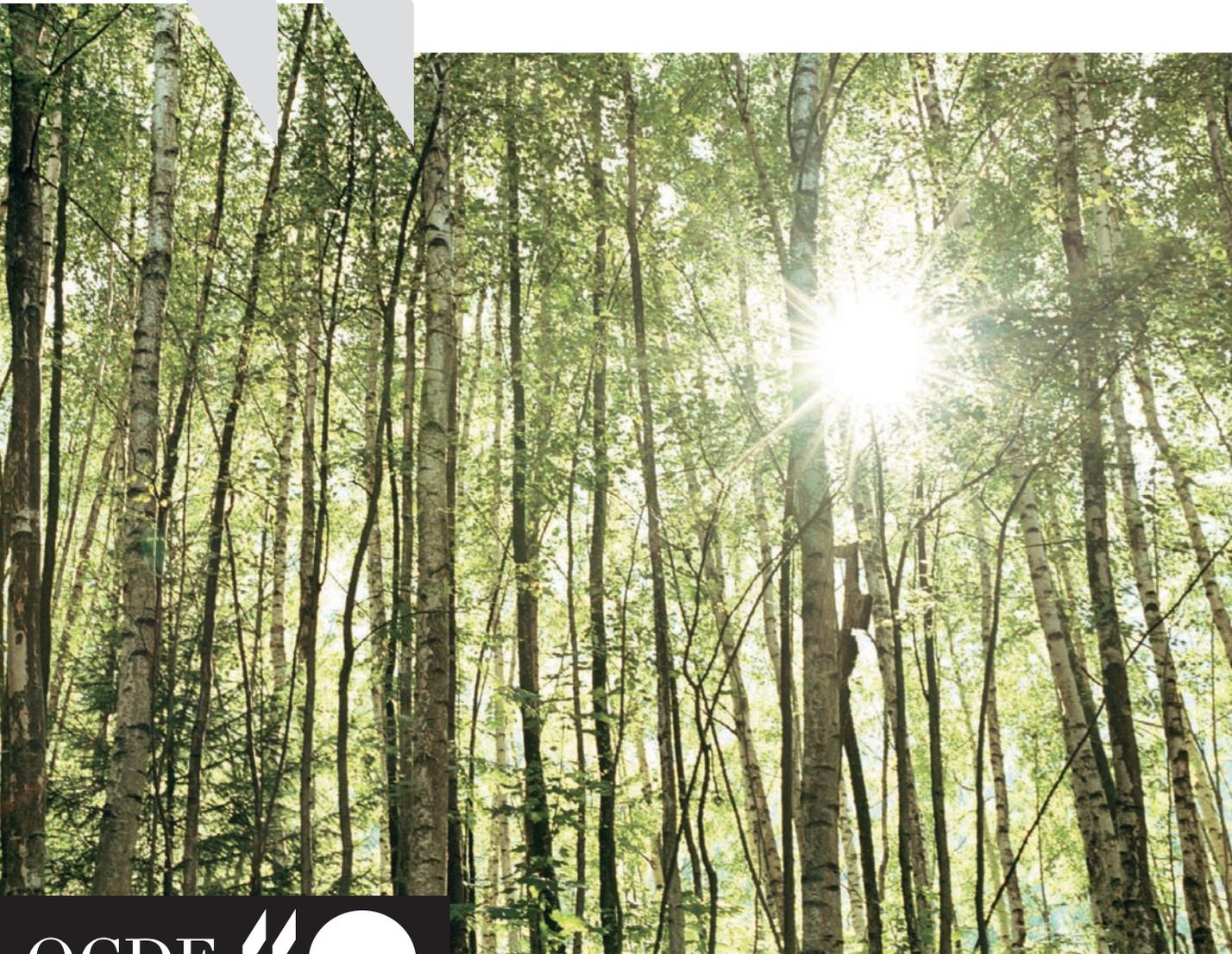




**Études économiques
de l'OCDE**

Royaume-Uni



OCDE



ÉDITIONS OCDE

**Volume 2005/20 – Novembre 2005
Supplément n° 2**

Études économiques de l'OCDE

Royaume-Uni

2005



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

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

Also available in English

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Comment mettre à profit de solides résultats macroéconomiques pour accélérer la progression des niveaux de vie : les principaux enjeux	25
Introduction	26
Résultats macroéconomiques récents et perspectives	28
Politique budgétaire	32
Une performance macroéconomique remarquable qui reflète aussi la flexibilité des marchés du travail et des produits	38
Principal enjeu : combler l'écart de productivité.....	40
Une réduction du nombre élevé de bénéficiaires de prestations d'incapacité est indispensable pour accroître l'utilisation de main-d'œuvre	43
Notes	44
Bibliographie	45
Annexe 1.A1. Différences entre les prévisions de l'OCDE et les prévisions du budget 2005	46
Chapitre 2. Marché du logement : améliorer la réactivité de l'offre	49
Évaluer le risque dans le cadre du cycle actuel	50
Mesures destinées à renforcer l'offre	53
Mesures visant à influencer sur la demande	56
Notes	58
Bibliographie	59
Chapitre 3. Services publics et infrastructure : suivre les améliorations	61
Les dépenses de santé et d'éducation peuvent gagner encore en efficacité	63
Infrastructure de transport	70
Notes	81
Bibliographie	82
Chapitre 4. Pensions : les options de réforme	85
Le régime actuel	86
Les options de réforme	89
Notes	93
Bibliographie	94
Chapitre 5. Faut-il développer la capacité d'accueil des jeunes enfants pour accroître l'offre de main-d'œuvre?	97
Incitations à l'emploi	102
Congé de maternité et conditions de travail favorables aux familles	105
Des modes de garde souples : faire prendre conscience des coûts tout en stimulant l'innovation	108
Conclusions	109
Notes	110
Bibliographie	111

Chapitre 6. De l'incapacité à la réadaptation et à l'emploi	113
Le système actuel et les propositions de réforme	116
Du mal de dos aux problèmes de santé mentale	120
Conclusions	121
Notes	122
Bibliographie	122
Chapitre 7. Améliorer les résultats en matière d'innovation	125
Les résultats du Royaume-Uni en matière d'innovation sont-ils vraiment médiocres?	126
Les effets de la composition industrielle expliquent-ils la médiocrité des résultats en matière de R-D?	130
Quelles mesures les pouvoirs publics doivent-ils prendre en matière d'innovation?	134
Résumé et conclusions	150
Notes	153
Bibliographie	154
Chapitre 8. Relever le niveau de qualification	157
Le manque de qualifications et ses causes	158
Remédier à la pénurie de qualifications	166
Résumé et conclusions	171
Notes	173
Bibliographie	173
Annexe A. Progrès des réformes structurelles	177
Glossaire	183
Liste des encadrés	
1.1. Le cadre de la politique monétaire et budgétaire	27
2.1. Dispose-t-on de suffisamment d'espace pour construire de nouveaux logements?	55
2.2. Recommandations en vue d'améliorer la réactivité de l'offre de logements	57
3.1. L'étude Atkinson sur les mesures de la production et de la productivité du secteur public dans l'optique des comptes nationaux	66
3.2. La redevance de congestion à Londres	75
3.3. Modélisation des gains d'un péage routier à l'échelle nationale	76
3.4. Recommandations pour les services publics et l'infrastructure	80
4.1. Prêts gagés sur les biens immobiliers	92
4.2. Pensions : recommandations d'action	92
5.1. La stratégie décennale pour l'accueil des enfants : le choix pour les parents et un bon départ pour les enfants	100
5.2. Crédits d'impôt, prestations et frais de garde	104
5.3. Recommandations relatives à l'accueil de la petite enfance	110
6.1. Prestations liées à l'invalidité	117
6.2. Recommandations en vue du retour à l'emploi des bénéficiaires de la prestation d'incapacité	122
7.1. Les industries créatives	130
7.2. Objectifs du Cadre d'action en faveur de la science et de l'innovation, 2004-14 ..	139
7.3. Dispositifs de financement direct de la R-D	142
7.4. Principales recommandations de l'étude Lambert sur les liens entreprises-universités	146
7.5. Les meilleures universités du monde	149
7.6. Résumé des recommandations visant à renforcer l'innovation	152

8.1.	Analyse des avantages économiques découlant d'une formation professionnelle au Royaume-Uni	161
8.2.	Amélioration et expansion des programmes axés sur la formation professionnelle en faveur des jeunes de 14 à 19 ans	167
8.3.	Recommandations pour des qualifications favorables à l'innovation et à la croissance	172
Liste des tableaux		
	Stabilité macroéconomique impressionnante mais performance structurelle à améliorer encore	8
1.1.	Performance macroéconomique récente et prévisions	32
1.2.	Comptabilité officielle des erreurs dans les prévisions budgétaires passées	36
1.3.	Croissance de la productivité	41
1.A1.1.	Différences entre les prévisions de l'OCDE et les prévisions du budget 2005	46
4.1.	Taux nets de remplacement des régimes de retraite	86
5.1.	Dépenses publiques, effectifs et taux d'encadrement dans les services d'accueil de la petite enfance et d'éducation préscolaire	102
5.2.	Revenu net et taux effectif d'imposition compte tenu des coûts de garde	103
5.3.	Calcul des impôts, prestations et frais de garde des enfants	105
7.1.	Intensité de R-D par secteur et par source de financement	131
7.2.	Structure industrielle et écarts d'intensité de la R-D entre les pays	132
7.3.	Les meilleures universités du monde, selon différents classements	149
8.1.	Niveau d'instruction, rémunération et situation sur le marché du travail	160
8.2.	Une large distribution des rémunérations contrebalancée par des taux marginaux effectifs d'imposition élevés	163
Liste des graphiques		
1.1.	Principaux indicateurs dans une perspective à long terme et internationale	29
1.2.	La hausse des prix à la consommation s'est accélérée	30
1.3.	Prix des logements par rapport aux repères traditionnels	33
1.4.	Budget des administrations publiques : prévisions de l'OCDE	34
1.5.	Prévisions budgétaires successives des excédents du budget courant après ajustement des fluctuations conjoncturelles	35
1.6.	Parts dans les dépenses publiques	37
1.7.	Variations du chômage total et de l'emploi dans le secteur manufacturier	38
1.8.	La croissance des services fondés sur le savoir	39
1.9.	Ajustement au titre du « command GDP » au taux de croissance annuel moyen du PIB	40
1.10.	Origine des écarts de revenu	41
1.11.	Taux de chômage et d'inactivité	43
2.1.	Les baisses des prix des logements sont généralement précédées par un durcissement de la politique monétaire	50
2.2.	Charge du service de la dette des ménages	51
2.3.	Corrélation entre la consommation et le prix des logements	52
2.4.	Augmentation prévue du nombre de ménages et nombre actuel de logements achevés	54
3.1.	Les dépenses publiques croissent encore rapidement mais devraient se modérer après 2007	62
3.2.	Performance dans les secteurs de la santé et de l'éducation	63
3.3.	Effet des réformes Atkinson sur les agrégats macroéconomiques	67
3.4.	Formation brute de capital fixe des administrations publiques	71
3.5.	Dépenses publiques pour les grands axes routiers et construction d'infrastructures routières	73
3.6.	La circulation routière continue de croître	74
3.7.	Soutien public au chemin de fer et investissements ferroviaires	79

3.8. Les exploitants ferroviaires les plus actifs sur la desserte de Londres sont les moins subventionnés	79
4.1. Importance grandissante du crédit de pension	88
4.2. Coût budgétaire des subventions en faveur des régimes de retraite privés.	89
5.1. Le taux d'emploi des femmes varie selon la présence d'enfants	98
5.2. Évolution des modèles de travail et de la structure familiale	99
6.1. Inactivité pour cause de maladie ou d'invalidité.	115
6.2. Couverture et générosité des prestations d'invalidité par rapport au nombre de bénéficiaires	116
6.3. Près la moitié des Britanniques en régime d'invalidité ne se considèrent pas handicapés.	118
6.4. Le programme « Passerelles pour l'emploi » accroît le taux de sortie du régime d'assurance incapacité	119
6.5. Situation médicale des personnes bénéficiant de prestations d'invalidité	120
7.1. Intensité de la R-D	126
7.2. Indicateurs fondés sur les brevets	128
7.3. Demandes de marques commerciales dans la Communauté européenne	129
7.4. Industries manufacturières à forte intensité de technologie	132
7.5. Dépenses réelles de R-D dans les services	134
7.6. Rôle de la politique scientifique et des conditions générales comme déterminants de l'intensité de la DIRDE dans les différents pays	135
7.7. Rôle de la politique scientifique et des conditions générales dans l'évolution de l'intensité de la DIRDE.	136
7.8. DIRDE financée par l'État	141
7.9. Le financement public de la R-D est concentré sur les grandes entreprises	143
7.10. La fiscalité de la R-D	143
7.11. Titulaires de PhD et chercheurs	147
8.1. Niveau d'instruction de la population adulte.	158

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

La situation économique et les politiques du Royaume-Uni ont été évaluées par le Comité le 20 septembre 2005. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 30 septembre 2005.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Dave Turner et Jens Lundsgaard sous la direction de Peter Hoeller.

L'Étude précédente du Royaume-Uni a été publiée en janvier 2004.

STATISTIQUES DE BASE DU ROYAUME-UNI (2004)

LE PAYS

Superficie (2003, 1 000 km ²) :		Villes principales (2003, milliers d'habitants) :	
Total	243	« Grand » Londres	7 388
Agricole	184	Birmingham	992
		Leeds	715
		Glasgow (circonscription municipale)	577

LA POPULATION

En milliers :		Population active totale (milliers)	29 882
Population	59 778	Population active civile occupée (en % du total) :	
Accroissement net (moyenne annuelle 2001-03)	220	Agriculture, sylviculture et pêche	1.3
Densité au km ²	246	Industrie et construction	22.3
		Services	76.2

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut :		Formation brute de capital fixe :	
En milliards de £	1 164	En % du PIB	16.3
Par habitant (\$)	35 683	Par habitant (\$)	5 827

L'ÉTAT

Consommation publique (en % du PIB)	21.1	Composition de la Chambre des communes (sièges) :	
Administrations publiques (en % du PIB) :		Travailleurs	353
Dépenses courantes et dépenses en capital	43.5	Conservateurs	196
Recettes courantes	40.3	Libéraux démocrates	62
Dette publique nette	36.9	Autres	34
Dernières élections générales : 5 mai 2005		Total	645

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	25.0	Importations de biens et services (en % du PIB)	28.4
Principaux produits exportés (en % du total) :		Principaux produits importés (en % du total) :	
Articles manufacturés	24.8	Articles manufacturés	28.9
Produits chimiques	16.8	Machines et appareils électriques	17.8
Machines et appareils électriques	15.0	Véhicules routiers	12.3
Machines et appareils mécaniques	12.5	Appareils mécaniques et autre matériel de transport	11.1

LA MONNAIE

Unité monétaire : Livre sterling		Septembre 2005, moyenne mensuelle des taux :	
		£ par \$	0.553
		£ par €	0.677

Résumé

La stabilité et la capacité d'adaptation de l'économie ont été particulièrement remarquables et les marchés du travail et des produits sont parmi les plus flexibles de la zone OCDE, mais la performance structurelle, évaluée par rapport à une série d'indicateurs, peut encore être améliorée.

Stabilité macroéconomique impressionnante mais performance structurelle à améliorer encore

	Période	Classement parmi :	
		Les pays du G7	Les 30 pays de l'OCDE
Stabilité macroéconomique			
Écart de production absolu le plus petit	Moyenne 1998-2004	1 ^{er}	1 ^{er}
Variance moindre de la hausse de l'IPC	Moyenne 1998-2004	1 ^{er}	1 ^{er}
Performance structurelle			
Réglementation libérale des marchés de produits	2003	1 ^{er}	2 ^e
PIB par habitant	2003	3 ^e	14 ^e
Productivité horaire	2003	5 ^e	15 ^e (sur 27)
Qualifications, % d'adultes ayant plus que de faibles qualifications	2003	5 ^e	17 ^e
Intensité de R-D	Moyenne 2000-03	6 ^e	14 ^e
Infrastructure, <i>Global Competitiveness Report</i>	2004	6 ^e	17 ^e

Les problèmes structurels sont l'une des raisons pour lesquelles, en termes de PIB par habitant, le Royaume-Uni ne se situe encore que juste au-dessus de la moyenne de l'ensemble des pays de l'OCDE. Des politiques visant à remédier à la sous-performance relative apparente sont en place depuis quelque temps et donnent déjà des résultats dans certains domaines. Pour que l'amélioration soit encore plus marquée, les autorités devraient répondre aux principaux enjeux ci-après :

- **Augmenter le niveau général des qualifications de la population active.** Des politiques efficaces faciliteront l'absorption des innovations dans l'économie et l'adaptation des méthodes de travail pour tirer parti des nouvelles technologies et doper ainsi la productivité.
- **Remédier aux résultats apparemment médiocres en matière d'innovation.** Il faut réfléchir attentivement aux possibilités d'amélioration par le biais des politiques et au rôle joué par l'inadéquation des indicateurs et la structure de l'économie.
- **Améliorer l'infrastructure des transports.** Des décennies de sous-investissement ont pour conséquences l'encombrement des voies de circulation et le manque de fiabilité du système ferroviaire, qui pourraient nuire aux gains de productivité.
- **Augmenter l'utilisation de main-d'œuvre en aidant les bénéficiaires de prestations d'incapacité à réintégrer le marché du travail.** Une approche novatrice prévoyant une aide plus individualisée et un renforcement des incitations au travail a été testée avec un très grand succès.

Il importe que cette approche soit mise en œuvre au niveau national, bien que cela puisse exiger des changements dans les priorités en matière de soins de santé.

- **Faire en sorte que les deniers publics soient dépensés de façon efficiente afin de contenir la charge fiscale.** L'augmentation des dépenses au titre de la santé et de l'éducation s'est accompagnée de réformes visant à assurer une meilleure utilisation des ressources, mais d'autres améliorations peuvent être apportées. S'agissant des services d'accueil des enfants, il faut s'attacher tout particulièrement à éviter toute escalade future des coûts. Les réformes du régime de retraite devraient viser la simplification du dispositif ainsi que le renforcement des incitations au travail et à l'épargne.

Malgré un ralentissement récent de la croissance, la production reste proche du potentiel et l'inflation proche de l'objectif, donnant à la Banque d'Angleterre la marge de manœuvre voulue pour répondre aux évolutions futures. Il semblerait qu'une instabilité majeure du marché du logement ait jusqu'ici été évitée. Néanmoins, des réformes de ce marché, notamment en ce qui concerne l'impôt foncier et les restrictions d'urbanisme, devraient viser à renforcer la stabilité et à accroître la réactivité de l'offre de logements. La politique budgétaire a fortement soutenu l'activité depuis le ralentissement de 2000, mais le déficit budgétaire se situe aujourd'hui autour de 3 % du PIB et, s'il ne commence pas à reculer comme le prévoient les autorités, d'autres mesures seront alors requises.

Évaluation et recommandations

Les résultats macroéconomiques sont satisfaisants mais quelques défis importants doivent encore être surmontés

Au cours de la dernière décennie, la performance macroéconomique a été impressionnante : la croissance du PIB a été robuste et les fluctuations conjoncturelles de la production se sont révélées moins marquées que dans presque tous les autres pays de l'OCDE, alors que l'inflation est restée proche de l'objectif. Ces résultats témoignent de la solidité des dispositifs institutionnels pour la formulation de la politique monétaire et budgétaire ainsi que de la flexibilité des marchés du travail et des produits. Mais l'assouplissement budgétaire, qui a soutenu la demande depuis le ralentissement mondial de 2000, a conduit à un déficit de 3 % environ du PIB. Toutefois, les principaux enjeux concernent la performance structurelle à long terme, le Royaume-Uni ne se situant encore que juste au-dessus de la moyenne en termes de PIB par habitant parmi les pays de l'OCDE et n'ayant guère progressé dans la réduction de l'écart de revenu par rapport aux pays les plus performants. Les priorités particulières à cet égard, pour lesquelles les autorités prennent déjà des mesures, sont les suivantes :

- Doper la productivité en s'attaquant aux faiblesses dans les domaines de l'innovation, des qualifications et des investissements d'infrastructure.
- Accroître l'utilisation de main-d'œuvre par le biais de réformes visant à aider les bénéficiaires de prestations d'incapacité à réintégrer le marché du travail.
- Faire en sorte que les deniers publics soient efficacement dépensés.

