secteur privé devra tirer la reprise. Cela sera facilité par la mise en œuvre de réformes structurelles. Le gouvernement a déjà engagé un vaste programme de réformes, notamment dans le but d'améliorer les résultats de l'enseignement (chapitre 3) et le fonctionnement du marché du logement (chapitre 2)³. En outre, il procède à un examen de la croissance dont l'objet est d'identifier les réformes qui permettront de lever les obstacles au développement des entreprises et d'en améliorer les conditions, notamment dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la concurrence, du commerce et de l'investissement, de la réglementation, de l'accès aux financements et du gouvernement d'entreprise.


Un ajustement efficient du marché du travail contribuera de façon notable à permettre une croissance tirée par le secteur privé. L'objectif du gouvernement est de faire en sorte que le système de prélèvements et de prestations favorise le travail et la compétitivité économique. Le budget de juin 2010 s'est traduit par un relèvement des seuils d'imposition des revenus et un abaissement de l'impôt sur les sociétés, tandis que des réformes des allocations de logement ont été annoncées. Le gouvernement a également annoncé qu'il instituerait un crédit intégré pour les personnes d'âge actif en remplacement de la multitude d'allocations versées aux travailleurs et aux chômeurs. Ce crédit universel est censé renforcer les incitations au travail en supprimant les aides à un rythme régulier à mesure que les intéressés retournent à l'emploi et voient leurs revenus augmenter. Le gouvernement réforme également les politiques actives du marché du travail – le nouveau programme, qui sera présenté en 2011, offrira un soutien personnalisé à un certain nombre de personnes, notamment celles qui bénéficient depuis longtemps de la *Jobseeker's Allowance* et celles qui touchent des prestations d'incapacité. Les prestataires seront partiellement rémunérés au moyen des économies réalisées sur les prestations en aidant les intéressés à accéder à l'emploi et à s'y maintenir.

Le secteur bancaire a été sérieusement touché par la crise et de nouvelles réformes sont indispensables

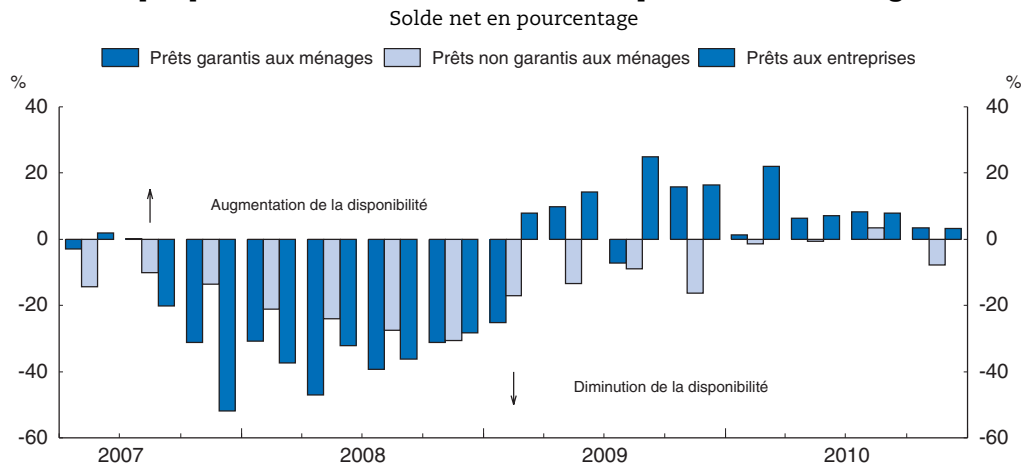
Les années qui ont précédé la crise se sont caractérisées par une expansion rapide des activités financières internationales, auxquelles les banques du Royaume-Uni ont très largement participé. Le volume des opérations et des engagements inscrits au bilan des banques, de même que leur recours massif à des prêts interbancaires de l'étranger, ont augmenté de façon spectaculaire. Plusieurs banques – Northern Rock, Bradford & Bingley, Alliance & Leicester et HBOS – ont utilisé la titrisation et des prêts interbancaires pour financer une croissance très rapide (Turner, 2009). Ces opérations ont contribué à rendre le système financier du Royaume-Uni vulnérable aux dysfonctionnements des marchés financiers mondiaux à la suite de l'effondrement du marché des *subprimes* aux États-Unis. Le tarissement des marchés de titrisation et des marchés institutionnels a conduit à la défaillance de Northern Rock et de Bradford & Bingley et a entraîné des difficultés pour plusieurs autres banques⁴. Beaucoup de banques ont essuyé de lourdes pertes et la récession est venue accentuer les problèmes de crédit, en particulier dans le secteur de l'immobilier commercial. Le gouvernement et la Banque d'Angleterre ont dû intervenir massivement pour rétablir la liquidité et soutenir l'offre de crédit (pour une description détaillée de ces interventions, voir OCDE, 2009).

Graphique 1.10. **Écarts de rémunération de la livre sterling**


Source : Banque d'Angleterre et Thomson Reuters Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511245>

La situation des marchés de capitaux s'est sensiblement améliorée depuis le milieu de 2009, mais des problèmes subsistent. Les écarts entre le Libor et le taux des échanges sur indice de taux au jour le jour et sur le taux des obligations de sociétés de catégorie investissement se sont considérablement réduits (graphique 1.10). Les grandes banques ont renoué avec les bénéfiques, renforcé leurs fonds propres et leur financement et notablement réduit leur endettement. Néanmoins, le système financier continue de bénéficier du soutien public. Les banques demeurent confrontées à plusieurs problèmes, comme la nécessité de refinancer des montants importants au cours des années à venir et de renforcer leurs volants de fonds propres et de liquidités. Les perspectives économiques incertaines comportent des risques. Les pertes sur créances pourraient s'accroître, notamment dans le secteur de l'immobilier commercial, et les banques doivent être en mesure d'offrir des financements suffisants pour soutenir la reprise économique. Les conditions de crédit se sont améliorées pour les grandes entreprises, mais elles restent restrictives pour les petites entreprises et les ménages (graphique 1.11).

Graphique 1.11. **Offre de crédits aux entreprises et aux ménages**

Source : Banque d'Angleterre, Credit Conditions Survey.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511264>

Le cadre national de réglementation et de surveillance financière doit encore être renforcé

La crise financière a mis au jour de sérieuses faiblesses sur le plan de la réglementation et de la surveillance financière, au niveau national aussi bien qu'international. Les retraits massifs de dépôts opérés par les clients de Northern Rock ont révélé les limites du système d'assurance des dépôts. Jusqu'en 2007, ceux-ci n'étaient intégralement garantis qu'à hauteur de 2000 GBP, le solde l'étant à 90 % jusqu'à concurrence de 35 000 GBP. La crise a aussi fait ressortir de sérieux problèmes de gestion du risque de liquidité au Royaume-Uni, comme dans beaucoup d'autres pays. Le rapport Turner, publié en mars 2009, présente une analyse détaillée des causes de la crise financière et recommande toute une panoplie de mesures destinées à renforcer la stabilité et l'efficacité du système bancaire. Nombre de ces recommandations ont été incorporées à des accords internationaux (exigences de fonds propres, ratio de levier, régulation des liquidités, par exemple), tandis que d'autres, comme celles qui concernent les liens entre les activités de banque commerciale et de banque d'investissement ou le plafonnement des prêts hypothécaires en fonction des revenus ou de la valeur du bien, sont encore à l'étude. Doté d'un secteur financier très développé et complexe, le Royaume-Uni occupe une place de premier plan dans le système financier mondial. Il est donc indispensable que les autorités du Royaume-Uni participent à la mise en place d'un mécanisme international solide pour la réglementation et la surveillance financière dans le cadre du G20, du Conseil de stabilité financière et de l'Union européenne.