La croissance a fortement ralenti mais tout relâchement de la politique monétaire devrait être modéré

La croissance de la production s'est ralentie depuis le milieu de 2004, tombant de taux nettement supérieurs au potentiel à des taux nettement inférieurs; la croissance au cours de l'année qui s'est terminée au deuxième trimestre 2005 a été de 1.7 %, par rapport à des estimations de la croissance potentielle de 2½ pour cent environ. Un certain ralentissement de la croissance est peut-être souhaitable, car il ressort des estimations de l'OCDE, ainsi que des données d'enquêtes, que l'économie opère au niveau de sa capacité maximale, ou légèrement au-dessus. L'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC), s'est redressée, passant d'un creux de juste plus de 1 % à l'automne 2004 à 2.4 % en août, soit au-dessus de l'objectif de 2 %. Le taux de chômage reste inférieur à 5 %, mais la hausse des salaires dans le secteur privé est toujours compatible avec l'objectif d'inflation. Une importante immigration nette, dopée récemment par les entrées en provenance des nouveaux pays de l'Union européenne, a probablement contribué à la flexibilité du marché du travail. Face à la croissance modérée

de la production au premier semestre de l'année, le Comité de politique monétaire (MPC) de la Banque d'Angleterre a voté en août une réduction de $\frac{1}{4}$ de point de pourcentage du taux des prises en pension, après une année pendant laquelle ce taux était resté inchangé. Cette baisse constitue une garantie contre les risques de ralentissement – liés en particulier à la faiblesse prolongée de l'activité en Europe, à la hausse des prix du pétrole et, également, au niveau intérieur, au marché du logement – qui pèsent sur les perspectives de croissance à court terme. Cependant, étant donné que le niveau de la production est actuellement proche du potentiel, que l'inflation s'est accrue et est aujourd'hui supérieure à l'objectif et que les indicateurs à court terme montrent que la croissance pourrait retrouver son profil tendanciel, il n'y a pas de raison impérieuse de réduire davantage les taux.

Le risque d'une correction abrupte du marché du logement diminue, mais les pouvoirs publics devraient prendre des mesures pour réduire ce risque à l'avenir

Le ralentissement marqué de la consommation donne à penser que le marché de l'immobilier continue d'exercer une forte influence sur la consommation globale. La possibilité d'un repli nettement plus prononcé de la consommation, généré par une forte baisse des prix des logements, reste à craindre, bien que ce risque diminue. Si un atterrissage relativement en douceur a été observé sur le marché de l'immobilier, il doit beaucoup à la stratégie préventive de resserrement monétaire progressif, qui constitue une nette rupture par rapport aux épisodes précédents, durant lesquels de fortes hausses des taux d'intérêt avaient suscité une correction abrupte des prix des logements. Néanmoins, des réformes sont nécessaires pour rendre l'offre de logements plus élastique et atténuer ainsi les cycles du marché de l'immobilier à l'avenir. Comme il ressort de l'étude Barker, l'assouplissement des restrictions d'urbanisme de façon à accroître la réactivité de l'offre de logements sera vraisemblablement utile et les autorités prennent des mesures dans ce sens.

- Suite à la législation récemment adoptée, il importe de suivre de près la rapidité de réaction et l'efficacité du dispositif d'aménagement du territoire et les progrès réalisés vers les objectifs régionaux des autorités en matière de logement. Suite aux recommandations de l'étude Barker, les autorités devraient réformer le dispositif d'aménagement du territoire de façon à accroître sa réactivité à la demande de logements et à inciter davantage les autorités locales à réaliser les objectifs en matière d'expansion du parc immobilier. Dans cette optique, on pourrait, par exemple, ne pas prendre en compte pendant une certaine période les recettes de la taxe immobilière locale (*council tax*) générées par les nouveaux logements dans le calcul des subventions reçues de l'administration centrale par les collectivités locales.
- Une réforme de la fiscalité immobilière visant à rendre l'impôt plus proportionnel à la valeur des biens immobiliers et à le fonder sur des évaluations plus fréquentes et actualisées pourrait contribuer à atténuer les cycles des prix des logements à l'avenir.
- Les subventions implicites incorporées dans le nouveau dispositif mis en place par les autorités pour aider les primo-accédants devraient être suivies de près, notamment tout effet éventuel sur l'offre de logements. Cependant, compte tenu de l'ampleur du dispositif à l'heure actuelle, l'incidence sur les prix des logements devrait être très marginale.

Une augmentation de la part des recettes publiques dans le PIB est nécessaire pour satisfaire les règles fiscales

De tous les pays de l'OCDE, seuls les États-Unis ont opéré un assouplissement budgétaire plus marqué depuis le ralentissement mondial de l'activité de 2000. Au Royaume-Uni, l'action dans ce domaine a fait grimper le déficit public jusqu'à 3 % environ du PIB. Le secteur public est entré pour environ la moitié dans le total des nouveaux emplois créés depuis 2000. La question de savoir si l'État a respecté la « règle d'or », c'est-à-dire si, au cours du cycle, le secteur public n'a emprunté que pour investir, dépend des jugements qui sont portés sur le calendrier conjoncturel. Le fait que les autorités soient récemment revenues sur leur évaluation antérieure et considèrent désormais que le cycle actuel a commencé deux années avant ce qu'elles pensaient précédemment contribuera au respect de la « règle d'or » pendant le cycle. Cependant, étant donné que la marge par laquelle cette règle sera, ou ne sera pas, respectée, sera vraisemblablement peu importante, il ne convient pas d'utiliser ce critère pour déterminer si la politique budgétaire a été un succès ou un échec. De toute évidence, le nouveau cadre budgétaire a contribué à rétablir la crédibilité de la politique et les conséquences économiques d'un léger écart par rapport à la « règle d'or » sur le cycle actuel devraient être négligeables, eu égard notamment à l'endettement public relativement faible. Une caractéristique commune des prévisions officielles et des prévisions de l'OCDE est que, sur la base des plans actuels de dépenses, une augmentation de la pression fiscale sera requise pour respecter les règles budgétaires et réduire sensiblement le déficit sur le cycle à venir. Dans les prévisions officielles, cette augmentation découle d'une hausse du rapport de l'impôt au PIB, sous l'effet de l'alourdissement automatique de la fiscalité, d'un meilleur recouvrement des impôts et d'une amélioration de la rentabilité des entreprises, alors que dans les prévisions de l'OCDE, des mesures complémentaires seraient requises.

- Si les évolutions budgétaires suivaient un cours plus défavorable que celui pouvant être expliqué par une croissance plus faible qu'escompté et si le déficit corrigé des fluctuations conjoncturelles était de ce fait plus important que prévu, les pouvoirs publics devraient alors prendre des mesures pour maintenir la politique budgétaire sur les rails.

Pour assurer la viabilité des programmes de protection sociale, une réforme continue est nécessaire

Les impôts et les dépenses publiques ont progressé à un rythme plus rapide que la croissance économique, de sorte que le rapport des dépenses publiques au PIB a atteint 44 % en 2004, contre 40 % à la fin des années 90. Les financements publics au titre des soins de santé et de l'éducation ont augmenté considérablement. Cependant, les marchés des produits et du travail sont restés flexibles, tandis que les prestations et la pression fiscale globale ont été maintenues à des niveaux qui ne nuisent pas aux incitations à la recherche d'un travail, aidant les individus et les familles à subvenir eux-mêmes à leurs besoins. Il est indispensable de maintenir cet équilibre pour assurer la viabilité de l'expansion des programmes de protection sociale.

- Les efforts doivent être poursuivis pour renforcer l'efficacité. Si les résultats dans le secteur de la santé et de l'éducation se sont récemment améliorés, ces améliorations

interviennent lentement et beaucoup plus lentement que l'expansion des intrants. En s'appuyant davantage sur la *rémunération en fonction des résultats*, les incitations données aux prestataires pourraient être encore renforcées, notamment grâce à l'introduction d'un dispositif de rémunération incitative des médecins hospitaliers, alors que le développement de la participation des prestataires du secteur privé pourrait être souhaitable pour assurer la contestabilité.

- Si cela est possible, les usagers devraient contribuer aux coûts de la fourniture de services. La redynamisation de l'enseignement supérieur, fondée sur une augmentation des droits d'inscription à compter de 2006, dont les étudiants peuvent différer le paiement et dont le remboursement peut se faire sous la forme de contributions assujetties au revenu une fois le diplôme obtenu, en est un bon exemple. Cependant, dans ce cas aussi, la politique pourrait faire l'objet d'un réglage de précision car le taux d'intérêt réel zéro qui est prévu implique une subvention non justifiée du point de vue purement économique. Appliquer plutôt un taux d'intérêt proche des taux d'emprunt de l'État pourrait libérer d'importantes ressources publiques.

Les faiblesses de l'infrastructure doivent être éliminées, mais l'amélioration des transports pourrait dépendre également du recours au télépéage

Pendant des décennies, le sous-investissement dans l'infrastructure publique a été un moyen facile de limiter les dépenses publiques. La première règle budgétaire de l'État, la « règle d'or », fait une distinction entre les dépenses en capital et les dépenses courantes et a contribué à éviter ce type de choix de court terme. De fait, la part des investissements publics dans le PIB a augmenté et les autorités prévoient de l'augmenter encore. Néanmoins, même si elle va passer à un peu moins de 2½ pour cent l'année prochaine, elle reste encore relativement modérée par rapport à un grand nombre d'autres pays de l'OCDE et pourrait être insuffisante pour corriger des années de négligence. Le Royaume-Uni se classe assez mal par rapport aux autres pays à la fois sur la base des mesures des enquêtes concernant la qualité de l'infrastructure des transports et sur la base des mesures des encombrements, bien que des améliorations soient intervenues récemment dans la performance du réseau ferré. La construction de routes supplémentaires ne permettra pas à elle seule de soulager ces pressions de façon permanente et doit plutôt s'accompagner du recours au télépéage. Le succès du télépéage londonien donne à penser que le principe pourrait être de plus en plus accepté dans le public, l'application d'un système de télépéage au niveau de l'ensemble du pays suscitant un intérêt croissant, malgré le coût d'un tel système et l'impossibilité de l'appliquer avant quelques années. Il importe néanmoins entre temps que tous les échelons de l'État entreprennent des recherches et des expérimentations sur des projets de petite échelle tirant parti de l'expérience du péage routier sur l'autoroute M6 et du télépéage de Londres.

- L'investissement dans l'infrastructure de transport devrait être maintenu sur le long terme au niveau envisagé dans les actuels plans de dépenses et les raisons de tout sous-investissement persistant par rapport à ces plans devraient être examinées afin de prendre des mesures correctrices. Il faudrait étudier le bien-fondé d'une plus forte augmentation des dépenses au titre des grands axes routiers, car dans les plans actuels

ces dépenses restent en termes réels bien inférieures au niveau de la première moitié des années 90.

- Le gouvernement devrait suivre de près les mesures visant à inciter les autorités locales à mettre en œuvre des dispositifs locaux de télépéage. Il faudrait, dans cette optique, accélérer la mise à disposition des fonds du *Transport Innovation Fund*. En outre, les augmentations du financement des transports locaux pourraient être assujetties à l'avenir aux efforts déployés au niveau local pour réduire les encombrements.
- Pour évaluer le niveau approprié des investissements et des aides nécessaires au titre des transports publics, il faudrait utiliser des critères similaires à ceux servant à évaluer le système national de péage routier, en prenant en compte notamment les économies de temps résultant d'une diminution des encombrements. Sur cette base, il semble probable que davantage d'aides devraient être orientées vers les lignes ferroviaires qui sont les plus à même de contribuer à la réduction des encombrements sur le réseau routier.
- D'autres mesures en faveur d'une intégration plus étroite des décisions d'investissement concernant l'infrastructure des chemins de fer et l'exploitation ferroviaire doivent être trouvées. Les changements apportés récemment avec succès pour articuler la planification autour des bureaux régionaux de Network Rail doivent être suivis de près.

La réforme du régime public de retraite devrait viser surtout à réduire sa complexité, notamment en éliminant les conditions de ressources

Les dispositifs actuels en matière de retraite se caractérisent par la conjugaison de l'une des pensions publiques les plus faibles de la zone OCDE et de l'un des systèmes les plus développés de pensions privées volontaires. Le principal objectif du régime public a été la prévention de la pauvreté et non la garantie d'un revenu de remplacement calculé par rapport aux gains préalables à la retraite. Contrairement à la situation dans nombre de pays de l'OCDE, les dépenses budgétaires futures ne devraient pas augmenter sensiblement à mesure que la population vieillit. Les préoccupations concernent plutôt la baisse du montant moyen de la pension publique par rapport aux revenus de ceux qui travaillent : d'après des estimations récentes, les dépenses de l'État par retraité diminueront vraisemblablement de près d'un quart par rapport aux gains moyens au cours des quatre prochaines décennies, si les conventions d'indexation actuelles sont respectées. En outre, le niveau des retraites privées a baissé. Le Comité des pensions, établi par l'État pour examiner l'adéquation de l'épargne au titre des retraites privées et devant rendre son rapport en novembre 2005 a estimé que 9 millions de personnes mettent actuellement moins de ressources de côté qu'il ne le faudrait pour leur retraite. Une faiblesse connexe du système actuel est que le nombre de retraités qui seront assujettis à des conditions de ressources devrait augmenter sensiblement, évolution qui, tout en permettant de maintenir les dépenses budgétaires à un bas niveau et en ciblant les ressources sur les revenus les plus faibles, accroîtra aussi le nombre de retraités peu enclins à épargner individuellement. D'ici à 2050, plus de 60 % de l'ensemble des retraités pourraient être confrontés à un taux d'imposition marginal représentant au moins 40 % du revenu épargné supplémentaire. La complexité du régime public actuel pourrait en outre nuire aux incitations à épargner, car il est difficile de comprendre ce que l'État versera.

- On pourrait simplifier considérablement le système en réduisant le recours excessif aux conditions de ressources, en particulier parce que le nombre de personnes concernées devrait s'accroître à l'avenir. Pour ce faire, on pourrait augmenter la pension publique de base et l'indexer sur les gains futurs et non sur les prix. Les coûts budgétaires pourraient être partiellement couverts par l'augmentation progressive de l'âge ouvrant droit à une pension publique, compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie, ainsi que par le plafonnement des allègements d'impôts en faveur de l'épargne pour la retraite, de façon à mieux les cibler sur les revenus faibles et moyens, où la sous-épargne est la plus prononcée.
- Réduire le recours aux conditions de ressources faciliterait aussi les réformes visant à encourager d'autres sources de revenu durant la retraite, notamment par la mise sur le marché de prêts à la consommation gagés sur l'immobilier (*mortgage equity release products*). Le nombre de retraités ayant un patrimoine immobilier important et peu de ressources en espèces et pouvant avoir recours à ce type de produits est important, bien qu'actuellement ce ne soit le cas que de 1 % d'entre eux.
- À un stade ultérieur, s'il n'y a pas d'augmentation significative de l'épargne pour la retraite, l'imposition d'une forme d'épargne obligatoire pourrait être envisagée. Cela serait justifié dans la mesure où les individus ont du mal à se projeter dans l'avenir, bien que certains d'entre eux pourraient aussi être contraints d'épargner alors que les circonstances ne le justifient pas. Il est probable également que l'on assistera à une diminution correspondante de l'épargne volontaire. Enfin, une telle mesure ne pourra pas être prise si les dispositions actuelles liant les prestations à des conditions de ressources restent en place, car cela désavantagerait clairement les bas revenus. Entre-temps, une modification, qui ne serait pas tout à fait une mesure d'augmentation de l'épargne obligatoire, consisterait à rendre obligatoire, par défaut, la participation des salariés aux régimes de retraite des entreprises, à moins qu'ils ne décident délibérément de ne pas y participer. D'après les données recueillies aux États-Unis, il semble que cela conduise à accroître la participation des salariés à ces régimes.

*Le développement de la capacité d'accueil
des enfants est justifié pour aider les parents
qui travaillent*

Les modifications des structures et attitudes familiales, notamment l'augmentation du nombre de femmes souhaitant poursuivre une carrière professionnelle, font qu'il est indispensable de disposer de capacités d'accueil des enfants souples et abordables pour permettre de concilier travail et vie de famille. Les taux d'activité des hommes et des femmes ont atteint 79 % et 70 %, respectivement, mais un grand nombre de femmes travaillent à temps partiel. En outre, une structure familiale plus polarisée est apparue, avec un grand nombre de ménages sans emploi, ce qui accentue le risque de précarité intergénérationnelle. Seulement un tiers des mères élevant seules des enfants de moins de cinq ans sont salariées. L'accès à des services de garde des enfants est un élément important de tout ensemble de mesures visant à remédier à ce problème, en particulier pour les parents isolés. L'augmentation des aides publiques pour les services de garde des enfants et d'accueil périscolaire est justifiée, car les possibilités de gains diminuent souvent après un long séjour hors du marché du travail, de sorte que l'accès à des services de ce type peu onéreux est sans doute indispensable pour valoriser le travail. L'accueil gratuit en maternelle aide aussi les enfants en stimulant leur épanouissement affectif,

social et intellectuel. Dans cette optique, les objectifs de l'État, tels qu'énoncés dans une « stratégie décennale » sont louables. Cependant, comme on l'a vu dans les pays scandinaves, les dispositifs de congés parentaux et de garde d'enfants peuvent faire peser une lourde charge sur les finances publiques et il importe d'encourager un comportement soucieux des coûts.

- Le développement des aides aux services d'accueil et de scolarisation précoce pour les enfants devrait être prioritaire par rapport à l'allongement des congés de maternité rémunérés. Les politiques peuvent contribuer à encourager des conditions de travail favorables à la vie familiale. Déjà aujourd'hui, les mères ont droit à un congé de maternité de 12 mois, avec maintien dans l'emploi et rémunération garantis pendant 6 mois, ce congé devant être porté à 9 mois en 2007. La réduction de la durée du travail est déjà favorisée par le fait que le revenu du travail et la consommation sont imposés, alors que, pour des raisons naturelles, les loisirs ne le sont pas. Une absence prolongée du travail conduit à une baisse des gains sur la vie entière pour les mères et, par conséquent, à des moins-values fiscales; les conséquences d'un léger allongement du congé de maternité rémunéré restent toutefois imprécises, malgré l'avantage représenté par un contact étroit entre la mère et le jeune enfant. Une approche prudente serait de s'attacher à élargir le choix des parents en ce qui concerne les modalités du congé, en offrant notamment des possibilités d'interruption à temps partiel et de congé parental partagé, et d'évaluer les effets du congé rémunéré de 9 mois avant de s'engager à le porter à une année.
- La qualité et la flexibilité de l'offre de services de garde d'enfants devaient être développées, notamment en facilitant l'innovation et l'association des intervenants publics et privés. Le dispositif administratif concernant le crédit d'impôt en faveur des actifs (*working tax credit*) devrait être aménagé afin de renforcer les aides à la garde des enfants et de nouvelles formules devraient être étudiées. Par exemple, au lieu de rembourser 80 % du total des coûts de garde, il serait préférable d'octroyer aux parents une aide forfaitaire de base, sous la forme d'un bon d'achat, à laquelle s'ajouterait une prise en charge des frais de garde à hauteur de 60 % du montant excédant celui de la subvention. Cela inciterait les familles à choisir des modes de garde de qualité tout leur faisant prendre conscience des coûts lorsqu'elles auraient à déboursier davantage que le montant de base couvert par la subvention. Le projet des pouvoirs publics de développer l'enseignement préscolaire gratuit est le bienvenu. Mais il importera de l'intégrer à d'autres dispositifs d'accueil des enfants de façon à éviter des problèmes logistiques pour les familles et à maintenir des conditions d'égalité de la concurrence entre les prestataires publics et privés, afin que la contestabilité suscite l'innovation dans la fourniture de services d'accueil pour les enfants.

Le nombre d'inactifs s'accroît tout comme celui des demandeurs de prestations d'incapacité, mais beaucoup d'entre eux souhaiteraient travailler

Si le taux de chômage est très faible, le taux d'inactivité parmi la population en âge de travailler est resté irréductiblement supérieur à 21 % depuis la récession du début des années 90. Pas moins de 7 % des hommes de 25 à 54 ans sont inactifs, contre 1 % il y a trois décennies, lorsque le taux de chômage était au même niveau. Cette situation témoigne en partie du manque général de qualifications, car l'inactivité a augmenté plus pour les moins

qualifiés. Pourtant, un grand nombre finissent par demander des prestations d'invalidité. Le nombre de bénéficiaires de ce régime, en particulier d'hommes d'âge actif, a augmenté plus rapidement que dans la plupart des autres pays, la majeure partie de cette augmentation intervenant dans les années 80 et au début des années 90. Il a commencé de diminuer récemment. Il est encourageant de constater qu'un grand nombre des 2.6 millions de personnes recevant ces prestations ne se considèrent pas comme handicapées et que beaucoup disent vouloir travailler. En outre, un grand nombre des personnes souffrant d'un handicap travaillent sans demander de prestations. Ces éléments donnent à penser que d'importantes possibilités existent d'aider les bénéficiaires de prestations d'invalidité à retourner au travail.

Les pouvoirs publics ont pris plusieurs initiatives pour faire face à ces problèmes. Dans le cadre du programme « Passerelles pour l'emploi » (*Pathways to work*), testé dans 10 % du pays depuis le début de 2005, la plupart des demandeurs de prestations d'invalidité doivent passer six entretiens mensuels axés sur le travail, dont le premier a lieu peu de temps après leur entrée dans le régime. Cela permet de fournir un appui individualisé pour surmonter la série d'obstacles qui empêchent les différents individus de revenir au travail. Les nouveaux demandeurs se voient offrir des conseils spécialisés sur l'emploi, de nouveaux programmes pour les aider à gérer leur handicap, l'accès à un ensemble d'aides individualisées et £40 par semaine sous la forme d'une prime de retour à l'emploi. Les tests pilotes ont donné de très bons résultats, avec une forte progression de la participation aux programmes de réinsertion et des sorties du régime d'invalidité. Fortes de cette expérience, les autorités se proposent d'exiger de tous les bénéficiaires de prestations d'incapacité, à l'exception de ceux souffrant des plus gros handicaps, de participer à des activités favorisant un retour à l'emploi et de restructurer la prestation d'incapacité en un montant de base plus un supplément subordonné à la participation à ces activités. C'est là un changement bienvenu par rapport à la situation actuelle, dans laquelle le taux de la prestation augmente au bout d'une année, récompensant ceux qui restent dans le système.

- Le programme « Passerelles pour l'emploi » sera étendu à une plus grande partie du pays à compter d'octobre 2005 pour couvrir environ un tiers des bénéficiaires d'ici à octobre 2006. Il devrait être déployé à l'échelle nationale. Outre les nouveaux demandeurs de prestations, il a été exigé récemment de certains bénéficiaires existants souffrant d'affections plus gérables qu'ils participent aux entretiens obligatoires. Lorsque les capacités sont suffisantes, ces entretiens devraient aussi devenir obligatoires pour un plus large éventail des bénéficiaires existants.
- Une question préoccupante est le passage quasi automatique au régime d'invalidité lorsque la durée légale des droits à l'assurance-maladie prend fin ou lorsqu'un individu devient malade ou handicapé alors qu'il bénéficie d'une autre prestation. Les généralistes sont actuellement les premiers référents, une évaluation plus rigoureuse des aptitudes individuelles ayant lieu ultérieurement. L'expérience des autres pays de l'OCDE indique que laisser la décision à une équipe « anonyme » et non aux généralistes se traduit par des décisions plus rationnelles. On pourrait donc envisager d'impliquer des équipes spécialisées de santé professionnelle à un stade plus précoce du processus d'évaluation de l'admissibilité, de façon que le passage au régime d'invalidité soit moins automatique.
- Le nombre croissant de bénéficiaires de prestations d'invalidité souffrant de troubles mentaux et comportementaux, qui constituent aujourd'hui le groupe le plus important, amène à s'interroger sur la question de savoir si l'expansion rapide récente des soins de

santé a bien été hiérarchisée. Aujourd'hui, les patients doivent encore attendre six à neuf mois pour avoir accès à une psychothérapie, alors que leur état s'aggrave souvent. Avec un traitement et une réhabilitation adaptés, un grand nombre de personnes souffrant de troubles mentaux pourraient retourner travailler, alors que la réalisation d'une activité intéressante pourrait aussi améliorer leur état. Consacrer une plus grande partie des ressources au titre de la santé aux affections mentales pourrait contribuer à améliorer à la fois la performance du marché du travail et le bien-être humain.

*Les indicateurs classiques sous-estiment
probablement les résultats en matière
d'innovation*

Selon divers indicateurs traditionnels, les résultats en matière d'innovation paraissent médiocres en comparaison de ceux des pays de l'OCDE les plus performants. Néanmoins, le fait que l'innovation dans le secteur des services, où le Royaume-Uni semble avoir des atouts, soit moins bien saisie par ses indicateurs implique probablement que la performance globale est sous-évaluée. Par exemple, une grande partie de l'écart d'intensité de R-D par rapport à nombre de pays les plus performants peut s'expliquer par les effets de la composition industrielle; si les résultats en matière de brevets sont médiocres, on a observé une croissance extrêmement rapide des autres formes de protection de la propriété intellectuelle, comme le recours aux marques commerciales, qui sont plus courantes dans les services; enfin, si la part des chercheurs dans l'emploi total n'est pas exceptionnelle, ce n'est pas en raison d'une pénurie de diplômés en sciences et en technologie. Ces considérations incitent donc à la prudence dans la poursuite des objectifs récemment précisés par les autorités dans leur « plan décennal pour la science et l'innovation ». En outre, d'après les données internationales reliant l'innovation à la performance globale en matière de croissance, il s'agit là d'un domaine qui doit être surveillé de près en permanence et on dispose d'éléments d'information de plus en plus nombreux qui, loin d'être concluants, donnent au moins des indications sur les mesures qui peuvent le plus contribuer à encourager l'innovation.

*Mais des possibilités existent d'améliorer
la politique d'innovation*

Des travaux empiriques menés récemment par l'OCDE ont confirmé que la performance en matière d'innovation dépend à la fois des conditions générales et des politiques spécifiques concernant la science et l'innovation. Cette étude a constaté que le Royaume-Uni était proche de la meilleure pratique pour ce qui est des conditions générales, mais a mis en évidence des possibilités d'amélioration des politiques spécifiques.

- La diminution récente de la part des aides au profit de celle des incitations fiscales contribuera vraisemblablement à doper les dépenses de R-D, bien qu'il soit encore trop tôt pour juger des résultats. Pour le moment, il ne paraît donc pas justifié d'accroître davantage la générosité des incitations fiscales en faveur de la R-D. Les incitations fiscales devraient continuer d'être fondées sur les critères du marché et il importe de veiller à ce qu'elles soient bien comprises par les entreprises et de fournir l'assurance qu'elles seront maintenues au niveau existant.

- Malgré une rationalisation récente des mesures budgétaires en faveur de la R-D, il y a encore des risques de chevauchement entre les incitations fiscales et les dispositifs d'aide restants. L'évaluation des mesures budgétaires en faveur de la R-D doit être améliorée, comme les autorités l'ont reconnu. À l'avenir, ce type d'évaluation devrait aussi porter sur l'ampleur des chevauchements entre les différents instruments d'action, sur les obstacles éventuels à la couverture du secteur des services et sur la question de savoir si les mesures encouragent les entreprises à devenir novatrices (au lieu de développer l'innovation ayant déjà lieu au sein des entreprises). En outre, le partage des financements directs de la R-D entre les PME et les grandes entreprises qui reçoivent la majeure partie des aides actuelles pourrait devoir être reconsidéré.
- Il faut exploiter les atouts de la base scientifique en encourageant davantage la collaboration entre les universités et les entreprises. Le fait que la majeure partie des financements des universités soit actuellement liée à l'excellence de la recherche contribuera à encourager les universités d'élite, ce que devraient attirer de nouvelles sociétés multinationales de plus en plus mobiles. Cependant, pour concurrencer les meilleures universités du monde, de nouveaux changements seront requis, notamment une rationalisation des procédures de gouvernance universitaire et des directives plus précises concernant les droits de propriété intellectuelle. Pour finir, le relèvement du plafond des droits d'inscription pourrait être requis pour fournir les ressources financières supplémentaires nécessaires pour attirer et garder des chercheurs de talent. Conformément aux recommandations de l'étude Lambert, il faudrait aussi s'attacher à accroître le financement des universités qui ont montré qu'elles savaient collaborer avec des entreprises. Ce ne sont en effet pas toujours les mêmes établissements que ceux qui se situent au premier rang pour ce qui est du financement.

Un manque de qualifications freine l'innovation et la croissance

Les travaux empiriques réalisés récemment par l'OCDE ont montré que la « capacité d'absorption » constituait une faiblesse particulière du Royaume-Uni par rapport aux autres pays et le *Rapport Roberts* a appelé l'attention sur la diminution du nombre de diplômés en sciences, ingénierie et technologie. Dans les domaines où l'État a une responsabilité directe, par exemple dans l'enseignement des sciences et des mathématiques au niveau secondaire, ou en ce qui concerne la rémunération des chercheurs titulaires d'un PhD, il a répondu de façon positive aux faiblesses identifiées dans l'étude *Roberts*. Cependant, étant donné que les diplômés en sciences, ingénierie et technologie sont relativement nombreux par rapport aux autres pays et compte tenu de la réussite dans certaines industries fondées sur la science, comme l'industrie pharmaceutique, il est difficile de prétendre que la pénurie de chercheurs est un paramètre contraignant.

Pour accroître la capacité d'absorption, les autorités devraient continuer de s'attacher à relever le niveau de qualifications général de la population active, qui est bas. Un manque relatif de compétences intermédiaires et professionnelles semble être un obstacle important à la capacité de l'économie d'absorber les innovations, ce qui explique la proportion relativement faible des entreprises innovantes du Royaume-Uni. S'il est vrai que le nombre de personnes ayant un diplôme universitaire ou un diplôme de recherche (PhD) n'est guère différent de celui observé dans des pays comparables, le Royaume-Uni se distingue par une forte proportion d'élèves quittant l'école avant d'avoir terminé le

deuxième cycle du secondaire et sans formation professionnelle spécifique. L'objectif général des autorités selon lequel les étudiants doivent continuer leurs études au moins jusqu'à 18 ans et leur objectif plus précis concernant le taux de scolarisation à l'âge de 17 ans, qui doit passer de 75 % à 90 % au cours des dix prochaines années, sont donc les bienvenus.

- Bien que les établissements scolaires se soient beaucoup améliorés durant les années 90, on pourrait encore faire beaucoup plus pour améliorer l'acquisition des savoirs de base en lecture et calcul, afin d'assurer des fondements plus solides pour l'apprentissage à vie. Remédier au problème de l'absentéisme scolaire et rehausser les aspirations des enfants venant de milieux défavorisés sont aussi importants.
- L'amélioration permanente de la pertinence et de la qualité des programmes d'enseignement professionnel est aussi importante que le développement de ces programmes. Un facteur essentiel à cet égard sera de faire en sorte que le cursus professionnel soit aussi valorisé que les études secondaires générales, ce qui semble être encore moins le cas au Royaume-Uni qu'ailleurs. L'initiative prise par les pouvoirs publics d'établir des « académies urbaines » dans les quartiers défavorisés, avec une participation intensive des entreprises, devrait favoriser les choses à cet égard, mais des problèmes ardues doivent être résolus.
- Il importe d'unifier l'éventail actuel de programmes et diplômes professionnels et d'en réduire le nombre afin de les rendre plus attrayants pour les étudiants comme pour les employeurs. Bien que le Livre blanc du gouvernement sur l'offre éducative pour les 14-19 ans n'ait pas totalement suivi la mesure recommandée dans l'étude Tomlinson d'unifier l'ensemble des programmes d'études professionnelles et générales en vue de la délivrance d'un seul type de diplôme, il représente néanmoins un progrès significatif vers une simplification et une actualisation des diplômes professionnels, ouvrant de meilleures possibilités aux étudiants par la suite. Il est aujourd'hui indispensable de travailler avec les universités pour faire en sorte que les nouveaux diplômes ouvrent suffisamment de passerelles vers l'enseignement continu, y compris grâce au développement des diplômes universitaires sur deux ans (*foundation degrees*).
- Pour les adultes, la formation sur le lieu de travail devrait être élargie au niveau national comme prévu à compter de 2006-07, après un test pilote introduit en 2002. Le programme est axé sur les moins qualifiés et sera financé par les pouvoirs publics tant pour ce qui est des prestataires que de la formation. En retour, les employeurs offrent du temps libre à leurs salariés participant au programme, bien qu'environ la moitié de l'ensemble des heures de formation aient été couvertes par une compensation publique des salaires durant la phase pilote, les petites et moyennes entreprises bénéficiant d'une compensation intégrale des salaires. À partir de la mise en œuvre du programme en 2006-07, la compensation des salaires ne devrait être utilisée que parcimonieusement pour « briser la glace » et créer une culture de l'apprentissage dans les entreprises les plus difficiles à atteindre.

*Les effets des taxes et des prestations
sur les incitations à l'acquisition de qualifications
au niveau intermédiaire pourraient devenir
un problème*

La question de savoir si les efforts déployés pour développer et améliorer l'offre d'éducation et de formation seront totalement efficaces pourrait aussi dépendre des incitations financières à l'acquisition de capital humain. Si les crédits d'impôt liés à l'exercice d'un travail contribuent à doper le taux d'activité, la diminution de ces crédits en fonction de critères de ressources conduit à des taux d'imposition marginaux effectifs élevés, qui touchent 70 % des familles avec enfants ayant un revenu inférieur à la moyenne. Cela nuit aux signaux du marché pour les qualifications intermédiaires, car même si les gains bruts sont considérablement plus élevés pour les travailleurs ayant des qualifications intermédiaires que pour ceux ayant des faibles qualifications, les gains nets ne sont pas très différents pour les ménages avec enfants. Cependant, pour les adultes qui sont fonctionnellement analphabètes et pour les adolescents lassés de l'école et souffrant de problèmes d'absentéisme, l'anticipation des gains futurs ne comptera vraisemblablement pas beaucoup car des facteurs plus fondamentaux les empêchent d'acquérir des compétences intermédiaires. Pour les autres, cela pourrait en fait être un obstacle. Si les réformes du crédit d'impôt de ces dernières années ont permis de réduire la pauvreté des enfants tout en maintenant les incitations à la recherche d'un travail et en supprimant les plus élevés des taux d'imposition marginaux effectifs, l'effet pour un couple moyen avec enfants a été de faire grimper ces taux de 5 points de pourcentage. Il serait donc utile de mieux comprendre dans quelle mesure l'augmentation de la fiscalité des gains ultérieurs influe sur la propension des adolescents et des adultes à tirer parti des possibilités offertes d'acquérir un meilleur niveau d'éducation et de formation. On peut aussi mentionner d'autres problèmes spécifiques liés aux incitations à court terme pour les jeunes. Le fait de rémunérer les adolescents qui poursuivent leurs études, comme c'est le cas dans le projet pilote intitulé *Education Maintenance Allowance*, semble favoriser la participation à l'apprentissage permanent. Une option différente ou complémentaire serait d'accroître la très légère imposition à laquelle sont assujettis les adolescents acceptant un emploi à 16 ans au lieu de poursuivre leurs études.

Chapitre 1

Comment mettre à profit de solides résultats macroéconomiques pour accélérer la progression des niveaux de vie : les principaux enjeux

Les résultats macroéconomiques ont été parmi les plus solides de la zone OCDE au cours de la dernière décennie, mais les autorités sont actuellement confrontées à un ralentissement de la croissance, dû en partie à l'accalmie longtemps attendue sur le marché de l'immobilier, ainsi qu'à la nécessité de réduire le déficit public. Dans le premier cas, le risque d'une correction plus prononcée du marché de l'immobilier se conjugue à la nécessité de prendre des mesures pour améliorer l'offre de logements. Dans le deuxième, il s'agit de savoir comment améliorer plus rapidement l'efficacité dans les domaines prioritaires de la fourniture de services publics, en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation, à quoi s'ajoutent des questions à plus long terme concernant les pensions. Cependant, les principaux enjeux tiennent à l'amélioration des résultats en matière de productivité, pour lesquels les études comparatives internationales donnent à penser que les domaines d'attention prioritaires doivent être le niveau général des qualifications, la situation sur le plan de l'innovation et l'infrastructure des transports. Tandis que le niveau d'utilisation de la main-d'œuvre est généralement élevé, on pourrait peut-être l'améliorer encore, notamment en aidant nombre de demandeurs de prestations d'invalidité à trouver du travail.

Introduction

Les résultats macroéconomiques de la décennie écoulée ont été un modèle de stabilité : la croissance du PIB est restée plus proche du potentiel que dans quasiment aucun autre pays de l'OCDE; le taux de chômage est tombé à son plus bas niveau et a été le moins instable depuis les années 70; en outre, l'inflation est restée stable et proche de l'objectif officiel. Le plus surprenant sans doute, dans la période qui a suivi la mise en place de l'actuel cadre monétaire et budgétaire, c'est que le taux de change effectif s'est montré non seulement plus stable qu'à aucun autre moment depuis la période de Bretton Woods, mais aussi parmi les plus stables de la zone OCDE, et plus stable que dans les grands pays de la zone euro¹. Cette performance témoigne de la vigueur des dispositifs institutionnels en place pour la formulation de la politique monétaire et budgétaire (encadré 1.1) ainsi que de la flexibilité des marchés du travail et des produits. Un aspect de l'action macroéconomique appelle toutefois l'attention : il s'agit de la politique budgétaire. Celle-ci a largement contribué à soutenir la demande depuis le ralentissement mondial de 2000, mais le déficit public s'établit aujourd'hui à plus de 3 % du PIB, malgré la réduction de l'écart de production, et selon les prévisions de l'OCDE il ne devrait pas diminuer avec les plans budgétaires actuels.

Les études comparatives internationales donnent à penser qu'il est possible d'améliorer les résultats de croissance. Si le Royaume-Uni est passé de la dernière à la troisième place du G7 pour le PIB par habitant, cette progression reflète bien davantage les résultats médiocres des principaux pays d'Europe continentale et du Japon qu'un rattrapage significatif des pays les plus performants. Parmi tous les pays de l'OCDE, le Royaume-Uni se situe encore seulement juste au-dessus du niveau médian en termes de PIB par habitant. Le principal enjeu pour les pouvoirs publics est donc de tirer parti des solides résultats macroéconomiques pour réduire l'écart de niveau de vie par rapport aux pays de l'OCDE les plus performants, notamment en augmentant la productivité qui, d'après les études comparatives internationales, est le principal point faible. Un deuxième enjeu consiste à accroître encore les taux d'activité, surtout en réduisant le nombre élevé de bénéficiaires de prestations d'invalidité, problème que connaissent nombre d'autres pays de l'OCDE mais qui est particulièrement aigu dans le cas du Royaume-Uni compte tenu d'une situation du marché du travail assez satisfaisante par ailleurs. Un troisième enjeu de taille est de continuer de faire en sorte que les deniers publics sont dépensés de façon efficiente pour répondre à la demande croissante de services publics.

Dans la suite de ce chapitre, on examine brièvement la performance macroéconomique récente et les perspectives. Cette analyse conduit à examiner si le marché du logement pourrait devenir une source majeure d'instabilité économique, puis à définir certains enjeux de long terme concernant la politique budgétaire. Le rôle joué par la flexibilité des marchés du travail et des produits dans la forte reprise macroéconomique récente est ensuite brièvement examiné. Sont enfin passés en revue les principaux enjeux structurels concernant la réduction de l'écart de productivité et l'augmentation de l'utilisation de main-d'œuvre.

Encadré 1.1. **Le cadre de la politique monétaire et budgétaire**

Le cadre régissant la politique monétaire et budgétaire a contribué de façon décisive à améliorer la stabilité économique à la fois par rapport à la période antérieure et au regard des autres pays de l'OCDE. Le Royaume-Uni se distingue parmi les pays de l'OCDE pour la qualité de ses cadres de politique monétaire et budgétaire, dont les principes et les caractéristiques ont été étudiés de près par d'autres pays désireux de les transposer dans un contexte institutionnel différent. Le cadre macroéconomique repose sur les principes de la transparence, de la responsabilité et de l'obligation de rendre des comptes. Le cadre de la politique monétaire vise une inflation basse et stable, tandis que la politique budgétaire est étayée par des objectifs clairs et deux règles strictes qui assurent la solidité des finances publiques à moyen terme tout en permettant à la politique budgétaire d'appuyer la politique monétaire au cours du cycle économique.

Politique monétaire

À l'intérieur de ce cadre, la politique monétaire est conduite en fonction de quatre principes clés :

- **Des objectifs clairs et précis.** Le principal objectif de la politique monétaire est d'assurer la stabilité des prix. Un seul objectif d'inflation symétrique fait en sorte que les résultats inférieurs à l'objectif sont traités aussi sérieusement que les dépassements, si bien que la politique monétaire appuie aussi les objectifs gouvernementaux de niveaux élevés et stables de croissance et d'emploi.
- **Une indépendance opérationnelle totale du Comité de politique monétaire (MPC) de la Banque d'Angleterre** pour la fixation des taux d'intérêt, de manière à atteindre l'objectif d'inflation du gouvernement, ce depuis mai 1997.
- **Ouverture, transparence et obligation de rendre compte.** Par exemple, avec la publication des décisions de vote des membres du MPC, la publication sans retard des comptes-rendus des réunions mensuelles du MPC et la publication du bulletin trimestriel *Inflation Report* de la Banque d'Angleterre.
- **Crédibilité et flexibilité.** Le MPC décide comment et à quel moment réagir aux évolutions, compte tenu des contraintes de l'objectif d'inflation et du système des lettres ouvertes. Si l'inflation s'écarte de plus d'un point de pourcentage en deçà ou au-delà de l'objectif, le gouverneur de la Banque d'Angleterre doit préciser dans une lettre ouverte au Chancelier de l'Échiquier les raisons de cette déviation, les mesures que le MPC entend prendre, la durée prévue de la déviation et la conformité des mesures prévues avec le mandat du MPC.