Les autorités du Royaume-Uni ont déjà pris d'importantes mesures pour remédier à un certain nombre de problèmes. La garantie des dépôts a été portée récemment à 100 % pour la première tranche de 85 000 GBP (170 000 GBP pour les comptes joints) et, en tout état de cause, les autorités ont évité les pertes même sur les dépôts supérieurs à ce plafond. Une action rapide a été nécessaire pour regagner la confiance des déposants. Un nouveau régime de liquidité destiné à protéger la clientèle, les contreparties et les autres acteurs contre les conséquences d'une gestion imprudente du risque de liquidité est actuellement mis en place. Il repose sur les principes de l'autosuffisance – y compris pour les succursales et filiales de banques étrangères – et d'un volume suffisant de liquidités. Les banques devront détenir des réserves d'obligations d'État de haute qualité et respecter des obligations déclaratives renforcées. Le nouveau régime découragera le recours au financement à court terme auprès d'investisseurs institutionnels, qui s'est révélé très néfaste ces dernières années. Le Royaume-Uni a pris de l'avance sur la législation internationale dans ce domaine, ce qui est une bonne chose, mais il faudra peut-être apporter des modifications au nouveau régime à un stade ultérieur pour tenir compte des normes internationales (FSA, 2009).

La *Banking Act* de 2009 définit un régime spécial de résolution (*special resolution regime*, SRR) pour les établissements recevant des dépôts. Un régime spécial de résolution est nécessaire pour assurer la liquidation en bon ordre des banques défaillantes. L'absence d'un tel régime au Royaume-Uni s'est révélée problématique lorsque certains établissements, notamment Northern Rock, ont connu de graves difficultés et que les autorités ont alors dû prendre des mesures d'urgence. Le régime spécial de résolution permet aux autorités financières de transférer la propriété de certaines parties d'une banque défaillante à un repreneur privé, à une banque relais ou au secteur public. Ce régime devrait permettre la liquidation en bon ordre de banques de petite taille ou de taille moyenne, d'assurer la continuité de l'activité bancaire et de protéger les intérêts des

contribuables et des déposants (pour plus de détails, voir OCDE, 2009). D'autres mécanismes seront nécessaires, notamment au niveau international, pour faire face à la défaillance de grands établissements multinationaux.

Un nouveau cadre de réglementation va progressivement remplacer le système tripartite mis en place entre 1997 et 2000 (HMT, 2010b)⁵. Comme dans beaucoup de pays, les réglementations en vigueur n'ont pas permis de détecter les problèmes qui se faisaient jour au sein du système financier et de faire face de façon adéquate à la crise lorsqu'elle a éclaté. L'un des principaux objectifs du nouveau système est de confier à une seule institution – la Banque d'Angleterre – un mandat précis pour évaluer les risques dans le système financier tout entier, et de lui donner les moyens d'assurer la stabilité financière. Les principales caractéristiques du nouveau cadre de réglementation sont les suivantes :

- Un *Financial Policy Committee* (FPC) chargé de la réglementation macroprudentielle sera constitué au sein de la Banque d'Angleterre, la majorité de ses membres étant issus de celle-ci.
- Une *Prudential Regulation Authority* (PRA) sera chargée de la réglementation microprudentielle. Afin d'assurer une bonne coordination entre la réglementation macroprudentielle et la réglementation microprudentielle, la PRA fera aussi partie de la Banque d'Angleterre (elle sera dirigée par le Gouverneur adjoint pour la réglementation prudentielle, fonction nouvellement créée).
- Une *Financial Conduct Authority* (FCA) réglera le fonctionnement des services et marchés financiers. Cette fonction est distincte de la réglementation prudentielle car elle suppose une approche et une culture différentes. Il est désormais admis que « même des marchés très concurrentiels et une bonne diffusion des informations ne sont pas suffisants pour protéger les intérêts des consommateurs » (Turner, 2010).

Le nouveau cadre de réglementation fixe des objectifs plus précis aux organes de réglementation et renforce leur responsabilité. Il améliore également les synergies, l'homogénéité et la cohérence au sein du système de réglementation. La Banque d'Angleterre aura clairement pour mission de surveiller le système financier tout entier et d'identifier les risques pesant sur la stabilité financière, et elle aura à sa disposition des instruments macro et microprudentiels pour assurer cette stabilité. Le fait que certains membres siègent à la fois au FPC et au *Monetary Policy Committee* (MPC) a pour objet d'assurer la cohérence entre stabilité financière et politique monétaire. Le dispositif institutionnel proposé a pour conséquence inévitable de concentrer les pouvoirs entre les mains de la Banque d'Angleterre. Les risques qu'implique cette concentration seront atténués par la présence de membres extérieurs au FPC. Cependant, la Banque devra faire preuve d'un maximum de transparence en matière de réglementation financière, et il sera indispensable d'assurer une bonne coordination entre la Banque d'Angleterre et les autres autorités, notamment la FCA, le Trésor et les entités supranationales.

Des accords internationaux remédient à certaines faiblesses

Un engagement constructif aux niveaux international et européen est essentiel pour assurer une concurrence équitable et réduire au minimum les risques d'arbitrage entre réglementations. Des propositions de réforme financière au niveau international, reflétant l'engagement pris par le G20 d'améliorer la stabilité financière, figurent dans l'accord de Bâle III et plusieurs initiatives de la Commission européenne (encadré 1.3).

Encadré 1.3. Bâle III et les nouvelles initiatives européennes

Le cadre de Bâle III

Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire est parvenu en septembre 2010 à un consensus sur un ensemble de réformes destinées à renforcer les normes de fonds propres et de liquidité, généralement désigné sous le nom de « Bâle III », comportant les principales dispositions suivantes (BRI, 2010) :

- Application de normes de fonds propres plus rigoureuses aux banques (1^{er} pilier). La proportion minimale d'actions ordinaires passera de 2 % actuellement à 4.5 %, et leur définition plus stricte accroîtra encore la norme de fonds propres. Selon la nouvelle définition, l'ancien seuil serait plus proche de 1 % (Cecchetti, 2010). Le nouveau cadre de réglementation des fonds propres élargit par ailleurs l'éventail des risques couverts, notamment aux risques liés aux opérations complexes et aux dérivés. La proportion minimale d'actions ordinaires est complétée par un volant de conservation de 2.5 %, qui devrait imposer des limites au versement de dividendes et de primes lorsque la part des actions ordinaires devient inférieure à 7 %. Un volant contracyclique supplémentaire de 2.5 % doit être constitué en période d'expansion excessive du crédit.
- Les établissements financiers d'importance systémique doivent avoir une capacité d'absorption des pertes supérieure aux normes minimales décrites ci-dessus. Le Comité de Bâle et le Conseil de stabilité financière examinent les mesures qui pourraient être prises à cet égard, notamment des exigences supplémentaires de fonds propres pour ces établissements, des fonds propres conditionnels et la requalification de dette.
- Un ratio de levier de 3 %, harmonisé au plan international, est prévu pour compléter les exigences de fonds propres fondées sur le risque.
- Des normes minimales en regard du risque de liquidité sont instaurées. Le ratio de liquidité à court terme vise à faire en sorte que les banques disposent à tout moment d'une couverture de 30 jours sous la forme d'actifs liquides de haute qualité – numéraire, réserves auprès de la banque centrale, obligations d'État dans la monnaie du pays où elles exercent leurs activités – pour faire face à des situations d'urgence. Le ratio de liquidité à long terme permet de veiller à la concordance de la structure de l'actif et de celle du passif pour assurer un financement stable à l'horizon d'un an.
- L'amélioration des normes de contrôle bancaire vise à remédier aux faiblesses de la gestion des risques, notamment en termes de gouvernance, de pratiques de rémunération et de tests de résistance (2^e pilier). Une plus large divulgation des informations concernant les expositions aux risques et les exigences réglementaires de fonds propres devrait renforcer la discipline du marché (3^e pilier).

Initiatives de l'Union européenne*

Bâle III est transposé dans la législation européenne par la directive concernant les exigences de fonds propres et il est important que celle-ci soit appliquée avec toute la rigueur voulue. L'Union européenne a pris d'autres initiatives pour améliorer l'architecture de contrôle européenne et les mécanismes de résolution des crises, qui devraient être adoptées avant la fin de 2011 et mises en application avant la fin de 2012. Les principales mesures sont les suivantes :

- Durant la phase aiguë de la crise financière, en mars 2009, la Commission européenne a pris des mesures d'urgence pour préserver la confiance des déposants en portant la garantie des dépôts de 20 000 EUR à 100 000 EUR à la fin de 2010. Une révision en profondeur de la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts a été lancée en juillet 2010 dans un souci d'harmonisation et de simplification et afin d'assurer une indemnisation plus rapide et d'améliorer le financement des systèmes.

Encadré 1.3. **Bâle III et les nouvelles initiatives européennes** (suite)

- Un nouveau système européen de surveillance financière a été élaboré. Un Comité européen du risque systémique sera chargé de la surveillance macroprudentielle et de la diffusion d'alertes et de recommandations au niveau du système. Trois nouvelles autorités européennes de surveillance, à savoir l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et l'Autorité européenne des valeurs mobilières (AEVM), seront chargées de la réglementation de ces différents secteurs.
- Un système de gestion des crises, présenté en octobre 2010, ouvre la voie à des dispositions législatives qui devraient être proposées au printemps 2011. Ce système prévoit des mesures préparatoires et préventives (plans de redressement et testaments bancaires), l'attribution aux autorités de surveillance de pouvoirs leur permettant de prendre rapidement des mesures pour remédier aux problèmes avant que ceux-ci ne deviennent graves (pouvoir de demander le remplacement des dirigeants, de déclencher un plan de redressement ou de céder des activités comportant des risques excessifs, par exemple) et des moyens de résolution (pouvoir de déclencher la reprise d'une banque défaillante par un établissement sain ou une banque relais, par exemple). La Commission propose aussi la création de fonds de résolution nationaux financés par des contributions du secteur bancaire, qui devraient être harmonisés autant que possible entre les pays afin d'éviter les distorsions de la concurrence.
- Entre autres mesures importantes, on citera encore une meilleure réglementation des agences de notation et des marchés dérivés, un renforcement de la protection des consommateurs et des recommandations sur les principes de rémunération.

* Pour plus de détails, voir OCDE (2010d).

Questions de mise en œuvre et futures réformes

Il est indispensable de mettre en œuvre les nouvelles normes

Les réformes vont être appliquées progressivement sur plusieurs années et leur succès exigera une action résolue de la part des régulateurs. Il importera de préserver l'élan de la réforme financière alors que le souvenir de la crise s'estompera et que le secteur financier essaiera de peser de tout son poids pour assouplir la réglementation. Les acteurs du marché font souvent valoir qu'une réglementation rigoureuse nuit à la compétitivité de Londres en tant que place financière internationale. Cependant, la stabilité du système financier et la fiabilité des contreparties sont également essentielles pour la compétitivité d'une place financière (FSA, 2009). Les autorités devront aussi surveiller le comportement des acteurs du marché afin de veiller à ce qu'ils ne contournent pas la réglementation par des innovations financières ou en transférant des activités dans des juridictions non réglementées, comme cela a eu lieu massivement avant la crise. Enfin, une bonne coordination sera nécessaire entre les nouvelles structures institutionnelles, au niveau national aussi bien qu'avec les institutions européennes.

La réglementation macroprudentielle est aujourd'hui considérée comme indispensable pour éviter les risques systémiques. Cependant, les instruments d'action dans ce domaine restent à définir. Un arbitrage difficile doit être opéré entre les règles et les mesures discrétionnaires. Les règles apportent crédibilité et transparence et limitent le champ d'action des lobbyistes, mais les mesures discrétionnaires laissent plus de

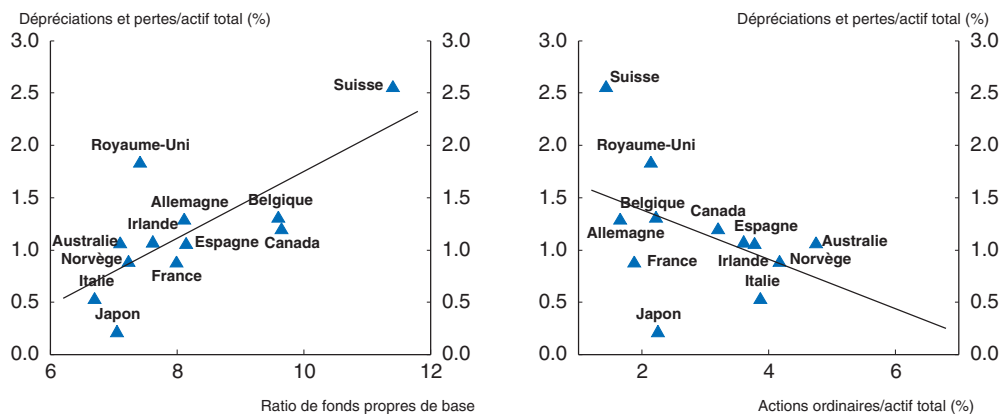
flexibilité dans un secteur qui se caractérise par des innovations rapides. Les risques systémiques tiennent principalement à l'excès d'optimisme des agents économiques pendant les phases d'expansion et à la sous-estimation par les banques des effets cumulatifs (Banque d'Angleterre, 2009). Le caractère procyclique du système financier pourrait être atténué par un provisionnement dynamique, consistant à estimer le montant des pertes futures à partir des pertes passées évaluées sur le cycle économique tout entier, comme cela se fait en Espagne depuis 2000. De fait, Bâle III introduit un volant de fonds propres contracyclique destiné à amortir le cycle du crédit, mais le choix du moment à partir duquel il doit être constitué relève des autorités nationales. Un certain nombre d'indicateurs potentiels pour des exigences supplémentaires de fonds propres ont été identifiés par la Banque d'Angleterre, comme les flux et stocks de crédit, les écarts de taux, les prix des actifs et les conditions de crédit (Banque d'Angleterre, 2009)⁶. Se pose également la question de savoir si les exigences supplémentaires de fonds propres doivent s'appliquer aux normes générales de fonds propres des banques ou être ciblées sur les catégories de créances les plus risquées, étant donné qu'une contrainte touchant l'ensemble des fonds propres pourrait inciter les banques à réduire les prêts relativement peu lucratifs à faible risque plutôt que les prêts à haut rendement et à haut risque.

Une réglementation des produits pourrait aussi contribuer à limiter les prêts à risque et les emprunts excessifs. Avant la crise, la FSA comptait sur la divulgation d'informations et la discipline du marché pour éviter toute expansion excessive du crédit. Cependant, il est aujourd'hui envisagé que le Comité de politique financière, dont la création est proposée par le gouvernement, utilise, parallèlement à d'autres instruments macroprudentiels, des ratios prêt-valeur du bien.