Politique budgétaire

Le cadre de la politique budgétaire du gouvernement repose sur les cinq principes clés énoncés dans le *Code de stabilité budgétaire* – transparence, stabilité, responsabilité, équité et efficience. Le Code stipule que le gouvernement déclare à la fois ses objectifs et les règles selon lesquelles la politique budgétaire sera conduite. Les objectifs de politique budgétaire du gouvernement sont les suivants :

- À moyen terme, maintenir la solidité des finances publiques et veiller à ce que les dépenses et la fiscalité aient des effets générationnels et intergénérationnels équitables.
- À court terme, appuyer la politique monétaire et, en particulier, laisser les stabilisateurs automatiques contribuer à lisser la trajectoire de l'économie.

Encadré 1.1. Le cadre de la politique monétaire et budgétaire (suite)

Ces objectifs sont mis en œuvre au moyen de deux règles budgétaires strictes, au regard desquelles la performance de la politique budgétaire peut être jaugée :

- La règle d'or selon laquelle, au cours du cycle économique, l'État ne doit emprunter que pour investir et non pour financer des dépenses courantes.
- La règle de l'investissement viable selon laquelle la dette nette du secteur public en proportion du PIB sera maintenue à un niveau stable et prudent au cours du cycle économique. Toutes choses égales par ailleurs, la dette nette sera maintenue au-dessous de 40 % du PIB au cours du cycle économique.

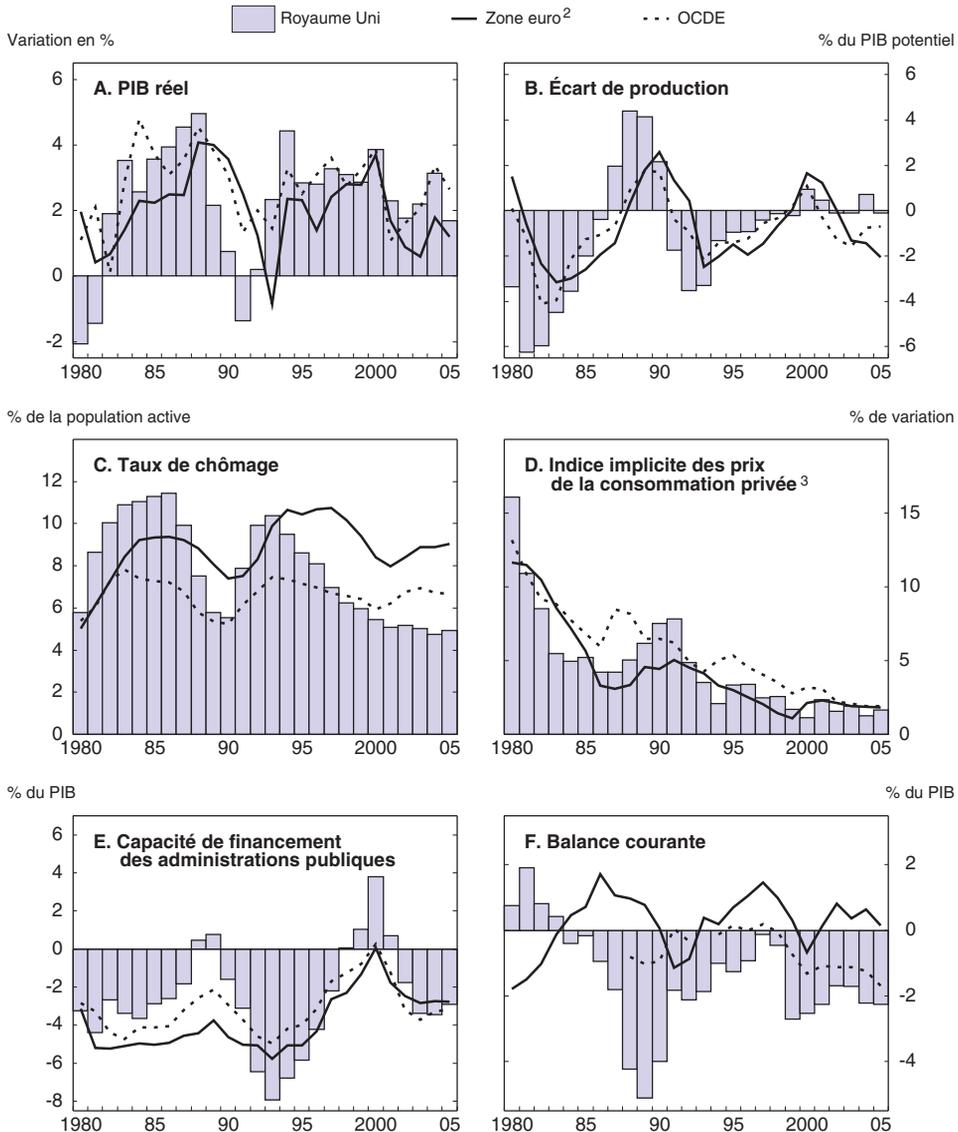
La définition et la datation du cycle économique sont des questions pratiques importantes pour la mise en œuvre de ces règles, même si une certaine marge d'appréciation est inévitable. Le Trésor utilise divers éléments, non seulement les statistiques des comptes nationaux mais aussi des données d'enquête, pour déterminer les points de retournement (HM Treasury, 2005a).

Résultats macroéconomiques récents et perspectives

Un certain ralentissement de la croissance vient à point nommé pour contenir les pressions inflationnistes

En 2004, la croissance annuelle a été de 3¼ pour cent, mais un fort ralentissement est intervenu en milieu d'année, les taux nettement supérieurs à la croissance potentielle (estimée à 2½ pour cent environ) revenant à des taux nettement inférieurs à ce niveau; la croissance est tombée de 3.7 % durant les quatre trimestres qui se sont terminés au milieu de 2004 à 1.5 % au cours des quatre trimestres suivants. La cause la plus immédiate du ralentissement a été une décélération des dépenses de consommation, qui a coïncidé avec une modération du marché du logement qui s'est traduite par un plafonnement des prix, une diminution du chiffre des ventes et une forte baisse du nombre de crédits hypothécaires accordés.

Un certain ralentissement est toutefois bienvenu, compte tenu des signes de contraintes de capacité. Selon les mesures de l'écart de production de l'OCDE, ainsi que celles fondées sur les données d'enquête, l'économie semble opérer au niveau de sa capacité maximale ou légèrement au-dessus (graphique 1.1); cependant, les autorités estiment que l'économie conserve un certain volant de ressources inutilisées. L'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC), est remontée de 1.1 % en septembre 2004 à 2 % en août 2005, pour dépasser légèrement l'objectif, encore que l'inflation tendancielle, hors prix de l'énergie, reste juste inférieure à 2 % (graphique 1.2). Cependant, les médianes et les moyennes ajustées de l'inflation, qui selon des travaux récents de l'OCDE permettent de prévoir dans une certaine mesure le rythme de la hausse des prix à la consommation (OCDE, 2005a), ont diminué ces derniers mois après avoir fortement augmenté à la fin de l'an dernier. Une interprétation de ce phénomène est que ce sont les pressions généralisées de la demande qui ont été essentiellement responsables de l'accélération de la hausse des prix à la consommation à la fin de 2004 (la remontée des mesures médianes de l'inflation s'expliquant par la hausse généralisée des prix). Cependant, depuis le début de 2005, l'augmentation des cours du pétrole a modifié la

Graphique 1.1. Principaux indicateurs dans une perspective à long terme et internationale¹

1. Données estimées pour 2005.

2. Rupture de série en 1991: Allemagne de l'ouest jusqu'en 1990, l'Allemagne totale par la suite.

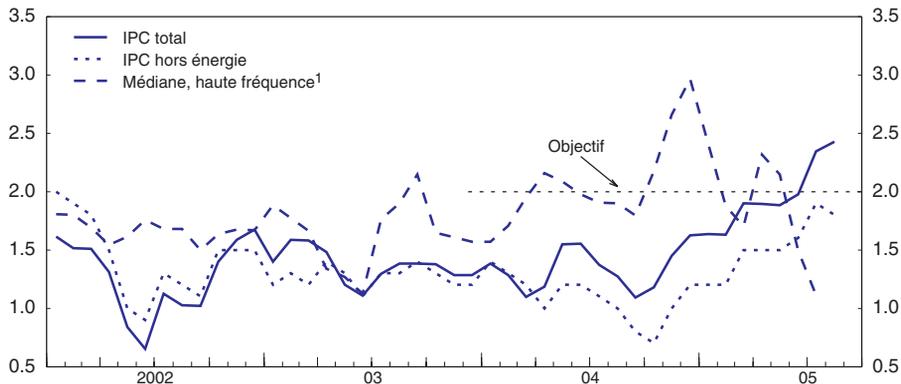
3. Le total OCDE ne tient pas compte des pays à forte inflation.

Source : OCDE base de données des Perspectives économiques, n° 77 et ONS (2005), « Quarterly National Accounts: 2nd quarter 2005 », First Release, septembre.

répartition des taux d'inflation pour les différents biens de consommation, les prix des produits à forte intensité pétrolière augmentant plus rapidement, entraînant le taux global à la hausse avec moins d'effets sur les mesures médianes. Le taux de chômage est resté proche de 4¾ pour cent depuis le début de 2004, son plus bas niveau depuis les années 70, inférieur de ½ point à l'estimation OCDE du taux structurel. Néanmoins, compte tenu de la croissance tendancielle de la productivité, l'inflation des salaires reste compatible avec

Graphique 1.2. **La hausse des prix à la consommation s'est accélérée**

Variation en glissement annuel, en pourcentage



1. Variation en pourcentage annualisée sur trois mois, la moyenne étant ajustée pour correspondre à la moyenne du taux d'inflation global depuis 1996. Pour plus de précisions, voir Catta P. et T. Slok (2005), « The Uses of Measures of Core Inflation for Monetary Policy Purposes », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, OCDE, Paris, à paraître.

Source : OCDE, *Principaux indicateurs économiques* et Office for National Statistics.

l'objectif d'inflation de 2 %. Un facteur qui pourrait avoir beaucoup contribué à maîtriser les tensions inflationnistes sur le marché du travail est la forte immigration nette, qui s'est accrue sous l'effet des importantes entrées en provenance des nouveaux pays de l'UE. Par ailleurs, les prix à l'importation n'ont pas récemment exercé d'influence restrictive; après avoir diminué en moyenne de 1¾ pour cent par an de la fin de 2000 au début de 2004, ces prix (pour l'ensemble des biens et services) se sont accrus de 3½ pour cent au cours de l'année écoulée, la nouvelle hausse du pétrole, de \$20 le baril depuis le début de 2005, jouant un rôle important.

La Banque d'Angleterre a été l'une des premières banques centrales de la zone OCDE à commencer d'augmenter son taux directeur au cours du cycle actuel; à partir de novembre 2003, le Comité de politique monétaire (MPC) a régulièrement relevé le taux des prises en pension, qui est passé de 3½ pour cent à 4¾ pour cent en août 2004. Après une année pendant laquelle ce taux est resté inchangé, en août 2005 le MPC a voté sa réduction de ¼ de point, justifiant son action par la croissance léthargique de la production durant la première moitié de l'année. Cette décision constitue en quelque sorte une garantie contre les risques de ralentissement – liés en particulier à la faiblesse prolongée de l'activité en Europe, à la hausse des prix du pétrole et, sur le plan intérieur, au marché du logement – qui pèsent sur les perspectives à court terme. Cependant, étant donné que le niveau de la production est actuellement proche du potentiel, que l'inflation est aujourd'hui supérieure à l'objectif et que les indicateurs à court terme montrent que la croissance pourrait retrouver son profil tendanciel, il n'y a pas de raison impérieuse de réduire encore les taux.

Le lien étroit existant entre le marché immobilier et les dépenses de consommation donne à penser que, même sans baisse marquée du niveau des prix des logements, la croissance de la consommation restera vraisemblablement modérée, le taux d'épargne enregistrant une légère hausse². Néanmoins, après le passage d'une période pendant laquelle les prix du logement progressaient rapidement à une période de relative stabilité de ces prix, on peut prévoir une certaine reprise de la consommation par rapport au faible

taux de croissance enregistré au premier semestre 2005. Les plans budgétaires du gouvernement supposent une modération après la forte croissance des dépenses publiques. Les exportations en volume ont été irrégulières et ont perdu des parts de marché ces dernières années. Cependant, au deuxième trimestre 2005, elles dépassaient de 6 % la moyenne pour 2004, l'augmentation étant concentrée en dehors de l'Union européenne, même si un nouveau redressement pourrait être retardé jusqu'en 2006 du fait de la faiblesse à court terme des marchés européens. L'investissement des entreprises a été étonnamment faible, et n'a enregistré qu'une très légère progression en 2003 et 2004, tandis que les données d'enquête ont fait récemment apparaître un affaiblissement des intentions d'investissement. Néanmoins, les indicateurs de la situation financière du secteur des entreprises restent favorables et laissent prévoir une progression de l'investissement si la demande se redresse. Le modèle d'indicateurs à court terme de l'OCDE dénote un retour à une croissance juste inférieure à la tendance au deuxième semestre 2005, comme les prévisions indiquées pour la seconde moitié de l'année dans les *Perspectives économiques* de juin. Cette évolution serait compatible avec un PIB proche du potentiel et une inflation tendancielle de l'IPC proche de l'objectif de 2 % (tableau 1.1), mais compte tenu du ralentissement de la croissance à compter du deuxième semestre 2004, le taux annuel implicite de croissance pour 2005 serait de 1.7 % seulement.

Les risques vont essentiellement dans le sens d'une baisse de l'activité

Malgré les récentes hausses surprises de l'inflation, les principaux risques pesant sur ces prévisions centrales concernent un ralentissement de la demande, découlant en particulier d'une reprise différée de la demande d'exportations, en particulier en provenance du reste de l'Europe. Depuis la publication des *Perspectives économiques* de l'OCDE en mai 2005, de brèves périodes de faiblesse ont de nouveau été signalées pour la zone euro. Entre mai et août, cela a conduit à abaisser de 2 points pour 2005 la prévision de consensus³ pour les importations en provenance de pays hors de la zone euro. La hausse des prix pétroliers amène aussi à craindre un ralentissement de la demande d'exportations; les prévisions des *Perspectives économiques* se fondaient sur l'hypothèse de prix du pétrole (brut de qualité Brent) d'environ \$50 le baril, alors qu'en août ils avaient dépassé \$60. Les importations et les exportations de pétrole étant à peu près identiques au Royaume-Uni, ce pays n'a pas à craindre de dégradation des termes de l'échange du fait de la hausse des cours, mais il pourrait bien enregistrer un recul de la demande d'exportations émanant du reste du monde. D'après le modèle Interlink de l'OCDE, ces variations (plus \$10 pour le prix du pétrole et moins 2 points de pourcentage pour la croissance des importations dans la zone euro) pourraient avoir pour effet, en supposant que les taux d'intérêt nominaux restent inchangés, une réduction des exportations du Royaume-Uni de ½ pour cent et une baisse de la croissance du PIB sur 12 mois d'environ ¼ point. Si les perspectives à court terme pour la zone euro restent peu dynamiques ou s'aggravent encore et/ou si la hausse des prix du pétrole se maintient ou s'accroît, la production au Royaume-Uni reviendra vraisemblablement bien au-dessous de son niveau potentiel et un relâchement de la politique monétaire sera justifié.

Une baisse significative des prix des logements en termes nominaux représente un autre risque de ralentissement, bien que la probabilité d'une telle évolution semble se réduire. Les prix nominaux des logements sont à peu près stabilisés depuis la mi-2004, après une hausse de plus de 150 % au cours des huit années précédentes. Par rapport aux repères traditionnels, comme les gains moyens ou les loyers, ils restent ainsi proches des

Tableau 1.1. **Performance macroéconomique récente et prévisions¹**

Variation en pourcentage

	Résultats			Prévisions	
	2002	2003	2004	2005	2006
PIB en prix constants	2.0	2.5	3.2	1.7	2.4
Consommation privée	3.5	2.6	3.6	1.8	1.9
Consommation publique	4.4	4.5	3.1	1.7	2.7
Formation brute de capital	3.0	0.0	4.9	2.8	4.3
Demande intérieure finale	3.6	2.5	3.7	1.9	2.4
Variation de stocks ²	-0.3	0.1	0.1	-0.1	0.0
Demande intérieure totale	3.2	2.7	3.7	1.6	2.3
Biens et services					
Exportations	0.2	1.2	3.4	5.5	8.4
Importations	4.5	1.8	5.4	4.7	7.0
Exportations nettes ²	-1.2	-0.2	-0.7	0.0	0.1
Indice implicite de prix du PIB	3.1	2.9	2.0	2.4	2.2
<i>Pour mémoire</i>					
Production pour l'économie totale					
Production potentielle	2.6	2.5	2.4	2.6	2.4
Écart de production (% du PIB potentiel)	-0.1	-0.1	0.7	-0.1	-0.1
Indice des prix					
À la consommation	1.3	1.4	1.3	2.1	2.1
Sous-jacente	1.5	1.2	1.0	1.7	2.0
Autres indicateurs					
Taux de chômage (% de la population active)	5.2	5.0	4.7	4.9	5.2
Solde de la balance courante (% du PIB)	-1.7	-1.7	-2.3	-2.3	-2.4
Besoin de financement (% du PIB)	-1.7	-3.3	-3.2	-2.9	-3.0

1. Les données des comptes nationaux ayant été sensiblement révisées, les données et les prévisions historiques ne sont pas compatibles avec celles publiées dans les *Perspectives économiques* de juin (n° 77). Dans ce tableau, en revanche, les données historiques tiennent compte des dernières révisions jusqu'au deuxième trimestre de 2005 et les prévisions sont établies en raccordant les taux de croissance des composantes des dépenses des comptes nationaux allant jusqu'au troisième trimestre 2005 qui figurent dans le n° 77 des *Perspectives économiques* aux données effectives allant jusqu'au deuxième trimestre de 2005.

2. Contribution à la croissance du PIB.

Source : OCDE (2005), *Perspectives économiques*, n° 77 et ONS (2005), « Quarterly National Accounts : 2nd quarter 2005 », First Release, septembre.

pics historiques, qui eux-mêmes dépassaient d'au moins 15 % les pics précédents atteints au début des années 90, juste avant le dernier effondrement des prix de l'immobilier (graphique 1.3). On examinera dans le chapitre 2 l'ampleur de ce risque et les mesures correctrices appropriées.

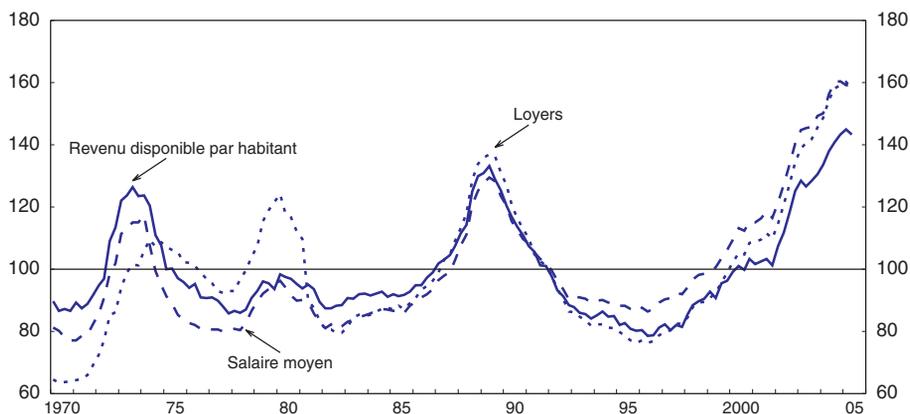
Politique budgétaire

La politique budgétaire a beaucoup contribué à soutenir la demande...

Une politique budgétaire expansionniste a beaucoup contribué à soutenir la demande depuis le ralentissement mondial de l'activité; entre 2000 et 2004, le solde corrigé des influences conjoncturelles a diminué de 4½ pour cent de PIB, seuls les États-Unis faisant mieux. Durant la même période, plus de la moitié des nouveaux emplois ont été créés dans le secteur public, qui a enregistré une croissance moyenne de l'emploi de 2 % par an (environ six fois le taux de croissance de l'emploi dans le secteur privé)⁴. C'est parce que le Royaume-Uni est parvenu à un bas niveau d'endettement et à une position de long terme

Graphique 1.3. **Prix des logements par rapport aux repères traditionnels¹**

1970-2005 = 100



1. Les prix des logements sont ceux indiqués par l'Office of the Deputy Prime Minister; les loyers correspondent à la composante loyers de l'indice des prix de détail.

Source : Office of the Deputy Prime Minister, Office for National Statistics et OCDE, base de données des Perspectives économiques n° 77.