Les normes de fonds propres ne sont pas suffisantes


Le relèvement des normes de fonds propres dans le cadre de Bâle III constitue un pas important dans la voie du renforcement du système financier, mais des mesures supplémentaires devront être prises pour éviter de nouvelles crises (King, 2010). Les coefficients de pondération en fonction des risques sont déterminés par référence au passé, mais les risques évoluent en général au fil des ans. Par exemple, dans Bâle II, les prêts hypothécaires étaient soumis à des normes de fonds propres peu élevées, car il s'agissait jusqu'alors de prêts relativement peu risqués. Mais l'assouplissement des conditions d'octroi des prêts, notamment aux États-Unis, a profondément modifié le paysage. De surcroît, les ratios de fonds propres fondés sur les actifs pondérés en fonction du risque ont favorisé les arbitrages entre catégories de fonds propres, permettant aux banques de réduire leurs actifs pondérés en fonction du risque en utilisant des instruments hors bilan et des dérivés, ce qui a accru l'effet de levier et la prise de risque (Blundell-Wignall, et al., 2009). De fait, depuis quelques années, on observe une corrélation positive entre les dépréciations d'actifs et les pertes annoncées par les banques et les ratios de fonds propres de base (graphique 1.12).

Il faudrait en priorité limiter l'effet de levier. Les ratios de levier (ratio des actions ordinaires à l'actif total non pondéré), contrairement aux ratios de fonds propres pondérés en fonction du risque, sont en corrélation négative avec les dépréciations d'actifs et les pertes. Bâle III introduit un ratio de levier pour compléter les exigences de fonds propres pondérés par le risque. Cependant, comme les banques peuvent procéder à des arbitrages entre coefficients de pondération dans le but de réduire les exigences de fonds propres, le ratio de levier devrait constituer l'un des principaux instruments de contrôle des fonds

Graphique 1.12. Normes de fonds propres et endettement au regard des pertes¹

1. Calculs basés sur l'échantillon des banques déclarant des dépréciations et pertes sur créances telles que rapportées par Bloomberg, à l'exclusion des banques des États-Unis. Les dépréciations et pertes sont cumulées entre janvier 2007 et la mi-2009; Le Ratio de fonds propre de base, l'actif total et les actions ordinaires sont des moyennes de la période 2006-2008 (2007-2008 pour le ratio de fonds propres de base pour le Japon).

Source : Calculs de l'OCDE (se référer à Blundell-Wignall et al., 2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511283>

propres (Blundell-Wignall et Atkinson, 2010). Les régulateurs devront aussi veiller à ce que tous les actifs pertinents soient pris en compte, y compris les éléments hors bilan.

Les autorités financières doivent réduire au minimum les possibilités d'arbitrage entre réglementations. Les activités bancaires « parallèles » ont joué un rôle très important dans le système financier mondial ces dernières années. Les banques d'investissement, les entités d'investissement structuré et les organismes de placement collectif sur le marché monétaire ont mené des activités normalement exercées par les banques – services de gestion des liquidités, transformation des échéances et opérations à effet de levier (Tucker, 2010). Or, ces acteurs ne sont pas soumis aux mêmes règles que les banques, notamment en termes d'exigences de fonds propres, et ils ont donc pu prendre davantage de risques. Les activités bancaires parallèles sont par ailleurs étroitement liées aux banques traditionnelles, qui les ont souvent utilisées pour contourner la réglementation prudentielle. Il y aurait sans doute lieu de renforcer la réglementation applicable aux établissements exerçant ces activités dans certains cas – en intégrant les entités d'investissement structuré relevant d'une même banque dans le bilan de celle-ci, par exemple. Les régulateurs devraient en tout état de cause exiger une divulgation maximale de l'exposition des banques traditionnelles à des établissements ou produits financiers non bancaires. C'est là une condition indispensable pour contrôler les risques systémiques, en particulier dans la mesure où l'innovation financière peut être mise à profit pour contourner la réglementation. Le rapport Turner contient des recommandations utiles à cet égard : le champ de la réglementation et de la surveillance devrait être défini en termes de substance économique et non de forme juridique, les autorités devraient pouvoir rassembler des informations sur tous les établissements importants non réglementés afin d'évaluer les risques systémiques, et les centres financiers en régime d'extraterritorialité devraient être couverts par des accords internationaux en matière de normes réglementaires.

Il faut s'attaquer au problème du renflouement systématique des grandes banques

L'un des principaux problèmes dont souffre le système financier actuel tient à l'existence d'établissements dont la défaillance aurait des conséquences financières et

économiques si catastrophiques qu'on ne peut les laisser faire faillite et qu'ils bénéficient donc d'une garantie implicite de l'État. Nombre de ces établissements exercent à la fois des activités de banque d'investissement et des activités de banque commerciale⁷. Il s'ensuit un problème d'aléa moral qui influe sur la structure concurrentielle du secteur, entraînant une concentration accrue et, partant, des problèmes d'aléa moral encore plus sérieux. Plusieurs instruments peuvent être utilisés pour encourager les banques commerciales à prendre moins de risques. C'est le cas, notamment, du prélèvement appliqué sur les bilans des banques depuis le 1er janvier 2011. Une autre possibilité consiste à relever sensiblement les exigences de fonds propres pour les banques d'importance systémique, comme le proposent le Comité de Bâle et le Conseil de stabilité financière et comme cela a déjà été décidé en Suisse⁸. Des réformes plus radicales pourraient être envisagées. Une séparation entre les activités de banque commerciale et les activités de banque d'investissement, dans l'esprit de la loi *Glass-Steagall* adoptée en 1933 aux États-Unis, ou la proposition *Volcker* tendant à restreindre la capacité des entités bancaires à s'engager dans le négoce pour compte propre et la création, la gestion et le placement de fonds privés sont des options intéressantes. Les activités de banque commerciale continueraient de bénéficier d'une garantie des dépôts et de l'accès au guichet de réescompte, mais ces avantages ne seraient plus consentis pour les activités de banque d'investissement.

Les avis sont partagés en ce qui concerne la possibilité de restructurer les banques en entités plus petites. Le gouverneur de la Banque d'Angleterre a noté l'intérêt d'une séparation entre les activités de banque commerciale et les activités de banque d'investissement. En revanche, le Rapport Turner, tout en reconnaissant la nécessité de limiter les activités de négoce pour compte propre des banques commerciales, considère qu'une « distinction juridique plus formelle et plus complète entre les activités bancaires au sens étroit et les activités de marché n'est pas envisageable ». Ce point de vue s'explique dans une large mesure par le fait que dans un système financier mondialisé, il serait difficile d'imposer une séparation entre ces activités en l'absence d'accord international, peu probable, sur les modalités d'une telle séparation. Le gouvernement a chargé l'*Independent Commission on Banking*, présidée par Sir John Vickers, d'examiner la structure du système bancaire du Royaume-Uni. La Commission présentera en septembre 2011 ses recommandations définitives quant aux mesures à prendre pour réformer le système bancaire et promouvoir la stabilité et la concurrence, y compris la question de la séparation entre les fonctions de banque commerciale et de banque d'investissement.

Sans aller jusqu'à la restructuration, il est possible d'ériger un « coupe-feu » entre les activités de banque d'investissement, à risque, et les activités de banque commerciale en encourageant la création de structures de holding passives. Ces structures créent une séparation entre les activités de banque commerciale et les activités de banque d'investissement, avec un cloisonnement juridique obligatoire des fonds propres des filiales ayant des caractéristiques de risque très différentes, tout en préservant les synergies et les économies d'échelle et de gamme au sein des groupes bancaires. Ces structures transparentes permettraient aux acteurs du marché et aux régulateurs de mieux évaluer la vulnérabilité des banques et de réduire ainsi les risques de contagion et de contrepartie. Les risques plus élevés engendrés par les activités de banque d'investissement se refléteraient dans le coût du capital pour les structures d'investissement, ce qui limiterait la prise de risque. Enfin, une structure d'investissement pourrait faire faillite sans que cela ait trop de conséquences pour la partie banque commerciale (Blundell-Wignall et al., 2009).

Encadré 1.4. **Recommandations relatives à la politique macroéconomique et financière**

Politique monétaire

- Si la reprise se poursuit comme prévu, un processus de normalisation de la politique monétaire devrait être amorcé au second semestre de 2011 et les mesures de relance devraient être démantelées en 2012 à mesure que la reprise s'accélération. Les mesures d'assouplissement quantitatif devront être retirées de façon ordonnée une fois que les taux directeurs auront augmenté par rapport à leur niveau actuel. La Banque d'Angleterre devra cependant réagir plus rapidement si les anticipations d'inflation commencent à s'accroître fortement ou si elles entraînent une hausse significative des salaires.

Politique budgétaire

- L'annonce du programme d'assainissement des finances publiques et les premières mesures prises dans ce sens constituent un bon compromis entre la viabilité budgétaire et la réduction des risques de pertes extrêmes, d'une part, et le soutien de la croissance à court terme, de l'autre. L'objectif ambitieux consistant à équilibrer le budget corrigé des variations conjoncturelles sur un horizon roulant à cinq ans devrait contribuer à ramener les finances publiques sur une trajectoire viable.
- En temps opportun, il faudra transformer cet objectif en un dispositif permanent d'encadrement de la politique budgétaire au-delà de 2015-16. Il conviendrait d'envisager un cadre budgétaire axé sur un horizon glissant de cinq ans, comprenant un plafond de dépenses qui s'appliquerait à une proportion plus importante des dépenses totales que ce n'est le cas actuellement (à l'exclusion seulement des composantes les plus conjoncturelles) et un objectif de déficit. L'objectif devrait être fixé de manière à assurer la viabilité des finances publiques sur le long terme, par exemple sous la forme d'un niveau d'endettement. L'*Office of Budget Responsibility* (OBR) devrait être chargé de veiller au respect du cadre budgétaire.
- En créant l'OBR, organe indépendant, le gouvernement a répondu à des préoccupations importantes concernant les prévisions budgétaires et l'évaluation des résultats au regard des objectifs initialement retenus. Étant donné les ressources limitées dont dispose l'OBR, celui-ci sera très tributaire des analyses réalisées par le Trésor et les autres ministères. Si son champ d'action est élargi ou s'il est amené à jouer un rôle plus actif dans l'évaluation des coûts des politiques publiques, il faudra mettre davantage de ressources à sa disposition.
- La composition des mesures d'assainissement des finances publiques pourra être adaptée de manière à mieux promouvoir la croissance et l'efficacité :
 - ❖ Un relèvement des taux de TVA préférentiels et la suppression des exemptions renforceront l'efficacité fiscale, tout en assurant plus de cohérence en matière de lutte contre le changement climatique, étant donné que le taux de TVA applicable à la consommation d'énergie domestique n'est que de 5 %. La fonction de redistribution pourrait être assurée plus efficacement par des aides ciblées.
 - ❖ Le fait d'isoler les soins de santé des autres postes de dépenses exerce des pressions inutiles sur ceux-ci et risque de perpétuer un certain manque d'efficacité dans la prestation des soins. Il y aurait lieu au contraire d'engager des réformes structurelles destinées à renforcer l'efficacité en remédiant aux rémunérations excessives et en intensifiant la concurrence entre prestataires de soins de santé.

Encadré 1.4. **Recommandations relatives à la politique macroéconomique et financière** (suite)

- ❖ Le gouvernement a essayé de cibler l'investissement public sur des projets à forte rentabilité économique, mais les réductions massives de l'investissement public font peser un risque sur la croissance à long terme. Il serait donc souhaitable de consacrer davantage de ressources à l'investissement public, à condition que les projets offrent une rentabilité suffisante.
- ❖ La décision de relever plus rapidement l'âge de la retraite dans le cadre du régime public contribuera de façon importante à améliorer la viabilité des finances publiques. D'autres mesures devraient être prises dans ce sens, notamment l'application éventuelle d'un ajustement automatique en fonction de la longévité.

Réglementation financière

- Il faudrait s'attaquer au problème du renflouement systématique des banques jugées trop importantes pour pouvoir faire faillite. Une option consiste à restructurer celles-ci en plusieurs entités. Une autre possibilité serait d'imposer des exigences de fonds propres supplémentaires ou d'utiliser des instruments fiscaux pour mettre un terme à l'aide implicite que représente le renflouement systématique des établissements trop importants pour faire faillite. Des structures de holding passives servant de coupe-feu permettraient sans doute de remédier aux risques de contagion et de contrepartie qui sont étroitement liés à ce problème.
- Il faudrait renforcer les normes de fonds propres selon les dispositions de l'accord Bâle III afin de veiller à ce que les banques disposent d'un volant de fonds propres suffisant au regard des risques auxquels elles s'exposent. Des ratios de levier au niveau des groupes, couvrant tous les actifs concernés, y compris les risques hors bilan, devraient aussi être utilisés pour imposer des contraintes en matière de fonds propres. Il faudrait obliger les banques à détenir des fonds propres suffisants pour couvrir les risques hors bilan afin d'éviter l'arbitrage réglementaire et les risques pour leur réputation. Dans le même ordre d'idées, le traitement comptable des actifs hors bilan devrait être aligné sur les risques sous-jacents. Sans préjuger du choix des autres instruments macroprudentiels, un provisionnement dynamique devrait être utilisé pour réduire le caractère procyclique du système financier.
- Le cadre macroprudentiel annoncé est important du point de vue de la stabilité financière. Les instruments d'action doivent être définis et mis en œuvre rapidement.
- Il faudrait accorder davantage d'attention, en termes de réglementation et de surveillance, aux conditions d'octroi des prêts et aux incitations en faveur de la création de valeur à long terme.

Notes

1. Durant la récession qui s'est amorcée au début des années 90, l'emploi dans les administrations publiques a diminué de près de 12 % au cours des cinq années qui ont suivi, alors que l'OCDE estime que le chiffre correspondant pour cette récession est de près de 2 % jusqu'à la fin de 2012, encore que ce pourcentage puisse être affecté par l'augmentation de l'emploi public résultant du reclassement de certains salariés dans le secteur financier. Depuis le pic enregistré à la fin de 2009, l'emploi dans le secteur public devrait diminuer de 4 % environ jusqu'à la fin de 2012, alors que la baisse correspondante au début des années 90 était d'à peu près 8 %.
2. Les différentes estimations pour 2010 sont les suivantes : OCDE : -4.4 % ; FMI : -2.7 % ; OBR : -3.25 % ; NIESR : -4.0 % ; CE : -3.9 %.
3. Se reporter à l'annexe pour de plus amples informations sur les progrès de la réforme structurelle.