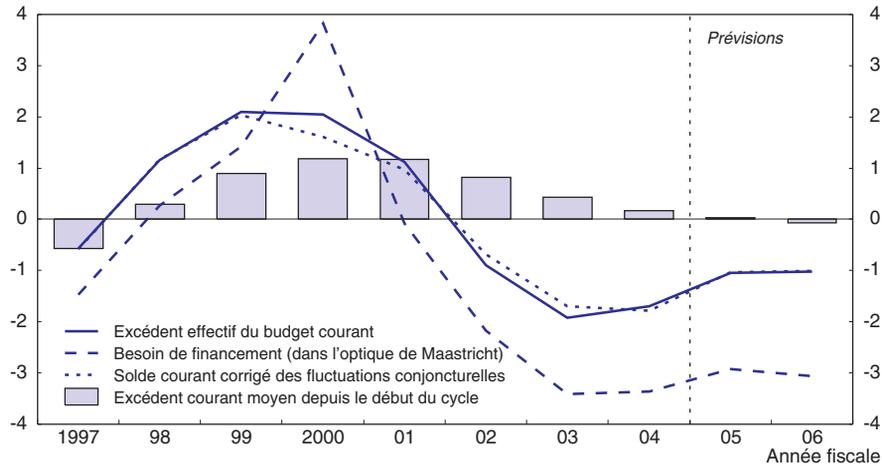
saine qu'il a pu mener cette politique budgétaire anticyclique sans menacer la viabilité des finances publiques du pays. Cette orientation budgétaire expansionniste a toutefois conduit à un déficit des administrations publiques (dans l'optique de Maastricht) qui s'établit actuellement à un peu plus de 3 % du PIB, après un excédent de 3¼ pour cent du PIB en 2000 (il est vrai que l'excédent public de 2000 a été dopé à hauteur de 2¼ pour cent du PIB par la comptabilisation du produit de la vente de licences UMTS). Un très léger durcissement de l'orientation budgétaire est apparu dans le budget 2005, les nouvelles initiatives étant largement couvertes par de nouvelles mesures de réduction de la fraude fiscale et par le versement anticipé des sommes dues par les compagnies pétrolières au titre de l'impôt sur les sociétés. Les prévisions de l'OCDE (tableau 1.1) donnent à penser que le déficit restera vraisemblablement proche de 3 % du PIB, alors que le gouvernement britannique table sur un déficit en baisse, ce qui implique une orientation budgétaire à peu près neutre au cours des deux prochaines années.

... mais il faudra ajuster les plans actuels pour respecter les règles budgétaires

Si le déficit ne se réduisait pas conformément aux prévisions officielles, des ajustements des plans actuels pourraient être nécessaires pour permettre au gouvernement de respecter ses propres règles budgétaires. Le respect de la « règle d'or » – à savoir que, au cours d'un cycle, le secteur public ne doit emprunter que pour investir – dépend du calendrier du cycle. Suite à des révisions substantielles des données des comptes nationaux, le Trésor a récemment modifié son appréciation concernant le début du cycle économique actuel; il considère maintenant que celui-ci a débuté dans la première moitié de 1997 et non au milieu de 1999 (HM Treasury, 2005a). Si l'on combine les exercices budgétaires 1997 et 1998, il apparaît que le budget courant de l'État a enregistré un excédent équivalent à 1 % du PIB. Si l'on considère que le cycle se termine à la fin de 2005 comme supposé par le Trésor, d'après les prévisions de l'OCDE le solde courant moyen sur le cycle sera proche de zéro d'ici à la fin de l'exercice 2005 (graphique 1.4)⁵. En

Graphique 1.4. **Budget des administrations publiques : prévisions de l'OCDE**

En pourcentage du PIB

Source : OCDE (2005), *Perspectives économiques*, n° 77.

revanche, si le cycle actuel est déjà terminé (comme le suggèrent les calculs de l'OCDE), la règle d'or a déjà été satisfaite.

Étant donné que la marge par laquelle la règle d'or aura été (ou non) satisfaite au cours du dernier cycle sera vraisemblablement peu importante, un jugement tranché (« échec » ou « réussite ») ne semble pas approprié. Une conséquence plus importante des prévisions de l'OCDE est que la persistance d'un déficit de balance courante d'environ 1 % du PIB rendra sans doute nécessaire l'adoption de mesures pour éviter un manquement important à la règle d'or sur le prochain cycle, mais aussi pour ramener le déficit public global à un niveau nettement inférieur à 3 % du PIB.

Les prévisions budgétaires de 2005 diffèrent de celles de l'OCDE. Le solde courant n'est plus déficitaire à l'exercice 2006/07 (premier exercice plein du prochain cycle) et affiche un excédent croissant les années suivantes. Le déficit des administrations publiques enregistre une amélioration correspondante, puisqu'il tombe à 2.2 % du PIB au cours de l'exercice 2006/07. Ces différences sont essentiellement dues aux écarts au niveau des prévisions de recettes. Dans les prévisions budgétaires, le rapport impôts totaux/PIB augmente de 1.6 point de pourcentage durant les deux années qui suivent 2004/05 (et encore de 0.6 point les deux années suivantes), malgré l'absence d'une hausse explicite des taux d'imposition. Dans les prévisions de l'OCDE, le ratio impôts/PIB progresse moins. Les principales différences entre ces prévisions sont les suivantes (voir l'annexe 1.A1 pour plus de précisions) :

- Le cycle contribue à l'amélioration des finances publiques dans les prévisions budgétaires, qui tablent sur une sous-utilisation conjoncturelle des ressources pour l'exercice 2004/05, alors que, selon les estimations de l'OCDE, l'écart de production est déjà résorbé. Ainsi, d'après les prévisions budgétaires, une contribution conjoncturelle de 0.6 point de pourcentage du PIB au déficit en 2004/05 est éliminée à mesure que l'écart de production se résorbe. Les évolutions macroéconomiques récentes donnent à penser que la croissance du PIB de 3-3½ pour cent prévue dans le budget pour l'année

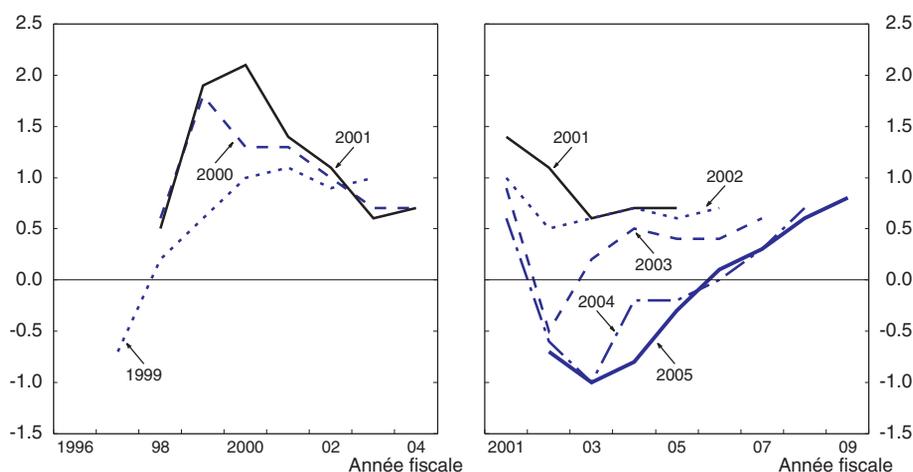
civile 2005 est peu probable⁶. À court terme, on ne peut donc guère espérer de contribution d'un plus grand dynamisme conjoncturel des recettes.

- Les recettes de l'impôt sur le revenu progressent, d'après les prévisions budgétaires, de 0.8 % du PIB au cours des deux années suivant 2004/05, soit le double de la hausse incorporée dans la prévision de l'OCDE. Si cet écart peut s'expliquer de nouveau en partie par des différences conjoncturelles, le Trésor attribue des effets plus marqués aux bénéfices du secteur financier liés à la reprise des marchés boursiers et d'autres activités sur les marchés de capitaux, et prévoit aussi un effet positif sur les recettes du durcissement des mesures contre la fraude fiscale. Si l'analyse économétrique de l'OCDE aboutit bien à la conclusion que les recettes fiscales au titre des sociétés du secteur non pétrolier sont sensibles aux évolutions du marché boursier, dans l'hypothèse où la capitalisation du marché boursier augmente au même rythme que le PIB nominal, l'amélioration correspondante des recettes de l'impôt sur les sociétés n'est que modérée.

Nombre des facteurs expliquant les différences de dynamisme des recettes, en particulier celles liées aux impôts sur les sociétés, sont particulièrement difficiles à évaluer⁷. Depuis la mise en place du nouveau cadre macroéconomique en 1997, le résultat des emprunts nets du secteur public a été en moyenne inférieur à la prévision à un an établie par le Trésor (HM Treasury, 2004a). En revanche, les prévisions budgétaires plus récentes de l'excédent courant corrigé des influences conjoncturelles ont été constamment trop élevées; dans chacun des quatre budgets précédents, le dépassement a représenté en moyenne l'équivalent de 1 % du PIB pour la prévision à un an, et de près de 1½ pour cent du PIB pour la prévision à deux ans (graphique 1.5)⁸. Les exercices « post-mortem » menés régulièrement par le Trésor sur les prévisions budgétaires précédents (HM Treasury, 2003 et 2004a) montrent que les erreurs les plus importantes se sont situées du côté des recettes. En outre, plus de la moitié du manque à gagner peut être attribuée à des « différences budgétaires » – autrement dit, pour des paramètres fiscaux déterminés et une base d'imposition donnée, le montant des recettes fiscales a été constamment décevant

Graphique 1.5. **Prévisions budgétaires successives des excédents du budget courant après ajustement des fluctuations conjoncturelles**

En pourcentage du PIB



Source : HM Treasury, Budget Reports.

Tableau 1.2. **Comptabilité officielle des erreurs dans les prévisions budgétaires passées**

En pourcentage du PIB

	2001 prévisions budgétaires pour 2001/02	2002 prévisions budgétaires pour 2002/03	2003 prévisions budgétaires pour 2003/04
Surévaluation de l'excédent du budget courant [1]	0.7	1.6	1.1
Surévaluation des recettes courantes [2]	0.8	1.3	0.8
<i>Due à :</i>			
Des différences dans les « prévisions budgétaires » sur les recettes au titre de l'impôt ¹ [3] :			
Sur le revenu	0.2	0.4	0.2
Sur les sociétés	0.2	0.1	0.2
[3] en % de [2]	55	58	60

1. Les différences dans les « prévisions budgétaires » sont des erreurs non expliquées par des erreurs de prévision de la base d'imposition (ou des paramètres fiscaux).

Source : HM Treasury, *End of Year Fiscal Reports*, 2003 et 2004, documents associés au Rapport prébudgétaire, The Stationery Office, Londres.

par rapport aux prévisions, et ceci essentiellement pour les recettes tirées de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, pour lesquelles on prévoit une évolution dynamique à l'avenir (tableau 1.2).

L'ampleur du déficit doit toutefois être rapprochée d'un endettement public net relativement faible, de 37 % du PIB en 2004 (selon la définition utilisée par l'OCDE), ce qui place le pays au deuxième rang des pays du G7 avec une dette brute dans l'optique de Maastricht de 41 % du PIB, soit l'un des niveaux les plus faibles de l'Union européenne. En outre, la deuxième règle budgétaire des autorités, à savoir la règle de l'investissement durable – selon laquelle l'endettement public net ne doit pas dépasser 40 % du PIB – est satisfaite sans problème à l'heure actuelle. L'endettement net du secteur public (définition différente de la définition plus comparable au niveau international utilisée par l'OCDE) ne devant passer que de 34½ pour cent du PIB en 2004/05 à 36¼ pour cent du PIB en 2006/07 d'après le budget 2005, même un dépassement du déficit ne devrait pas faire de la deuxième règle budgétaire une contrainte.

Le faible niveau de la dette rend moins urgente la maîtrise du déficit. Une caractéristique commune des prévisions officielles et des prévisions de l'OCDE est que, compte tenu des programmes de dépenses actuels, une augmentation de la charge fiscale sera requise pour satisfaire aux règles budgétaires et réduire sensiblement le déficit au cours du prochain cycle. Dans le cas des prévisions budgétaires, cet accroissement se fait par une hausse spontanée du ratio impôts/PIB, sous l'effet de l'alourdissement automatique de la pression fiscale, d'un renforcement de la discipline fiscale et d'une amélioration de la rentabilité des entreprises, alors que les prévisions de l'OCDE supposent que de nouvelles mesures seraient nécessaires. Si les évolutions budgétaires étaient décevantes au-delà de ce que pourrait expliquer une croissance plus faible qu'escompté, de sorte que le déficit en termes corrigés des influences conjoncturelles serait plus lourd que prévu, le gouvernement devrait relever les taux d'imposition afin de maintenir l'orientation de la politique budgétaire.

Les enjeux budgétaires à long terme

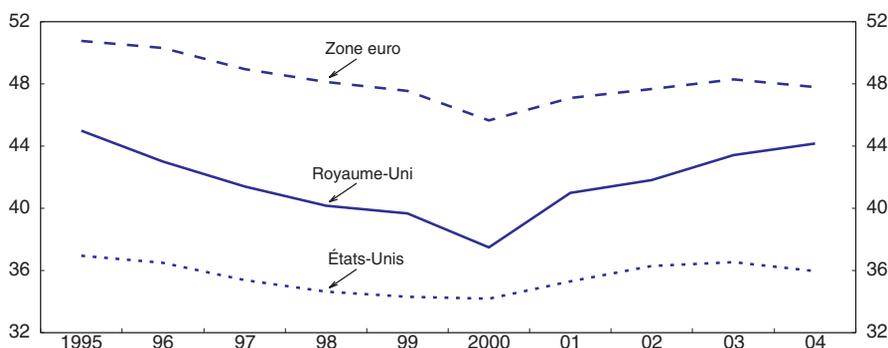
Ces dernières années, les dépenses publiques en pourcentage du PIB ont nettement dérivé à la hausse (graphique 1.6). Cette hausse a été due essentiellement à une augmentation des dépenses dans le secteur de la santé, de l'éducation et de l'infrastructure. Les prévisions officielles impliquent que les dépenses publiques totales restent constantes en pourcentage du PIB après l'exercice budgétaire 2007, ce qui donne à penser qu'il sera plus difficile d'absorber des hausses sensibles des dépenses dans les domaines prioritaires à l'avenir. En outre, s'il y a eu une amélioration des résultats dans ces domaines prioritaires, ceux-ci ne semblent toujours pas répondre aux attentes du public en général (dans le secteur de la santé) ni s'approcher des objectifs des pouvoirs publics (dans l'éducation et les transports). L'enjeu sera donc de dégager des gains d'efficacité plus rapides au niveau des dépenses de façon à améliorer les résultats sans recourir à d'importantes hausses continues des dépenses en termes réels, comme on le verra dans le chapitre 3.

L'incertitude peut-être la plus importante concernant les dépenses publiques futures est liée aux pensions. L'une des principales raisons pour lesquelles les prévisions budgétaires jusqu'au milieu du siècle semblent financièrement plus viables que dans la plupart des autres pays européens est que, malgré le vieillissement de la population, le coût des pensions publiques ne s'accroît pas autant en pourcentage du PIB (HM Treasury, 2004b). Cependant, cela suppose une diminution du niveau moyen des dépenses publiques par retraité par rapport aux gains moyens et un plus large recours au critère des conditions de ressources. Le débat public, encouragé par la création d'une Commission des pensions qui devrait présenter ses recommandations d'ici peu, conduit à douter de la viabilité politique des dispositifs actuels, tandis que des réformes pourraient avoir d'importants coûts budgétaires. Les options de réforme, y compris certaines propositions visant à limiter les dépenses budgétaires globales, sont examinées dans le chapitre 4.

Les pouvoirs publics ont récemment commencé de développer les capacités de garde d'enfants. Si le niveau des dépenses à ce titre est actuellement peu important, l'expérience des autres pays de l'OCDE donne à penser qu'il peut facilement s'emballer pour dépasser le seuil rationnel du point de vue économique et qu'il est ensuite difficile de le maîtriser. Dans ces conditions, il importe donc de clairement délimiter le champ d'intervention de

Graphique 1.6. **Parts dans les dépenses publiques**

En pourcentage du PIB



Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 77.

l'État dans ce domaine et de mettre en place un cadre qui facilitera la maîtrise des dépenses à l'avenir, comme on le verra dans le chapitre 5.

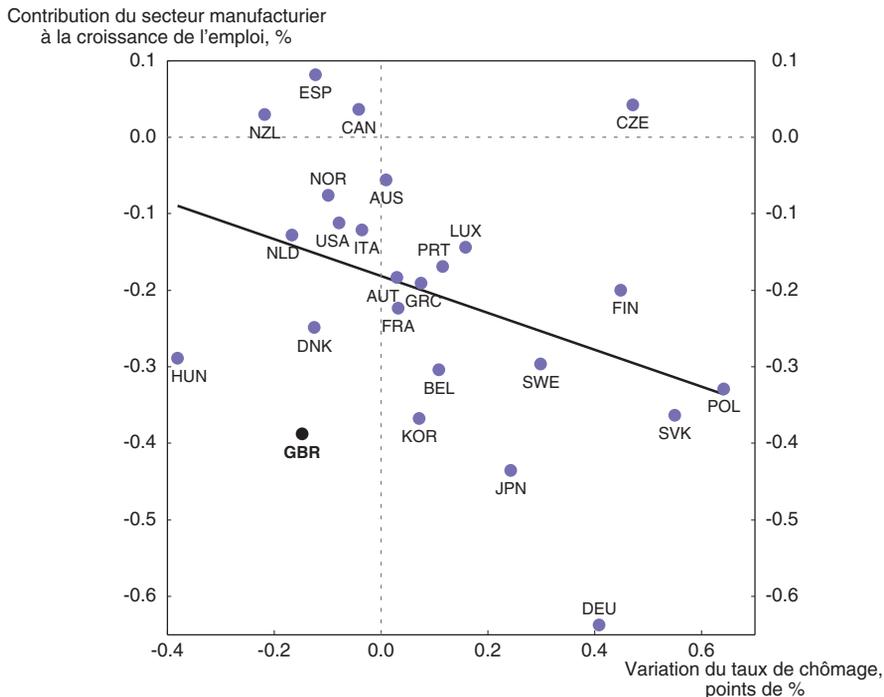
Une performance macroéconomique remarquable qui reflète aussi la flexibilité des marchés du travail et des produits

La flexibilité des marchés du travail et des produits a contribué aux résultats macroéconomiques impressionnants enregistrés récemment. En outre, les politiques sectorielles n'ont pas visé à encourager des « champions nationaux ». Le Royaume-Uni se situe dans le peloton de tête des pays de l'OCDE pour ce qui est de la libéralisation de la réglementation des marchés des produits (OCDE, 2005b) et se classe très avantageusement pour ce qui est de la plupart des aspects de la flexibilité du marché du travail. L'indice composite de la flexibilité construit dans le cadre de travaux récents de l'OCDE place le Royaume-Uni au premier rang parmi les pays de l'OCDE. Des données montrant que cette flexibilité est importante pour favoriser la croissance dans le secteur des services ont aussi été mises en évidence (Kongrud et Wanner, 2005). De façon surprenante, le Royaume-Uni, qui a enregistré à l'instar d'autres pays de l'OCDE, une forte baisse de l'emploi manufacturier depuis le début des années 90, fait exception pour n'avoir pas connu d'aggravation du chômage (graphique 1.7).

Une explication importante du dynamisme de la croissance au cours de décennie écoulée tient au pourcentage plus élevé de la valeur ajoutée produite dans les secteurs en expansion, en particulier les services à forte intensité de connaissances, ainsi qu'à la

Graphique 1.7. Variations du chômage total et de l'emploi dans le secteur manufacturier

Moyennes annuelles, 1990-2003¹

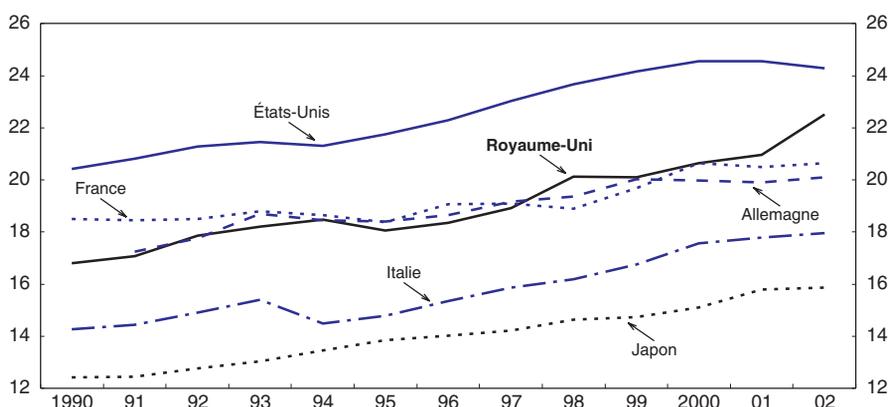


1. Ou première et dernière année de données disponible.

Source : OCDE, bases de données STAN et MEI, août 2005.

Graphique 1.8. **La croissance des services fondés sur le savoir**¹

En pourcentage de la valeur ajoutée brute



1. Intermédiation financière et assurances; activités de services aux entreprises hors affaires immobilières; postes et télécommunications.

Source : OCDE (2005), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord*.

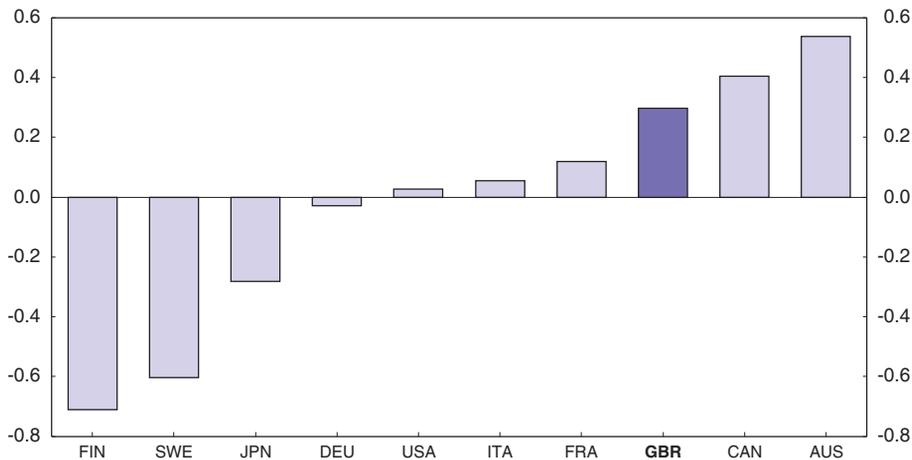
performance particulièrement dynamique de ces secteurs (graphique 1.8). La faible réglementation des marchés de produits, en particulier le bas niveau des obstacles à l'investissement étranger, ainsi que la flexibilité du marché du travail, contribuent à expliquer le niveau élevé de l'investissement étranger direct en comparaison des autres grands pays européens. Par rapport aux autres pays développés, l'investissement étranger direct s'oriente de façon disproportionnée vers les secteurs de services (Saunders, 2005).

L'importance des services fondés sur le savoir est sous-évaluée lorsqu'on examine la croissance en volume car ce sont aussi ces secteurs où les prix relatifs augmentent, en particulier par rapport aux produits manufacturés. Au niveau global, cela apparaît plus clairement dans les gains de termes de l'échange, qui s'expliquent surtout par les gains au titre des services et qui font grimper les mesures du « command GDP », estimé en ajustant les mesures traditionnelles du PIB pour tenir compte des possibilités de consommation (graphique 1.9)⁹. De fait, l'ajustement réalisé pour le « command GDP » ajoute environ 0.3 point de pourcentage par an à la croissance au cours de la dernière décennie, performance qui n'est dépassée que par quelques pays de l'OCDE, pour la plupart gros exportateurs nets de produits de base (Australie, Canada et Norvège).

Un facteur qui a revêtu une importance croissante récemment face aux pressions du marché du travail est l'ampleur de l'immigration, en particulier en provenance des nouveaux pays de l'UE. Le taux d'immigration nette avait déjà notablement progressé ces dernières années, pour représenter en moyenne 160 000 personnes par an sur la période 1999-2003 (environ ¼ pour cent de la population), soit le double des quatre années précédentes, mais il s'est de nouveau fortement accru avec l'adhésion de nouveaux pays à l'UE.

Le Royaume-Uni est l'un des trois pays de l'UE15 (les deux autres étant l'Irlande et la Suède) à avoir autorisé la libre circulation immédiate des travailleurs en provenance des nouveaux États membres, exigeant seulement que ceux qui acceptent un emploi s'inscrivent au *Worker Registration Scheme*. Entre mai 2004 et mars 2005, plus de 160 000 personnes originaires des nouveaux pays membres de l'UE ont été enregistrées, les

Graphique 1.9. **Ajustement au titre du « command GDP » au taux de croissance annuel moyen du PIB**
1995-2004, pourcentage annuel



Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 77.

entrées brutes se tassant au premier trimestre 2005, à quelque 14 000 personnes par mois, encore qu'il ne soit pas possible de déterminer les entrées nettes sur la base des informations fournies par le *Worker Registration Scheme*. La plupart de ces nouveaux travailleurs sont relativement jeunes et la majorité sont relativement peu rémunérés (80 % ont des salaires de l'ordre de £4.50 à £6 l'heure, à peine davantage que le salaire minimum). Initialement concentré à Londres et dans le Sud-Est, l'emploi est devenu de plus en plus dispersé¹⁰. Des données permettent de penser que cette immigration aurait eu un effet positif sur la production et l'emploi total avec un impact minimal sur les travailleurs de souche (Portes et French, 2005). Les effets les plus significatifs ont été observés dans l'agriculture et le secteur de la pêche, où il apparaît aussi que les salaires nominaux ont diminué par rapport au reste de l'économie. L'ampleur des effets à long terme est difficile à évaluer, d'autant plus que d'autres pays de l'UE vont assouplir leurs restrictions, mais la croissance potentielle pourrait s'accélérer de 0.1-0.2 point de pourcentage si les taux récents de l'immigration nette étaient maintenus.

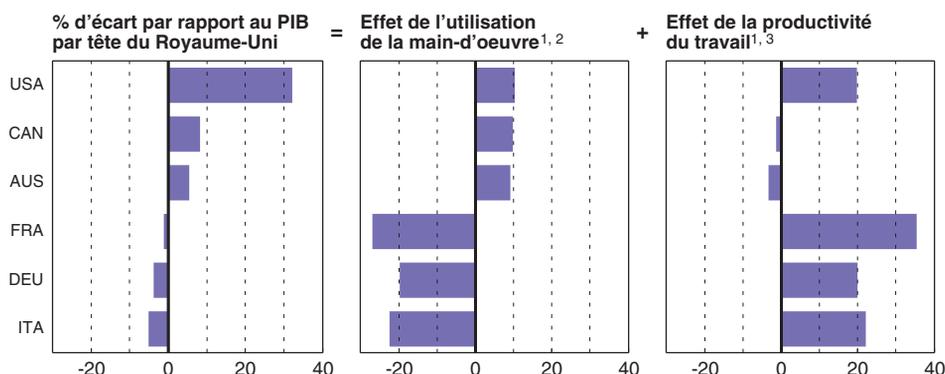
Principal enjeu : combler l'écart de productivité...

Pour combler l'écart de niveau de vie avec les pays de l'OCDE les plus performants, il faut en premier lieu résorber l'écart de productivité (graphique 1.10). En outre, malgré la performance macroéconomique récente et la flexibilité des marchés du travail et des produits, on ne dispose pas encore de données concluantes dénotant un redressement récent de la croissance de la productivité tendancielle à long terme (tableau 1.3). La croissance moyenne de la productivité du travail, mesurée en termes de PIB par heure ouvrée, a été de l'ordre de 2 % par an durant la période de dix ans achevée en 2003, soit un taux proche de la médiane pour l'ensemble des pays de l'OCDE (OCDE, 2005b).

Dans les pays de l'OCDE, on observe une nette corrélation négative entre une plus faible utilisation de main-d'œuvre et une progression de la productivité. En effet, les

Graphique 1.10. **Origine des écarts de revenu**

2003, exprimés en PPA de 2000



1. Pourcentage d'écart par rapport au niveau du Royaume-Uni.
2. L'utilisation de main-d'oeuvre est mesurée en divisant le nombre total d'heures travaillées par la population totale.
3. La productivité du travail est mesurée par le PIB par heure travaillée.

Source : OCDE, Comptes nationaux et base de données des Statistiques de la population active, août 2005.

Tableau 1.3. **Croissance de la productivité**

Variation moyenne annuelle en pourcentage

	Années 70 ¹	Années 80 ¹	1990-96	1996-2001	2001-04
PIB par habitant	2.3	1.5	2.9	1.7	1.7
PIB horaire					
Total	3.1	1.7	3.2	2.1	2.2
Secteur des entreprises	3.9	2.0	3.2	2.2	2.6
Secteur des entreprises, productivité multifactorielle	2.0	1.7	1.5	1.5	1.5

1. Les points de début et de fin utilisés pour calculer les moyennes décennales ont été choisis de façon à correspondre aux trimestres où l'écart de production est proche de zéro et de minimiser ainsi les distorsions dues au cycle économique.

Source : Office for National Statistics et OCDE, base de données des Comptes nationaux trimestriels, août 2005.

travailleurs peu qualifiés peuvent être évincés d'un emploi dans les pays où l'utilisation de main-d'oeuvre est faible, alors que la rentabilité des heures travaillées peut aller en diminuant à mesure que la fatigue s'installe. On pourrait penser dans ces conditions qu'une partie de l'écart avec certains pays d'Europe continentale est imputable à une plus forte utilisation de main-d'oeuvre au Royaume-Uni. Les estimations établies en tenant compte de l'utilisation de main-d'oeuvre, sur la base de données économétriques internationales, peuvent expliquer à peu près la moitié de l'écart par rapport aux trois grands pays d'Europe continentale (Cette, 2004). Néanmoins, la différence résiduelle tient à d'autres facteurs qui, en tout état de cause, tendent à creuser l'écart de productivité avec les États-Unis. Dans la présente *Étude*, quatre facteurs contribuant à l'écart de productivité sont examinés, dont trois ont déjà été identifiés comme des priorités de la réforme structurelle dans une précédente analyse multipays de l'OCDE (OCDE, 2005b), qui a mis au point un système comparatif fondé sur un ensemble cohérent d'indicateurs structurels¹¹.

... en améliorant les qualifications...

Une faiblesse de longue date qui contribue au bas niveau de la productivité est l'insuffisance des qualifications générales de la population active. Par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE, un pourcentage relativement important de la population active n'a pas poursuivi ses études au-delà du deuxième cycle du secondaire. En outre, la situation ne devrait vraisemblablement s'améliorer que graduellement car le taux d'inscription dans l'enseignement post-obligatoire est parmi les plus faibles de l'OCDE. Les calculs fondés sur l'*Étude de l'OCDE sur la croissance* donnent à penser que le capital humain peut expliquer jusqu'à 10 points de pourcentage de l'écart de productivité avec l'Allemagne et environ 5 points de l'écart avec les États-Unis et le Canada (OCDE, 2004). Le faible niveau des qualifications peut contrarier la croissance de la productivité en réduisant la capacité d'assimiler de nouvelles idées (Griffith et al., 2003) et pourrait aussi expliquer pourquoi, malgré un redressement de l'investissement en TIC de même ampleur qu'aux États-Unis, le Royaume-Uni n'a toujours pas enregistré de reprise correspondante de la productivité multifactorielle (tableau 1.3 et Basu et al., 2003). Les mesures mises en œuvre actuellement pour accroître le niveau général des qualifications sont évaluées dans le chapitre 8.

... en améliorant la performance en matière d'innovation...

Sur la base d'une série d'indicateurs traditionnels – y compris l'intensité de R-D, le dépôt de brevets et l'emploi de scientifiques et de chercheurs – les résultats sur le front de l'innovation apparaissent médiocres au regard des pays de l'OCDE les plus performants. Plusieurs études empiriques portant sur divers pays, y compris l'*Étude de l'OCDE sur la croissance*, ont mis en évidence un lien empirique entre divers indicateurs de l'innovation et la croissance ou la performance en matière de productivité. Cependant, il n'y a pas de lien direct entre les interventions de l'État, les indicateurs de l'innovation et la performance économique au sens large. En outre, certaines différences dans les indicateurs d'innovation pourraient être expliquées par des facteurs comme la structure de l'industrie, ce qui incite à la prudence lorsqu'on cherche à favoriser une plus forte intensité de R-D. La performance apparemment peu satisfaisante du Royaume-Uni en matière d'innovation est examinée à la lumière de ces facteurs dans le chapitre 7.

... en améliorant l'infrastructure...

Pendant des décennies, le sous-investissement dans l'infrastructure publique a été l'option considérée comme la plus simple pour réduire les dépenses publiques. Les règles fiscales ont contribué à éviter le recours à cet expédient à court terme, et l'investissement public a augmenté en pourcentage du PIB. Cependant, il reste encore faible par rapport à beaucoup d'autres pays de l'OCDE et pourrait être insuffisant pour remédier à des années de négligence. Si les données empiriques sur les liens entre l'infrastructure publique et la productivité ne paraissent pas robustes, le domaine où le sous-investissement passé a le plus probablement freiné la productivité et alourdi les coûts d'exploitation est celui de l'infrastructure des transports. Le Royaume-Uni se classe mal par rapport aux autres pays à la fois sur la base des mesures tirées d'enquêtes concernant l'infrastructure des transports et sur la base des mesures des encombrements. Diminuer les encombrements contribuerait directement aux objectifs de développement durable et pourrait aussi les favoriser indirectement en réduisant les émissions nocives des véhicules. Les plans des autorités pour le développement des investissements dans les transports ainsi que l'intérêt croissant porté au télépéage sont examinés dans le chapitre 3.

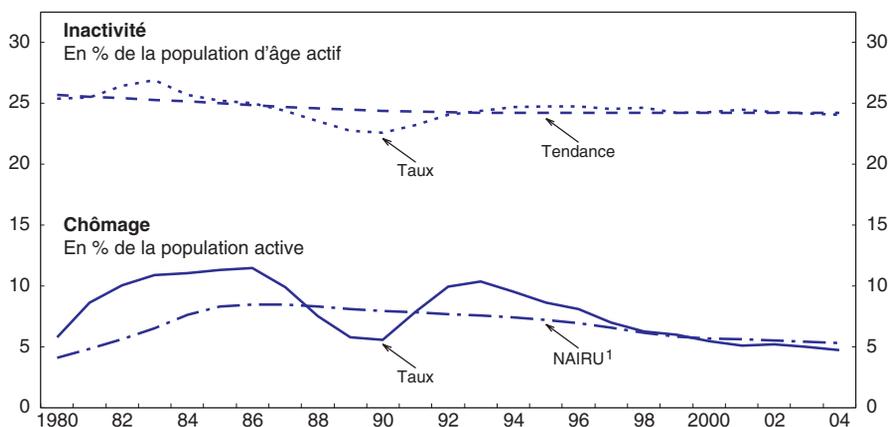
... et en libéralisant les lois d'urbanisme

Par rapport aux États-Unis, une grande partie de l'écart de productivité provient du secteur des services, en particulier le commerce de détail. En outre, l'accélération de la croissance de la productivité aux États-Unis à la fin des années 90 a eu lieu essentiellement dans ce secteur. Un facteur qui pourrait freiner la croissance de la productivité dans le commerce de détail est la rigueur des réglementations d'urbanisme, soit qu'elles contraignent les magasins à opérer au-dessous du niveau d'efficacité, soit qu'elles empêchent l'ouverture de nouveaux magasins et la fermeture d'anciens. De fait, des données montrent que la taille moyenne des supermarchés au Royaume-Uni, quoique supérieure à celle observée dans la plupart des pays d'Europe continentale, est bien inférieure à celle des supermarchés des États-Unis et inférieure à l'échelle minimale requise pour assurer le niveau le plus élevé de productivité. Il apparaît également que la part de la croissance de la productivité dans le secteur du commerce de détail imputable à l'entrée et à la sortie de nouvelles entreprises est beaucoup plus importante aux États-Unis (Griffith *et al.*, 2003). La concurrence dans le secteur du commerce de détail a été examinée dans l'Étude précédente, qui est arrivée à une conclusion identique quant à l'effet négatif probable des restrictions d'urbanisme sur la productivité. Si ce secteur n'est pas examiné dans l'Étude actuelle, les lois sur l'aménagement du territoire sont passées en revue dans le chapitre 2 en tant que facteurs ayant freiné l'offre de logements.

Une réduction du nombre élevé de bénéficiaires de prestations d'incapacité est indispensable pour accroître l'utilisation de main-d'œuvre

Par rapport aux autres pays, les taux d'utilisation de main-d'œuvre sont élevés, avec des taux d'activité qui ne sont nettement dépassés que par un petit nombre de pays nordiques où la participation des femmes au marché du travail est particulièrement forte. Cependant, si le taux de chômage est tombé à son plus bas niveau en trois décennies et a baissé de près de 7 points par rapport à son pic du milieu des années 80, le taux d'inactivité n'a guère reculé (graphique 1.11). De fait, si le taux d'activité des femmes a sensiblement augmenté, le taux

Graphique 1.11. **Taux de chômage et d'inactivité**
En pourcentage



1. Taux de chômage non accélérateur de l'inflation.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques n° 77.

d'inactivité des hommes s'est régulièrement inscrit sur une tendance à la hausse et s'est accompagné d'une hausse similaire du nombre d'hommes faisant état d'une maladie de longue durée ou d'une invalidité comme principale cause d'inactivité. En 1980, les effectifs qui bénéficiaient de prestations d'incapacité étaient inférieurs au nombre de bénéficiaires de prestations de chômage, alors qu'actuellement ils sont trois fois et demie plus importants. Si le nombre croissant d'affiliés au régime d'invalidité est un phénomène courant dans nombre de pays de l'OCDE, le Royaume-Uni se distingue par une concentration relativement forte des bénéficiaires de ce régime parmi les hommes d'âge actif.

Reconnaissant l'importance de ce problème, le gouvernement a piloté l'étude « Passerelles pour l'emploi » afin d'aider les bénéficiaires de prestations d'incapacité à retourner au travail. Cette nouvelle politique est décrite et évaluée dans le chapitre 6, qui passe également en revue les autres problèmes auxquels il faudra faire face à mesure que la couverture du programme s'élargira. Le gouvernement a aussi programmé de nouvelles réformes, notamment des modifications de la structure des prestations.

Notes

1. Si l'on considère la période 1998-2004 (pendant laquelle le nouveau cadre monétaire a fonctionné), l'instabilité du taux de change effectif (mesurée par l'écart trimestriel type) a été la moins marquée de l'ensemble des pays de l'OCDE, à l'exception de l'Autriche, de l'Espagne, du Luxembourg et du Portugal.
2. Les liens entre la consommation et le logement sont examinés dans l'*Étude* précédente et dans le chapitre 2.
3. Comparaison des éditions de mai et d'août de « Consensus Forecasts », voir www.consensus-economics.com.
4. L'évolution de l'emploi concerne la période allant du deuxième trimestre 2000 au premier trimestre 2004 et est fondée sur « Public Sector Employment », mars 2005, Office for National Statistics, www.statistics.gov.uk/articles/nojournal/PSE_final.pdf.
5. L'OCDE établit des prévisions concernant les finances des administrations publiques et non le budget du secteur public (qui comprend les entreprises publiques), par rapport auquel le respect des règles budgétaires est déterminé. Cette différence est généralement peu importante (de l'ordre de 0.1 % du PIB pour ce qui est du solde courant), encore que, dans les circonstances actuelles, même une légère différence pourrait faire que la règle d'or est respectée ou ne l'est pas.
6. En l'absence de révisions, il faudra une croissance de 2 % d'un trimestre à l'autre au cours des deux trimestres restants pour atteindre une croissance d'une année sur l'autre de plus de 3 % en 2005.
7. Aussi bien les prévisions de l'OCDE que les prévisions budgétaires 2005 pourraient sous-estimer les recettes fiscales du pétrole de la mer du Nord, car elles sont fondées sur l'hypothèse d'un prix du pétrole de \$50 et \$40 le baril (pour le brut de qualité Brent) respectivement. Or le prix était passé en août à plus de \$60 le baril. D'après les calculs de l'OCDE, une hausse de \$10 le baril devrait augmenter *ex ante* les recettes de l'impôt pétrolier d'environ 0.2 % du PIB. Cependant, l'incidence globale sur les finances publiques sera limitée par plusieurs facteurs, notamment une réduction des taxes sur les carburants, une augmentation du taux d'inflation ayant des répercussions sur les prestations et allègements d'impôts indexés, ainsi que l'effet sur l'économie au sens large et la rentabilité des entreprises hors celles de la mer du Nord.
8. Cette observation s'applique aux prévisions budgétaires 2001, 2002, 2003 et 2004 de l'excédent courant corrigé des influences conjoncturelles, par rapport aux résultats (et aux résultats estimatifs) notifiés dans le budget 2005.
9. Le « command GDP » est calculé en ajustant les mesures types du PIB d'une manière censée mieux refléter les possibilités de consommation. Il se rapproche de la mesure standard du PIB, sauf que les volumes exportés sont pris en compte en appliquant aux exportations nominales le déflateur d'importation (l'hypothèse étant que l'objectif des exportations est d'assurer le financement des importations).

10. Au deuxième trimestre 2004, 23 % de ces personnes étaient enregistrées dans le Nord, les Midlands, l'Écosse, le pays de Galles ou l'Irlande du Nord, mais au premier trimestre 2005 ce pourcentage était passé à 40 %.
11. L'innovation n'a pas été prise en compte (pour tous les pays) dans le premier exercice identifiant les priorités de la réforme structurelle dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2005b), mais elle le sera expressément dans la mise à jour qui sera publiée en 2006.