4. Northern Rock et Bradford & Bingley ont été intégralement nationalisées. HBOS et Lloyds TSB font désormais partie du Lloyds Banking Group, partiellement nationalisé.
5. Dans le cadre du système tripartite, la FSA était responsable de la réglementation financière et bancaire, la Banque d'Angleterre était responsable de la politique monétaire, du crédit en dernier ressort et du contrôle macroprudentiel, et le Trésor était chargé de l'architecture globale du système et des aspects relatifs aux finances publiques (pour plus de détails, voir OCDE, 2009).
6. D'autres auteurs ont proposé des indicateurs avancés permettant de détecter les augmentations coûteuses des prix des actifs (FMI, 2009 ; Alessi et Detken, 2009 ; Agnello et Schuknecht, 2009).
7. Les activités de banque commerciale peuvent aussi donner lieu à des pertes importantes. Cependant, les flux de trésorerie entrants et sortants liés au crédit bancaire sont relativement prévisibles, ce qui atténue les problèmes de contagion et le risque de contrepartie (Blundell-Wignall et al., 2009).
8. UBS et Credit Suisse devront détenir des fonds propres représentant 19 % des actifs pondérés par le risque d'ici à 2019, dont au moins 10 % sous la forme d'actions ordinaires et le reste en fonds propres conditionnels.

Bibliographie

- Agnello, L. et L. Schuknecht (2009), « Booms and Busts in Housing Markets. Determinants and Implications », *European Central Bank Working Paper*, n° 1071.
- Alessi, L. et C. Detken (2009), « "Real time" Early Warning Indicators for Costly Asset Price Boom/bust Cycles. A Role for Global Liquidity », *European Central Bank Working Paper*, n° 1039.
- Anderson, B. et J. Minarik (2006), "Design Choices for Fiscal Policy Rules", *OECD Journal on Budgeting* vol. 5 – n° 4, OCDE, Paris.
- Banque d'Angleterre (2009), « The role of macroprudential policy », *Bank of England Discussion Paper*, novembre.
- Banque d'Angleterre (2010a), *Inflation Report November 2010*, Bank of England, Londres.
- Banque d'Angleterre (2010b), *Inflation Report August 2010*, Bank of England, Londres.
- Blundell-Wignall, A., G. Wehinger et P. Slovik (2009), « The Elephant in the Room: The Need to Deal with What Banks Do », *OECD Financial Market Trends*, vol. 2009 – Issue 2.
- Blundell-Wignall, A. et P. Atkinson (2010), « Thinking beyond Basel III: Necessary Solutions for Capital and Liquidity », *OECD Financial Market trends*, vol 2010 – Issue 1.
- BRI (2010), *Réponse du Comité de Bâle à la crise financière : Rapport au Groupe des Vingt*, Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, Banque des règlements internationaux, octobre.
- Briotti, M.G. (2005), « Economic reactions to public finance consolidation: a survey of the literature », Banque centrale européenne, étude n° 38 dans la série des études de la BCE concernant des sujets spécifiques.
- Dwyer, A., K. Lam et A. Gurney (2010), « Inflation and the Output Gap in the UK », *HM Treasury Economic Working Paper* n° 6.
- Cecchetti, S.G. (2010), « Le point sur la réforme financière », remarques présentées lors du Forum économique de Westminster, National Institute of Economic and Social Research, Londres, 4 octobre.
- Egert, B. (2010), « Fiscal Policy Reaction to the Cycle in the OECD: Pro- or Counter-cyclical? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 763, OCDE, Paris.
- Emmerson, C. (2008), « Bending the rules? », *Public Finance Magazine*, août.
- Faccini, R. et C. Hackworth (2010), « Changes in output, employment and wages in the United Kingdom during recessions », *Bank of England Quarterly Bulletin* 2010Q1.
- Financial Services Authority (2009), « Strengthening liquidity standards », *Financial Services Authority Policy Statement* 09/16, octobre.
- FMI (2009), « Les enseignements à tirer des fluctuations des prix des actifs pour la politique monétaire », *Perspectives de l'économie mondiale, Fonds monétaire international*, octobre, chapitre 3.

- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel et C. André (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553, OCDE, Paris.
- Hagemann, R. (2011), « Improving fiscal performance through fiscal councils », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 829, OCDE, Paris.
- Henriksson, J. (2007), « Ten Lessons about Budget Consolidation », *Bruegel Essay and Lecture Series*, Bruxelles.
- HM Treasury (2010a), « Spending Review 2010 », HM Treasury, octobre.
- HM Treasury (2010b), « A new approach to financial regulation: judgement, focus and stability », HM Treasury, juillet.
- Institute for Fiscal Studies (IFS) (2010), « Distributional analysis of tax and benefit changes », www.ifs.org.uk/publications/5313.
- King, M. (2010), « Banking: From Bagehot to Basel, and Back Again », *The Second Bagehot Lecture*, Buttonwood Gathering, New York City, 25 octobre.
- Mirrlees, J. et al. (2010), « Tax by Design: The Mirrlees Review », Institute for Fiscal Studies, www.ifs.org.uk/mirrleesReview/design.
- OCDE (2007), *Perspectives économiques de l'OCDE 2007*, n° 81, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Systèmes de santé : Efficacité et politiques*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264094925-fr>.
- OCDE (2010c), *Perspectives économiques de l'OCDE 2010*, n° 88, OCDE, Paris.
- OCDE (2010d), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, chapitre 4, OCDE, Paris.
- Office for Budget Responsibility (OBR) (2010), *Economic and Fiscal Outlook: November 2010*.
- Tucker, P. (2010), « Shadow Banking, Financing Markets and Financial Stability », communication présentée à un séminaire de BGC Partners, Londres, 21 janvier.
- Turner, A. (2009), « The Turner Review: A regulatory response to the global banking crisis », Financial Services Authority, mars.
- Turner, A. (2010), *Mansion House Speech*, Londres, 21 septembre.