Bibliographie

- Basu, S. et al. (2003), « The Case of the Missing Productivity Growth: Or, Does Information Technology Explain why Productivity Accelerated in the United States but not in the United Kingdom? », *NBER Macroeconomics Annual 2003*, vol. 18, The MIT Press, Cambridge, MA, <http://mitpress.mit.edu>.
- Brewer, M. et A. Shephard (2004), *Has Labour Made Work Pay?*, The Institute for Fiscal Studies, Londres, novembre, www.ifs.org.uk/.
- Cette, G. (2004), « Is Hourly Labour Productivity Structurally Higher in some Major European Countries than it is in the United States? », document présenté à la réunion annuelle de l'Association canadienne d'économie, Université de Ryerson, Toronto, 4-6 juin, www.csls.ca/events/cea2004/cette.pdf.
- Griffith, R. et al. (2003), « The UK Productivity Gap and the Importance of the Service Sectors », *AIM Briefing Note*, Advance Institute for Management Research, décembre, www.aimresearch.org/publications/rgbrief.pdf.
- HM Treasury, (1998), « Code for Fiscal Stability », www.hm-treasury.gov.uk/documents/uk_economy/fiscal_policy/.
- HM Treasury (2001), *Reforming Britain's Economic and Financial Policy*, E. Balls et G. O'Donnell (éd.), Palgrave Macmillan, www.hm-treasury.gov.uk/Documents/UK_Economy/Ukecon_reform.cfm.
- HM Treasury (2003), *End of Year Fiscal Report*, documents associés au Rapport prébudgétaire, The Stationery Office, Londres, décembre, www.hm-treasury.gov.uk/pre_budget_report/prebud_pbr03/assoc_docs/.
- HM Treasury (2004a), *End of year Fiscal Report*, documents associés au Rapport prébudgétaire, The Stationery Office, Londres, décembre, www.hm-treasury.gov.uk/pre_budget_report/prebud_pbr04/assoc_docs/.
- HM Treasury (2004b), *Long-term Public Finance Report: an Analysis of Fiscal Sustainability*, documents associés au Rapport prébudgétaire, The Stationery Office, Londres, décembre, www.hm-treasury.gov.uk/pre_budget_report/prebud_pbr04/assoc_docs/.
- HM Treasury (2005a), *Evidence on the UK Economic Cycle*, The Stationery Office, Londres, juillet, www.hm-treasury.gov.uk/documents/uk_economy/fiscal_policy/.
- HM Treasury (2005b), *Budget 2005*, The Stationery Office, Londres, mars, www.hm-treasury.gov.uk/budget/.
- Kongsrud, P.M. et I. Wanner (2005), « The Impact of Structural Policies on Trade-Related Adjustment and the Shift to Services », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 427, OCDE, Paris, avril, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, vol. 2004/3, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/etudes/uk.
- OCDE (2005a), « Mesurer et évaluer l'inflation sous-jacente », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 77, juin, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques.
- OCDE (2005b), *Réformes économiques: Objectif croissance*, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/reformeseconomiques2005.
- Portes, J. et S. French (2005), « The Impact of Free Movement of Workers from Central and Eastern Europe on the UK Labour Market: Early Evidence », *Working Paper*, n° 18, Department for Work and Pensions, Londres, www.dwp.gov.uk/asd/asd5/wp2005.asp.
- Saunders, M. (2005), « The Open Door », *Sterling Weekly*, Citigroup, juin.

ANNEXE 1.A1

Différences entre les prévisions de l'OCDE et les prévisions du budget 2005

Les prévisions de l'OCDE figurant dans le n° 77 des *Perspectives économiques* tablent sur la stabilisation du déficit des administrations publiques (dans l'optique de Maastricht) aux alentours de 3 % du PIB au cours des deux prochaines années. En revanche, les prévisions du budget 2005 sont fondées sur un recul du déficit des administrations publiques jusqu'à 2.2 % du PIB pour l'exercice 2006. Les principales raisons de ces différences au cours des deux prochaines années sont les suivantes :

- Les prévisions du budget partent de l'hypothèse que la production a été (en moyenne) de 0.7 point de pourcentage inférieure au potentiel au cours de l'exercice budgétaire 2004/05, alors que dans les calculs de l'OCDE l'écart était déjà comblé. Ainsi, d'après les prévisions budgétaires, la *contribution conjoncturelle* d'environ 0.6 % du PIB au déficit sera éliminée avec la résorption de l'écart de production (tableau 1.A1.1).

Tableau 1.A1.1. Différences entre les prévisions de l'OCDE et les prévisions du budget 2005

Variations entre les exercices budgétaires 2004/05 et 2006/07, en pourcentage du PIB

	Budget 2005 [1]	Perspectives économiques de l'OCDE n° 77 [2]	Différence [3] = [1] - [2]
Recettes			
Impôt sur les revenus	0.5	0.3	0.2
Impôts sur les sociétés hors mer du Nord	0.8	n.d.	n.d.
Recettes de la mer du Nord	0.1	n.d.	n.d.
Impôt sur les sociétés (recettes totales)	0.9	0.4	0.5
Recettes courantes	1.6	0.9	0.7
Dépenses			
Dépenses courantes	0.2	0.2	0.0
Formation brute de capital	0.6	0.4	0.2
Soldes			
Déficit de Maastricht	0.7	0.3	0.4
Déficit de Maastricht – corrigé des variations saisonnières	0.1	0.4	-0.3
Solde courant	1.4	0.7	0.7
Solde courant – corrigé des variations saisonnières	0.9	0.8	0.1
<i>Pour mémoire</i>			
Écart de production	0.7	-0.2	0.9

Source : OCDE (2005), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 77 et HM Treasury, Budget 2005.

- Les impôts sur les sociétés devraient augmenter en pourcentage du PIB en raison de l'effet de la hausse des prix du pétrole sur les bénéfices des sociétés pétrolières. Les impôts sur les entreprises non pétrolières devraient s'accroître du fait des effets différés des améliorations de la rentabilité des entreprises, dues en particulier à un redressement des bénéfices dans le secteur financier après le rebond du marché boursier. Le durcissement des actions à l'encontre de la fraude fiscale devrait avoir aussi un effet positif sur les recettes. S'il a été tenu compte de la plupart de ces effets (à l'exception des mesures anti-fraude) dans la prévision de l'OCDE (voir annexe 3.A.1 de l'Étude précédente pour des précisions sur l'équation utilisée), la hausse prévue des recettes fiscales représente 0.4 % du PIB entre l'exercice 2004/05 et l'exercice 2006/07. Elle est de moins de moitié dans les prévisions du Budget, qui tablent sur une hausse des recettes de 0.8 % du PIB entre les exercices budgétaires 2004 et 2006.
- L'alourdissement de la pression fiscale, imputable au fait que les allègements de l'impôt sur le revenu sont généralement indexés sur les prix et non sur les gains, compte tenu de la croissance tendancielle des gains réels, pourrait entraîner une progression des recettes au titre de l'impôt sur le revenu d'environ 0.1 point de PIB par an (HM Treasury, 2004), chiffre similaire à celui incorporé dans la prévision de l'OCDE. Les prévisions du budget, quant à elles, impliquent une augmentation des recettes au titre de l'impôt sur le revenu en pourcentage du PIB de 0.5 point au cours des deux exercices budgétaires 2004/05. Ce meilleur résultat s'explique en partie par un nouveau redressement des paiements de primes, notamment dans le secteur financier, ainsi que par le succès des mesures anti-fraude.
- Les prévisions de l'OCDE sont fondées sur l'augmentation des dépenses publiques nominales prévue dans le budget, soit environ 13 % entre 2004 et 2006, ce qui équivaut à 0.8 % du PIB d'après les prévisions budgétaires, mais à un pourcentage légèrement supérieur d'après la prévision de l'OCDE, compte tenu de la moindre dynamique du PIB. Cependant, cette augmentation est en partie compensée par l'hypothèse (dictée par l'expérience passée) selon laquelle les dépenses d'investissement seront quelque peu inférieures au montant prévu.

Bibliographie

HM Treasury (2004), *End of year Fiscal Report*, documents associés au Rapport prébudgétaire, The Stationery Office, Londres, décembre, www.hm-treasury.gov.uk/pre_budget_report/prebud_pbr04/assoc_docs/.

Chapitre 2

Marché du logement : améliorer la réactivité de l'offre

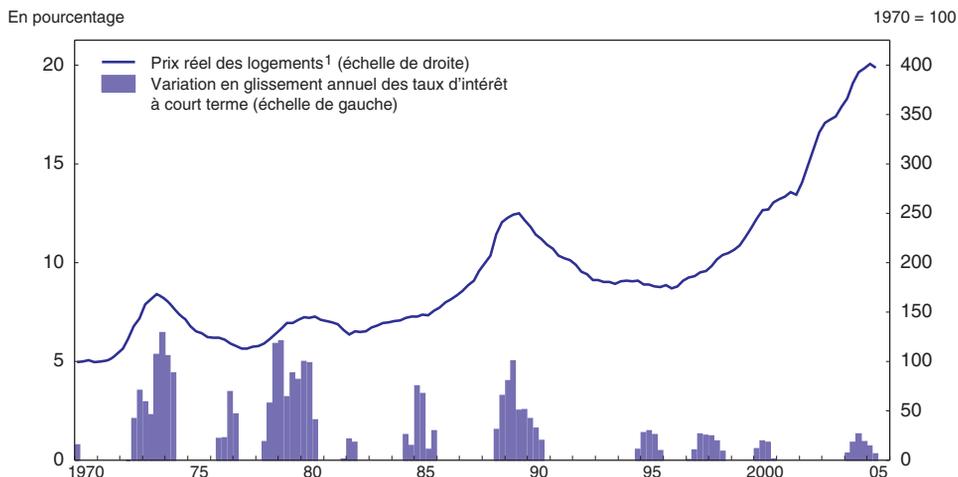
L'amplitude des fluctuations cycliques des prix des logements a constitué un facteur essentiel d'instabilité macroéconomique par le passé. S'inscrivant dans le prolongement du chapitre consacré au marché du logement dans la précédente Étude, ce chapitre s'ouvre sur une évaluation actualisée du risque d'instabilité macroéconomique lié au marché du logement dans la conjoncture actuelle. Nous examinons ensuite les mesures destinées à améliorer l'offre de logements à la lumière du récent étude Barker, ainsi que d'autres initiatives prises dernièrement ou envisagées par les pouvoirs publics en vue d'influer sur la demande. Bien que des modifications apportées récemment aux lois sur l'aménagement du territoire soient susceptibles d'améliorer l'offre de logements, il est essentiel que les progrès accomplis fassent l'objet d'un suivi et, si nécessaire, que des mesures d'incitation supplémentaires soient adoptées à l'égard des collectivités locales afin que les objectifs régionaux en matière de logement soient atteints. Une réforme de la fiscalité immobilière, permettant en particulier de rapprocher la valeur estimée des biens de leur valeur marchande et de garantir une actualisation régulière de ces estimations, pourrait aussi contribuer à réduire l'instabilité des prix des logements.

Évaluer le risque dans le cadre du cycle actuel

Par rapport à d'autres indicateurs classiques, tels que les revenus moyens ou les loyers, les prix des logements n'ont que légèrement baissé après les sommets historiques de 2004, qui dépassaient eux-mêmes de 15 % au moins les précédents pics atteints à la fin des années 80, juste avant le dernier effondrement des prix de l'immobilier d'habitation. Selon des simulations effectuées à l'aide du modèle Interlink de l'OCDE, évoquées dans la précédente *Étude*, les conséquences d'une baisse brutale des prix des logements seraient extrêmement difficiles à compenser par un assouplissement de la politique monétaire, au moins au cours de la première année. Néanmoins, le risque d'une telle chute semble s'atténuer. Il est indéniable que les ajustements des prix des logements consécutifs aux précédents pics ont été rarement progressifs, mais les précédents retournements à la baisse ont été précédés de hausses brutales des taux d'intérêt à court terme d'une ampleur – généralement de l'ordre de 400 à 500 points de base environ par rapport à l'année antérieure – qui est aujourd'hui inconcevable (graphique 2.1).

Bien que la dette des ménages ait augmenté par rapport à leurs revenus, le risque que cela représente ne doit pas être surestimé. Les taux d'intérêt nominaux sont historiquement bas, si bien que la charge d'intérêts assumée par les ménages est actuellement faible et relativement stable en proportion de leur revenu disponible, aux alentours de 8-9 % – soit un niveau nettement inférieur au pic de 15 % environ enregistré avant l'effondrement du prix des logements au tout début des années 90. Dans le même

Graphique 2.1. **Les baisses des prix des logements sont généralement précédées par un durcissement de la politique monétaire**



1. Corrigé par le déflateur des dépenses de consommation (indice 100 en 1970).

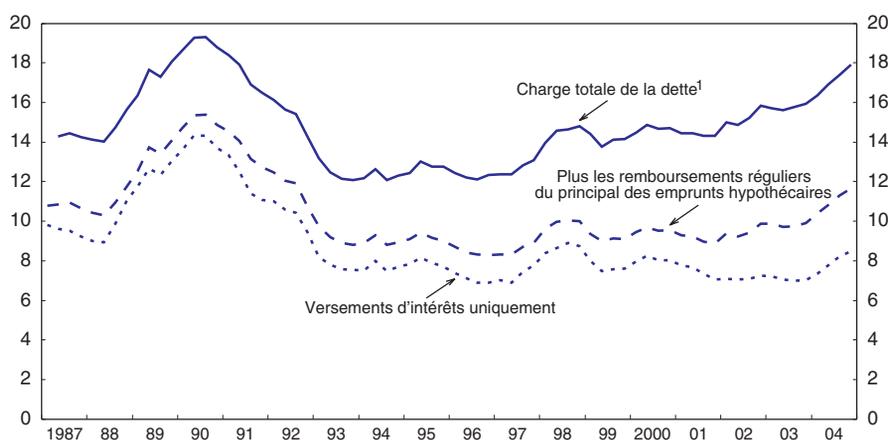
Source : Office of the Deputy Prime Minister, Housing Statistics, septembre 2005 et base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 77.

temps, le service de la dette des ménages défini au sens large, c'est-à-dire à l'inclusion des versements au titre du principal des emprunts hypothécaires ainsi que des remboursements de dettes non garanties, a sensiblement augmenté et, selon des estimations non officielles, son niveau est plus élevé que les pics atteints au début des années 90 (graphique 2.2). Néanmoins, cette mesure plus globale de l'endettement des ménages donne probablement une image moins exacte de leurs difficultés financières potentielles que la définition étroite, ce pour deux raisons. D'une part, les remboursements de principal sont volontairement assumés par les ménages et moins susceptibles d'enregistrer de fortes hausses inattendues que les versements d'intérêts (à la suite d'une augmentation marquée et imprévue des taux d'intérêt). D'autre part, les prêteurs hypothécaires sont davantage enclins à accepter un report de remboursement du principal que des intérêts en cas de difficultés financières.

De même, l'ampleur des transactions immobilières ne semble pas indiquer qu'un effondrement des prix des logements est imminent. Les transactions enregistrées au premier semestre 2005 sont en baisse d'environ un cinquième par rapport au premier semestre 2004, mais leur niveau reste proche de la moyenne de la décennie précédente. Autrement dit, il n'existe guère d'éléments accréditant l'idée que, globalement, les vendeurs diffèrent leurs cessions parce qu'ils refusent d'admettre la réalité du fléchissement du marché du logement.

Les risques découlant du marché de l'immobilier d'habitation se sont peut-être atténués également si le lien entre ce marché et la consommation s'est distendu. Dans un récent rapport sur l'inflation (*Inflation Report*)¹, la Banque d'Angleterre a souligné que la corrélation mobile sur 10 ans précédemment forte entre les variations de la consommation et celles des prix des logements s'était considérablement affaiblie depuis 2000 environ (graphique 2.3). Il se peut que l'effet de la forte hausse des prix des logements sur la consommation ait été occulté par l'effondrement du marché boursier en 2000. En règle générale, les équations de consommation estimées indiquent que les variations du

Graphique 2.2. **Charge du service de la dette des ménages**
En pourcentage du revenu disponible

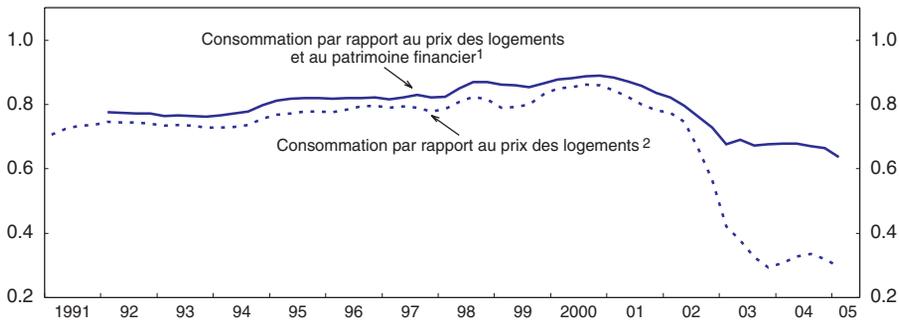


1. Plus le versement minimum d'intérêts (3 %) sur les soldes des cartes de crédit et les autres dettes non garanties remboursées en trois ans.

Source : Estimations de l'OCDE fondées sur des données de la Bank of England et l'Office for National Statistics.

Graphique 2.3. **Corrélation entre la consommation et le prix des logements**

Corrélation mobile sur 10 ans



1. Variation en pourcentage sur quatre trimestres de la consommation réelle, rapportée à une moyenne pondérée de la variation en pourcentage sur quatre trimestres du prix réel des logements et de la variation en pourcentage sur huit trimestres du patrimoine financier des ménages (sachant que les coefficients de pondération affectés au prix des logements et au patrimoine financier sont de 75 % et 25 %, respectivement).
2. Variation en pourcentage sur quatre trimestres de la consommation réelle rapportée à la variation en pourcentage sur quatre trimestres du prix réel des logements.

Source : OCDE, base de données des Comptes nationaux trimestriels, août 2005; Office for National Statistics et Nationwide.

patrimoine immobilier ont un effet nettement plus marqué et plus rapide sur la consommation que celles du patrimoine financier, mais que ce dernier n'en reste pas moins important, les effets à long terme de l'évolution de ces deux types de patrimoine étant généralement les mêmes (OCDE, 2004). Compte tenu de ces résultats économétriques, une variable indicatrice des effets de richesse à court terme a été construite à l'aide d'une moyenne pondérée de la variation du patrimoine financier, le coefficient de pondération affecté au prix des logements étant fixé à 75 % et celui attribué au patrimoine financier à 25 %. Les variations de la consommation sont plus fortement corrélées à cette variable indicatrice des effets de richesse à court terme qu'aux variations du seul prix des logements, et, bien que les deux coefficients de corrélation estimés diminuent après 2000, ce déclin est nettement plus marqué pour les variations des seuls prix des logements (graphique 2.3)². La vigueur des effets à court terme de l'évolution des prix de l'immobilier d'habitation tient également aux effets de liquidité liés aux prélèvements sur la valeur immobilière. Cela laisse à penser que l'affaiblissement observé de la corrélation simple entre la consommation et les prix des logements peut s'expliquer dans une large mesure par le déclin du marché boursier, ce qui tend à son tour à indiquer que l'économie reste manifestement vulnérable aux fluctuations du marché de l'immobilier d'habitation.

On peut donc conclure à titre provisoire que, à moins d'un choc imprévu de grande ampleur se traduisant par des difficultés financières liées à une montée du chômage et/ou à une forte hausse des taux d'intérêt, le risque d'un effondrement imminent des prix nominaux des logements semble s'atténuer. Il semble plus probable que le rapport entre ces prix nominaux et les loyers, ainsi que les revenus, diminue peu à peu, les prix de l'immobilier d'habitation restant relativement stables tandis que les loyers et revenus moyens rattrapent progressivement leur retard. D'un autre côté, les éléments tendant à indiquer que les effets du marché du logement sur la consommation se sont sensiblement

affaiblis sont peu convaincants. À l'inverse, le ralentissement brutal de la consommation consécutif au récent tassement des prix de l'immobilier d'habitation vient confirmer la solidité des liens qui unissent ces deux variables. Cela souligne à quel point il est important que les autorités prennent des mesures pour réduire l'ampleur des fluctuations cycliques du prix des logements dans l'avenir.