ANNEXE 1.A1

Progrès de la réforme structurelle

La présente annexe passe en revue les mesures prises en application des recommandations formulées dans les précédentes *Études*. Les recommandations qui sont nouvelles dans la présente *Étude* figurent au chapitre correspondant.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2009)
Éducation	
Continuer de mettre l'accent sur l'acquisition de compétences essentielles pour les élèves de tous âges et veiller à ce que cette priorité ne soit pas compromise par la volonté de prolonger la durée moyenne de la scolarité obligatoire.	Les autorités ont annoncé qu'elles avaient l'intention de procéder à une révision systématique et exhaustive du <i>National Curriculum</i> en Angleterre pour les élèves de 5 à 16 ans. Le nouveau programme ne définira que les connaissances et capacités cognitives essentielles que tous les enfants devront acquérir.
Établir l'ensemble des objectifs de manière à limiter le risque d'effets pervers, en mettant en place un système de gestion des performances interactif qui tienne compte de la complexité du processus éducatif.	Une réforme du système de gestion des performances des établissements a été lancée dans le but de donner davantage de place aux facteurs essentiels qui assurent aux élèves une base solide pour progresser. Afin de réduire les effets pervers, une plus haute priorité sera assignée aux progrès des élèves et les établissements seront moins incités à offrir des diplômes qui leur assurent un bon classement sans répondre aux besoins des élèves. Dans un souci de transparence, le ministère de l'Éducation publiera toutes les informations qu'il détient sur les établissements.
Encourager les meilleurs enseignants à partir travailler dans les établissements scolaires les plus démunis.	Le système de primes, qui permettra d'affecter des ressources financières aux établissements accueillant des élèves défavorisés, donnera à ces établissements plus de latitude pour recruter et conserver les meilleurs enseignants, notamment ceux qui ont des qualifications de haut niveau. Les primes versées aux enseignants qui restent longtemps dans le même établissement ne seront plus applicables aux nouvelles recrues. Les programmes de formation <i>Teach First</i> , <i>Teaching Leaders</i> et <i>Future Leaders</i> , à l'intention des enseignants et chefs d'établissement, visent prioritairement les établissements situés dans des zones défavorisées.
Évaluer les avantages et les inconvénients d'un système de chèques-éducation différenciés (à l'image du système chilien) au titre duquel les élèves de familles modestes recevraient des chèques-éducation d'une valeur plus élevée que ceux destinés au reste de la population.	Les autorités ont mis en place un nouveau système de primes pour les enfants défavorisés en vertu duquel les sommes correspondantes « accompagneront » les élèves dans les établissements qu'ils fréquentent.
Santé	
Pallier toute insuffisance de capacités dans les <i>Primary Care Trusts</i> (PCT) et dans les cabinets de généralistes empêchant ceux-ci de bien s'acquitter de leurs responsabilités d'acheteurs.	Les <i>Primary Care Trusts</i> seront supprimés et des groupements de cabinets de généralistes se chargeront de l'achat de la plus grande partie des services relevant du NHS.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2009)
<p>Suivre les progrès quant à l'association des patients et du public aux décisions des PCT. Améliorer les flux d'information afin de permettre aux PCT et aux patients de prendre des décisions éclairées.</p>	<p>En septembre 2010, les PCT ont présenté les premiers résultats de consultations sur l'impact de l'association des patients et du public à leurs décisions.</p> <p>Le document du ministère de la Santé intitulé <i>Liberating the NHS: An Information Revolution</i>, publié le 18 octobre 2010, expose les projets du ministère en termes d'amélioration de l'information, d'ouverture, de transparence et de comparabilité. Les autorités utiliseront les réponses au document de consultation pour élaborer une stratégie plus détaillée en matière d'information.</p>
<p>Énoncer plus clairement les politiques concernant l'entrée, les fusions et la sortie d'organisations prestataires de services. Améliorer la cohérence et la transparence des reconfigurations de services au niveau local.</p>	<p>S'agissant de l'entrée sur le marché, les patients auront la possibilité de choisir entre tous les prestataires respectant les normes et tarifs fixés par le NHS. Sur le plan des fusions, le secrétaire d'État sera chargé, comme c'est le cas actuellement, de décider s'il convient d'autoriser les <i>NHS Trusts</i> à procéder à des fusions jusqu'à ce que tous ceux qui subsistent soient devenus des <i>Foundation Trusts</i> (FT). Pour la sortie, les commissaires seront autorisés à remplacer des services existants en l'absence de risque d'interruption de l'accès des patients à ces services. Pour ce qui est de la reconfiguration des services locaux, le nouveau cadre opérationnel du NHS pour 2010-11 identifie les principaux critères d'évolution destinés à renforcer la confiance au sein du service et parmi les patients et la collectivité.</p>
<p>Faire en sorte que le mécanisme du paiement aux résultats reflète les priorités d'activité et récompense la qualité. Aligner plus étroitement la rémunération du personnel sur le niveau d'activité.</p>	<p>La mise en place en 2010-11 de plusieurs tarifs reflétant les meilleures pratiques témoigne d'un changement d'approche, les tarifs devant de plus en plus récompenser les meilleures pratiques en matière de soins et non pas simplement refléter les coûts moyens déclarés. Le nombre de tarifs va augmenter sensiblement en 2011-12, et cette dynamique devrait s'accroître au fil des ans.</p> <p>Le mécanisme du paiement aux résultats est progressivement étendu au secteur de la santé mentale et à certaines activités menées au niveau des collectivités, ce qui devrait contribuer à améliorer les résultats et l'efficacité dans ces domaines.</p> <p>Les <i>Foundation Trusts</i> sont déjà libres de fixer la rémunération de leur propre personnel. Les autorités ont fait savoir, dans le Livre blanc intitulé <i>Equity and excellence: Liberating the NHS</i>, qu'elles entendent laisser la même marge de manœuvre à tous les employeurs du NHS.</p>
<p>Améliorer les méthodes et les données utilisées pour évaluer les réformes des soins de santé.</p>	<p>Le <i>Policy Research Programme</i> vise notamment à évaluer les réformes qui font l'objet de ce document.</p> <p>Le <i>NHS Commissioning Board</i> établira et publiera une analyse des résultats du programme pilote sur les groupements de généralistes et en tirera des enseignements pour les appliquer à ces groupements lorsqu'ils seront officiellement créés, dans le courant de 2012-13.</p>
Marché du travail	
<p>Envisager de modifier le système prélèvements-prestations de manière à diminuer le taux marginal d'imposition effectif supporté par les parents isolés et les couples monoactifs lorsqu'ils travaillent plus d'heures ou évoluent professionnellement.</p>	<p>En octobre 2010, les autorités ont annoncé la création d'un nouveau crédit universel, qui sera mis en place au cours des deux prochaines législatures pour remplacer le système actuel de prestations sous conditions de ressources versées aux personnes d'âge actif par une prestation simplifiée. Le crédit universel renforcera les incitations financières en faveur du travail en réduisant les prestations à un rythme régulier et encadré.</p>
<p>Améliorer les incitations à l'emploi des deuxièmes apporteurs de revenu en réduisant le lourd impôt implicite de la réinsertion imputable au coût élevé de la garde d'enfants.</p>	<p>Le crédit universel représentera un système de soutien plus simple et intégré en faveur des travailleurs ayant un emploi et des demandeurs d'emploi et renforcera les incitations en faveur du travail. Des travaux sont en cours pour déterminer si les allocations pour enfant à charge doivent ou non y être intégrés.</p>
<p>Étendre le dispositif « Passerelles pour l'emploi » à l'ensemble des demandeurs existants et le rendre obligatoire.</p>	<p>Les autorités ont clairement indiqué qu'elles avaient l'intention de remplacer le dispositif « Passerelles pour l'emploi » et plusieurs autres programmes en faveur de l'emploi par un nouveau Programme pour l'emploi intégré pour les invalides. Ce programme sera mis en place parallèlement à un soutien plus flexible assuré par le programme <i>Jobcentre Plus</i>. Tous les demandeurs bénéficiant actuellement de prestations d'invalidité et pouvant raisonnablement retourner sur le marché du travail devront participer au Programme pour l'emploi ou au programme <i>Jobcentre Plus</i>.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2009)
Améliorer le suivi de l'état de santé des personnes dont le droit à des indemnités et des prestations de maladie touche à sa fin, et effectuer plus tôt le contrôle médical des demandes de prestations.	En vertu du système d'évaluation de la capacité de travail (<i>Work Capability Assessment, WCA</i>) mis en place en octobre 2008, les droits à l' <i>Employment and Support Allowance</i> seront évalués. Au cours des trois prochaines années, les autorités soumettront environ 1.5 million de personnes bénéficiant actuellement de prestations d'incapacité à de nouveaux examens. Une analyse indépendante du WCA, publiée en novembre 2010, servira de point de départ pour les travaux des autorités sur de nouvelles réformes.
S'intéresser davantage à la phase initiale de la maladie de l'importante population de chômeurs qui demandent à être versés dans le régime d'incapacité.	En mettant l'accent sur les effets fonctionnels du handicap et non sur le handicap en tant que tel, le <i>Work Capability Assessment</i> permet d'évaluer la capacité de travail de l'intéressé, qu'il ait ou non occupé un emploi précédemment, en tenant compte des besoins des entreprises modernes. Un Programme pour l'emploi nouveau et plus flexible devrait être déployé au niveau national à partir de l'été 2011.
Améliorer le suivi statistique du stock de main-d'œuvre migrante en croisant les immatriculations des travailleurs au <i>Worker Registration Scheme</i> avec d'autres bases de données (comme celle, par exemple, des contribuables).	L' <i>Office for National Statistics</i> a lancé un vaste programme destiné à améliorer de façon significative la qualité et la ponctualité des données relatives aux migrations et à la population en général. La première phase du programme, qui s'est achevée en mai 2010, s'est traduite par de nettes améliorations, notamment en termes d'estimations révisées de la population au niveau des autorités locales pour la période 2002-2008, grâce à des données plus récentes et plus précises.
Productivité	
Faciliter l'entrée de nouvelles entreprises en réformant et en simplifiant les réglementations d'urbanisme, surtout dans le secteur du commerce de détail. Supprimer le « critère des besoins » et faire en sorte que les aspects économiques soient mieux pris en compte dans les autorisations d'urbanisme.	Le gouvernement a défini une série d'engagements pour inciter les autorités locales à soutenir l'économie locale. Il s'agit notamment d'assurer des conditions équitables entre les petites et grandes surfaces commerciales en permettant aux collectivités locales de tenir compte de considérations de concurrence dans les plans d'aménagement local.
Dégager plus de terrains constructibles en redélimitant les « ceintures vertes » dans les zones en développement rapide.	Les autorités chargées de l'aménagement du territoire redélimitent les ceintures vertes dans le cadre des actions mises en œuvre.
Envisager de nouvelles mesures d'incitation pour les opérations d'urbanisme et d'aménagement du territoire, en particulier des mesures de nature à contribuer au financement des infrastructures locales.	Le gouvernement procède à des consultations au sujet de la création d'une prime pour les nouveaux logements, qui récompensera les autorités locales qui accroissent leur parc de logements. Par ailleurs, l'examen des ressources des autorités locales, lancé en janvier 2011, visera à déterminer comment utiliser les taux de rétention des entreprises pour inciter les autorités et collectivités locales à soutenir le développement économique et la croissance au niveau local. En septembre 2010, le gouvernement a annoncé qu'il allait autoriser le financement par de nouvelles taxes pour permettre aux autorités locales d'anticiper sur les futures augmentations de ressources à attendre de l'implantation d'entreprises pour investir dans les infrastructures locales. L'examen des ressources des autorités locales étudiera la possibilité d'utiliser ce dispositif parallèlement au taux de rétention des taxes sur les entreprises.
Veiller à ce que les investissements en infrastructures ne soient pas inférieurs à ceux prévus dans le Plan décennal pour les transports. Étudier les moyens d'obtenir dans le secteur des transports des financements plus stables et plus prévisibles. Poursuivre les dépenses ciblées dans les secteurs stratégiques pour la croissance.	L'Examen des dépenses a donné la priorité aux dépenses d'équipement concernant des projets de transport offrant une forte rentabilité économique. Par exemple, plus de 10 milliards de GBP seront consacrés, au cours de la période couverte par l'Examen des dépenses, à l'entretien et à la construction de routes et à des systèmes de transport régionaux et locaux présentant une grande utilité, après achèvement des procédures administratives correspondantes. De même, 14 milliards de GBP seront affectés à <i>Network Rail</i> , afin de financer les travaux d'entretien et les investissements nécessaires pour continuer d'améliorer la capacité et la rapidité des services sur l'ensemble du territoire.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2009)
Continuer d'examiner les options pour remédier aux encombrements routiers et pour atténuer l'impact environnemental, notamment la mise en place d'une tarification des routes à l'échelle nationale.	L'Examen des dépenses a donné la priorité aux dépenses d'équipement concernant des projets de transport offrant une forte rentabilité économique – dont beaucoup visent à remédier à l'encombrement du réseau routier. Il appuie également l'engagement des autorités en matière de changement climatique, notamment par l'octroi d'une prime pouvant atteindre 5 000 GBP pour l'achat de nouveaux véhicules à ultra faibles émissions et par la mise en place d'une infrastructure de recharge pour ces véhicules. Une tarification des routes à l'échelle nationale sur le réseau existant ne sera pas mise en place au cours de la présente législature.
Relever le niveau général des compétences des travailleurs en axant la formation des adultes sur les catégories les plus défavorisées. Pour évaluer les progrès accomplis, prendre davantage en compte les indicateurs plus généraux. Il faut améliorer la qualité et le volume des qualifications et les résultats obtenus en matière d'emploi grâce à l'acquisition de compétences et de qualifications, ainsi que les indicateurs internationaux des compétences cognitives des adultes.	Pour la période couverte par l'Examen des dépenses (jusqu'à 2014-15), les autorités ont donné la priorité aux investissements destinés à soutenir les apprenants peu qualifiés – en finançant en totalité des cours d'acquisition des savoirs fondamentaux pour tous les adultes et en aidant les jeunes de 19-24 ans à achever une première formation complète aux niveaux 1 et 2. Les autorités assureront un suivi pour évaluer les progrès.
Évaluer l'efficacité des aides à la R-D, notamment le crédit d'impôt accordé à ce titre.	Les autorités ont réalisé et publié une évaluation des crédits d'impôt en faveur de la R-D.
Concurrence fiscale	
Continuer à réduire le taux ordinaire de l'impôt sur les sociétés et en élargir l'assiette.	Le budget de juin 2010 a annoncé une réduction progressive du taux principal de l'impôt sur les sociétés, qui doit être ramené de 28 % à 24 % au cours des quatre prochaines années. Cette baisse sera en partie compensée par des réductions des déductions pour amortissement ; cependant, une fois que cette mesure aura été intégralement mise en œuvre, le produit de l'impôt sur les sociétés se trouvera réduit de plus de 2 milliards de GBP.
Réduire la complexité du code des impôts.	Le gouvernement a créé l' <i>Office of Tax Simplification</i> (OTS), qui est chargé de formuler des conseils techniques sur la simplification du système fiscal. L'OTS a lancé deux études, concernant respectivement les abattements fiscaux et l'impôt sur les petites entreprises.
Divers	
Suivre de près la rapidité de réaction et l'efficacité du dispositif d'aménagement du territoire et les progrès réalisés en direction des objectifs régionaux des autorités en matière de logement.	Les autorités ont l'intention de supprimer les objectifs régionaux en matière de logement et de les remplacer par un ensemble d'incitations encourageant les collectivités locales à soutenir la croissance économique et le logement. Elles ont par ailleurs décidé d'accélérer le dispositif d'aménagement du territoire, notamment en unifiant diverses dispositions jusqu'alors disparates et en privilégiant systématiquement les mesures allant dans le sens du développement durable.
Envisager la mise en place, dans le moyen terme, d'une forme d'épargne obligatoire en vue de la retraite.	Les autorités ont récemment confirmé leur volonté d'obliger statutairement les employeurs à affilier automatiquement leurs salariés éligibles à un système de retraite professionnelle minimum à compter d'octobre 2012. Elles ont aussi décidé de créer, au printemps de 2011, un système de fonds de pension à cotisation définie à l'intention des employeurs et des salariés qui ne sont pas couverts par le marché actuellement.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: United Kingdom 2011

Accéder à cette publication :

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

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Soutenir la reprise et rééquilibrer l'économie », dans *OECD Economic Surveys: United Kingdom 2011*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-gbr-2011-4-fr

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

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

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