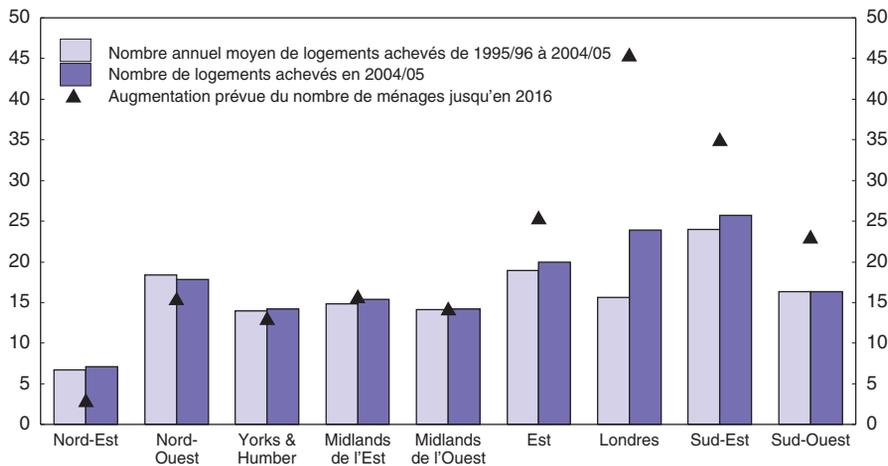
Mesures destinées à renforcer l'offre

Un déterminant essentiel des fluctuations cycliques prononcées du prix des logements réside dans l'inélasticité de l'offre de biens immobiliers d'habitation, ainsi que l'avait évoqué la précédente *Étude*. En conséquence, le Royaume-Uni affiche une des augmentations tendancielle du prix réel des logements les plus fortes de la zone OCDE (Girouard et Blondal, 2001), et se caractérise par des périodes de hausse en termes réels qui s'amplifient parfois jusqu'à déboucher sur des bulles spéculatives. Le nombre de nouveaux logements achevés est demeuré proche des bas niveaux d'après-guerre pendant la récente flambée des prix de l'immobilier d'habitation, même s'il est remonté récemment. Ce manque de réactivité de l'offre peut lui-même s'expliquer en partie par la précédente chute des prix du début des années 90, qui avait entraîné la faillite d'entreprises de bâtiment et la fermeture de fournisseurs de matériaux de construction (Barker, 2003)³. L'étude Barker sur l'offre de logements (Barker, 2004) réalisée à la demande du gouvernement suggérait de fixer des objectifs de disponibilité sur le marché du logement, tant au niveau national que régional, sur lesquels se fonderaient les objectifs de construction de nouveaux logements. D'après les estimations qui figurent dans cette étude, abaisser le taux de croissance tendancielle du prix réel des logements de 2.7 % par an (niveau moyen des 20 dernières années) à 1.8 % par an (ce qui devrait suffire pour empêcher une hausse relative des prix de l'immobilier d'habitation par rapport aux revenus moyens) exigerait une augmentation durable du nombre de logements construits par le secteur privé de 70 000 par an, soit une hausse de plus de 50 % par rapport au niveau actuel.

Les tensions sont, et vont probablement rester, concentrées dans le sud et l'est du pays, où la croissance économique est la plus rapide. Le nombre de logements achevés à Londres et (dans une mesure beaucoup plus limitée) dans le Sud-Est a récemment augmenté pour s'établir juste en deçà de 50 000 en 2004-05, mais la hausse prévue du nombre de ménages dans la région est de 80 000 par an jusqu'en 2021 (graphique 2.4). À l'inverse, dans d'autres zones du Royaume-Uni, en particulier dans le Nord et dans les Midlands, le nombre de nouveaux logements achevés est égal, ou supérieur, à l'augmentation prévue du nombre de ménages. Le gouvernement a commandé d'autres travaux de recherche, destinés à fournir la base de nouveaux objectifs régionaux en matière de logement, mais il prévoit d'ores et déjà de renforcer la construction de logements dans quatre régions du « grand Sud-Est » et à Londres, où il vise l'objectif ambitieux de 200 000 nouveaux logements (en sus des projets existants) achevés au cours des dix prochaines années. Les craintes que cette région ne soit déjà surpeuplée semblent exagérées (encadré 2.1). Dans ces zones clés appelées à connaître une forte croissance, le gouvernement met en place des sociétés d'aménagement urbain, qui sont expressément responsables de la fourniture des nouveaux logements et disposent de pouvoirs considérables en matière d'urbanisme, qui leur permettent concrètement de court-circuiter les procédures normales d'aménagement dans une zone clairement délimitée.

En vue de rehausser d'un cran le niveau de l'offre de logements, l'étude Barker formulait un certain nombre de recommandations, mettant principalement en avant la

Graphique 2.4. **Augmentation prévue du nombre de ménages et nombre actuel de logements achevés**
En milliers par an



Source : Office of the Deputy Prime Minister, Housing Statistics, septembre 2005.

nécessité de réformer le système d'aménagement du territoire afin d'accorder une plus grande importance aux considérations économiques. Des dispositions législatives destinées à réformer ce système ont été adoptées en 2004, mais elles ne sont pour l'essentiel entrées en vigueur que récemment. Les objectifs de ces nouvelles dispositions sont louables, puisqu'elles visent à rendre le processus d'aménagement plus rapide, plus simple et plus transparent. Le gouvernement suivra en outre les progrès accomplis grâce à divers indicateurs conçus pour mesurer l'efficacité et la qualité du processus d'aménagement, et il procède à des consultations élargies avant d'envisager de nouvelles réformes de l'aménagement du territoire en réponse à l'étude Barker (ODPM, 2005a)⁴.

Comme le montre l'étude Barker, les collectivités locales sont souvent fortement incitées à s'opposer à ces projets d'aménagement : leurs coûts sont considérables, la concrétisation de leurs bénéfices financiers risque d'être lente, et les résidents déjà installés ont probablement un poids politique nettement plus important que les personnes en quête de nouveaux logements. En outre, les sanctions encourues aujourd'hui par les collectivités locales en cas de manquement à leurs objectifs en matière de logement sont des plus limitées. Pour remédier à ces faiblesses, l'étude Barker a formulé deux recommandations générales pour mieux inciter les collectivités locales à assurer une expansion du logement : les versements de fonds de l'administration centrale devraient être plus anticipatifs et le gouvernement devrait étudier les moyens de faire en sorte que les autorités locales soient plus clairement incitées à respecter les objectifs arrêtés en matière de croissance du logement. Les autorités ont pris récemment des initiatives dans ce sens :

- Le pourcentage annuel maximal d'augmentation de la dotation accordée à une collectivité locale a été relevé, les régions à croissance rapide bénéficiant de hausses de plus de 10 %
- Une « dotation pour prestations d'aménagement » (*Planning Delivery Grant*), d'un montant total de £170 millions en 2005/06, est destinée à récompenser les collectivités

Encadré 2.1. **Dispose-t-on de suffisamment d'espace pour construire de nouveaux logements?**

Statistiques de densité de population

La densité de population du Royaume-Uni est d'environ 242 personnes par km², soit un niveau légèrement supérieur à celui mesuré en Allemagne. En Angleterre elle est plus élevée, à 345 habitants par km², les Pays-Bas étant le seul pays de l'Union européenne à afficher une densité plus forte (390 habitants par km²).

Le Sud-Est est la région la plus densément peuplée du pays (exception faite de Londres) avec 419 personnes par km². Le Grand Londres affiche une densité de population de 4 486 habitants par km², ce qui le place au troisième rang des grandes agglomérations européennes, derrière Bruxelles et Paris (limité à la zone située à l'intérieur du périphérique).

Le Sud-Est

C'est dans le grand Sud-Est que la pénurie de logements est la plus aiguë, mais la crainte a été exprimée que les projets existants du gouvernement en matière de logement n'exigent, à eux seuls, que « de vastes pans de l'Angleterre rurale disparaissent sous d'interminables banlieues » (*Daily Express*, 2005). Il semble toutefois qu'il existe quantité de terrains non aménagés, qui ne sont classés ni dans les ceintures vertes, ni dans les réserves.

La superficie totale du Reste du Sud-Est (*Rest of South East, ROSE*) – qui regroupe la région du Sud-Est et les comtés d'Essex, d'Hertfordshire et de Bedfordshire – est d'environ 2.5 millions d'hectares, dont 11 % de terrains urbanisés, 22 % de ceintures vertes et 37 % de zones naturelles de valeur esthétique exceptionnelle ou d'autres types de réserves ou de zones protégées. Il reste donc environ 0.75 million d'hectares de terrains susceptibles d'être aménagés. Barker (2003) estime que la réalisation des objectifs actuels du gouvernement (y compris la construction de 200 000 logements supplémentaires dans les quatre zones de croissance) pour les dix années à venir exigerait seulement 1½ pour cent des terrains non aménagés de la région.

Source : Cet encadré est largement fondé sur le contenu de l'encadré 8.2 qui figure dans Barker (2003).

locales qui font montre de rapidité et d'efficacité en matière d'aménagement du territoire. Cette somme semble toutefois modeste au regard des gains potentiels qu'offrent aux collectivités locales de nombreux grands projets d'urbanisme⁵.

Si ces mesures s'avèrent insuffisantes, il faudrait prendre en considération une autre proposition spécifique de l'étude Barker, de ne pas prendre en compte les recettes de taxe immobilière locale provenant des nouveaux logements dans le calcul des dotations budgétaires de l'administration centrale aux collectivités locales, et ceci pour une période de trois ans.

Un autre obstacle au bon fonctionnement du système d'aménagement du territoire réside dans la longueur des négociations menées en application de l'article 106 de la loi de 1990 sur l'aménagement du territoire, en vertu duquel toute collectivité locale peut négocier avec le promoteur la part de l'opération d'urbanisme qui doit bénéficier à ladite collectivité sous forme de logements sociaux, d'établissements d'enseignement, de routes ou d'autres infrastructures. Le gouvernement a récemment publié de nouvelles lignes directrices afin d'accélérer le processus et d'accroître la transparence, la prévisibilité et l'obligation de rendre des comptes lors de la négociation d'accords en vertu de l'article 106 (ODPM, 2005b). Si l'application de

formules de calcul et de redevances normalisées préconisée dans ces lignes directrices ne se généralise pas, les autorités devraient envisager de rendre le dispositif obligatoire.

Il existe aussi des mécanismes fiscaux qui pourraient être utilisés pour capter une fraction de la hausse de la valeur foncière (rente économique tirée de la valorisation des terrains) induite par régime d'urbanisme. Dans son étude sur l'offre de logements, Kate Barker a préconisé l'imposition d'une surtaxe sur les gains liés à l'aménagement (*planning gain supplement*, PGS) pour prélever une partie de ce gain exceptionnel en vue de financer le logement et l'infrastructure, et par là même inciter davantage les autorités locales à approuver des projets de construction de logements. À l'heure actuelle, le gouvernement étudie la faisabilité et l'efficacité de la PGS proposée dans le contexte de ses nouvelles réflexions sur les recommandations Barker.

Une option radicalement différente consisterait à étudier la possibilité d'instaurer un impôt sur la valeur des terrains (ou sur la rente découlant de cette valeur foncière), qui alimenterait le budget des collectivités locales (Maclean, 2004). Les recettes d'impôts locaux seraient ainsi gonflées par les travaux d'aménagement foncier, ce qui permettrait de réduire d'autres prélèvements fiscaux locaux, comme la taxe immobilière locale, de sorte que les électeurs auraient un choix à faire entre moins d'aménagement foncier et des impôts locaux plus élevés. D'un point de vue économique, un argument classique invoqué en faveur de l'instauration d'un impôt sur la valeur des terrains réside dans ses effets de distorsion minimales sur les incitations à l'aménagement foncier (Kay et King, 1990). Il resterait néanmoins à résoudre la question délicate de savoir comment distinguer la valeur des terrains de la valeur des structures qui s'y trouvent (celles-ci n'étant pas fiscalisées). Au demeurant, l'impôt sur la valeur foncière constitue de longue date un sujet de controverse politique, comme l'indique l'étude Barker.

Mesures visant à influencer sur la demande

L'offre de nouveaux logements ne représentant que 1 % environ du stock de biens immobiliers d'habitation, il convient également d'étudier les mesures susceptibles d'améliorer l'utilisation du stock existant en agissant sur la demande. Il est possible de réduire l'instabilité des prix dans le secteur du logement en recourant à des instruments fiscaux. Dans son étude sur la stabilisation budgétaire et l'Union économique et monétaire (HM Treasury, 2003) le Trésor a montré qu'un certain nombre d'impôts immobiliers en vigueur dans le monde présentent des effets stabilisateurs. Au Royaume-Uni, une façon de procéder consisterait à réformer la taxe immobilière locale. Cette taxe, qui est assise sur la valeur en capital des biens immobiliers (à quelques exceptions près), rapporte l'équivalent de 1½ point de PIB environ en termes de recettes fiscales et représente approximativement un quart de l'ensemble des recettes des collectivités locales. Toutefois, cet impôt repose actuellement sur des estimations des logements remontant à 1991. Une réforme de la taxe immobilière locale réalisée en prenant pour modèle les impôts sur la propriété prélevés au Danemark et aux Pays-Bas – de manière à rendre son incidence au moins proportionnelle aux valeurs en capital, tout en veillant à ce que celles-ci soient actualisées régulièrement (au moins tous les 2 ou 3 ans, des indices régionaux des prix des logements étant utilisés dans l'intervalle pour les réévaluer) – pourrait sensiblement contribuer à réduire l'instabilité des prix de l'immobilier d'habitation. Une telle réforme aurait deux effets distincts. Premièrement, en période de hausse des prix des logements, l'effet de stabilisation automatique résultant de l'alourdissement de la charge fiscale et les anticipations d'augmentation des impôts devraient contribuer à compenser les anticipations de plus-values futures, qui sont de nature à accentuer la hausse (Muellbauer,

Encadré 2.2. **Recommandations en vue d'améliorer la réactivité de l'offre de logements**

- À la suite de l'introduction de nouvelles dispositions législatives en matière d'aménagement du territoire, il faudra étudier avec attention la rapidité et l'efficacité du système d'aménagement du territoire et, surtout, les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs régionaux du gouvernement en matière de nouveaux logements. Dans le contexte de sa réponse à la fin de 2005 aux recommandations de l'étude Barker, le gouvernement devrait réformer le système d'aménagement de l'espace de manière à le rendre plus réactif à la demande de logements. Le gouvernement devrait aussi répondre aux recommandations de Kate Barker visant à inciter davantage les collectivités locales à atteindre les objectifs d'expansion du logement. Ainsi, les recettes de taxe immobilière locale provenant des nouveaux logements pourraient ne pas être prises en compte, sur une période donnée, dans le calcul des dotations budgétaires de l'administration centrale aux collectivités locales.
- Si l'approche volontaire actuelle en vue de simplifier et de normaliser les procédures dans le cadre desquelles les collectivités locales négocient avec les promoteurs une part du gain des opérations d'urbanisme (en vertu de l'article 106 de la loi de 1990 sur l'aménagement du territoire) n'est pas largement adoptée, cette simplification devrait être imposée afin d'accélérer le processus d'aménagement du territoire.
- Le gouvernement pourrait réformer la taxe immobilière locale de manière à la rendre proportionnelle à la valeur des propriétés, tout en veillant à ce que celle-ci soit actualisée régulièrement. Cette taxe jouerait alors un rôle de stabilisateur automatique en période de hausse des prix des logements, puisqu'elle déboucherait sur un alourdissement de la charge fiscale et sur des anticipations d'augmentation des impôts qui contribueraient à compenser les anticipations de plus-values futures.
- Le gouvernement devrait surveiller son dispositif *Homebuy* destiné à aider les primo-accédants à la propriété, et notamment prendre garde à son incidence éventuelle sur les prix des logements.

2005). Deuxièmement, des impôts sur les biens immobiliers liés à leur valeur marchande devraient inciter davantage leurs détenteurs à ne pas laisser leurs propriétés vacantes ou sous-occupées. Le Danemark applique un impôt sur la propriété au taux de 1 % environ, qui est lié à la valeur marchande des biens et possède un élément de progressivité, de sorte que le taux marginal est plus élevé pour les propriétés plus coûteuses. Malgré des résultats macroéconomiques solides et un marché hypothécaire relativement libéralisé, le Danemark a connu des hausses assez modestes des prix réels des logements, ce que Muellbauer (2005) attribue en partie au système d'imposition de la propriété⁶. Une des difficultés que soulèverait une telle réforme de la taxe immobilière locale tient au fait que les recettes deviendraient plus cycliques, ce qui pose un problème particulièrement aigu dans la mesure où cette taxe représente une source de revenus essentielle pour les collectivités locales. Le gouvernement a commandé une étude indépendante, sous la présidence de Sir Michael Lyons, sur la réforme des finances des collectivités locales, et notamment de la taxe immobilière locale. Cette étude pourra examiner l'opportunité de réformes dans ce sens ainsi que les avantages et les points faibles d'autres impôts au niveau local, par exemple la taxe sur la valeur foncière et le système des impôts locaux sur les sociétés.

Depuis plusieurs années, le gouvernement aide les travailleurs clés du secteur public et les locataires de logements sociaux à accéder à la propriété, afin de résoudre des problèmes de recrutement et de rétention d'effectifs et de libérer des capacités dans le secteur locatif social. Les autorités ont récemment annoncé leur intention de regrouper et de développer les mécanismes actuels en faveur des primo-accédants en mettant en place un nouveau dispositif dit *Homebuy* (HM Treasury et Office of the Deputy Prime Minister, 2005a). Dans le cadre de ce dispositif, un primo-accédant pourrait acheter un logement pour 50 % à 75 % de sa valeur, le reste étant détenu par l'État, ou à parts égales par l'État et le prêteur, tandis que l'acheteur payerait un loyer égal à 3 % de la fraction du bien immobilier dont il n'est pas propriétaire. Une aide de ce type pourrait être capitalisée dans le prix des logements si l'offre de biens immobiliers d'habitation n'augmente pas, de sorte qu'une telle mesure ne rendrait guère les logements plus abordables dans le long terme. En pratique, les effets macroéconomiques de ce dispositif seront probablement faibles, l'ambition relativement modeste du gouvernement étant d'aider 110 000 primo-accédants seulement au cours des cinq prochaines années⁷. La question des conditions d'admission au bénéfice de ce dispositif n'en reste pas moins posée. Il vise les travailleurs clés du secteur public et les locataires actuels de logements sociaux, même si les Regional Housing Boards auront une certaine liberté d'action pour aider « d'autres primo-accédants »⁸. Si l'intention du gouvernement est de rendre ce dispositif accessible à tous, il reste à savoir comment les priorités seront définies.

Notes

1. Voir l'encadré qui figure pages 12 et 13 du rapport sur l'inflation (*Inflation Report*) de la Banque d'Angleterre de novembre 2004.
2. De même, des tests économétriques réalisés sur des équations de consommation ayant la même spécification que celle indiquée dans la précédente *Étude*, qui intègre à la fois le patrimoine immobilier et le patrimoine financier, ne semblent guère établir l'existence d'une rupture structurelle après 2000.
3. Il existe une contradiction apparente entre la relative stabilité du nombre de logements achevés et le redressement des investissements réels dans l'immobilier d'habitation, qui ont enregistré une hausse moyenne proche de 6 % par an entre 2002 et 2004, après avoir stagné au cours des cinq années précédentes. Il est possible que cette disparité tienne en partie à la progression des dépenses d'entretien et d'amélioration des logements, mais il se peut aussi qu'elle soit le signe annonciateur d'une prochaine augmentation du nombre de logements achevés.
4. Une vue d'ensemble de l'approche gouvernementale de la politique du logement, qui fait le point sur la mise en œuvre des recommandations de l'étude Barker, a été publiée par HM Treasury et Office of the Deputy Prime Minister (2005b). En juillet 2005, le gouvernement a publié un document pour consultation, ODPM (2005a), sur une nouvelle stratégie en vue d'améliorer l'offre de logements grâce au système d'aménagement de l'espace. Ses principaux éléments sont les suivants : prendre en compte les informations relatives au marché du logement pour déterminer le niveau et la répartition de l'offre de logements; porter de 10 à 15 ans l'horizon de planification des autorités locales; faire obligation aux collectivités locales de veiller à ce que les 5 premières années des terrains soient offerts et aménageables; faire obligation aux collectivités locales de renouveler cette offre de 5 ans à mesure que des terrains seront aménagés et que les conditions du marché évolueront; enfin, entreprendre des évaluations de la disponibilité de terrains à bâtir de façon que les autorités locales coopèrent avec les promoteurs pour identifier les terrains aménageables. Ces mesures visent à libérer plus rapidement des terrains appropriés pour la construction de logements neufs.
5. Ainsi, un arrondissement de Londres, Greenwich, a récemment obtenu à lui seul des promesses de financement atteignant £100 millions, par le biais d'accords conclus en vertu de l'article 106 de la loi sur l'aménagement du territoire, pour un seul et même projet d'urbanisme.

6. Depuis 2002, le gouvernement danois soumet l'impôt sur la valeur immobilière à un plafond nominal qui réduit sans doute l'efficacité avec laquelle cet impôt amortit les cycles des prix des logements. Des *Études* ultérieures de l'OCDE sur le Danemark ont recommandé d'indexer les paiements de taxe immobilière sur l'inflation tout en réduisant progressivement les taux marginaux élevés frappant le revenu salarié.
7. On pourrait comparer ce chiffre au nombre de transactions immobilières (en Angleterre et au pays de Galles) qui s'est établi en moyenne aux alentours de 1½ million par an ces dix dernières années.
8. Trois variantes du dispositif *Homebuy* sont décrites dans le document du Trésor et du Cabinet du vice-Premier ministre (HM Treasury et Office of the Deputy Prime Minister, 2005a). Pour deux d'entre elles, il est indiqué que le dispositif est accessible aux « travailleurs clés, locataires actuels de logements sociaux, personnes inscrites sur liste d'attente et autres primo-accédants ».

Bibliographie

- Barker, K. (2003), *Review of Housing Supply: Securing our Future Housing Needs*, Rapport préliminaire, HM Treasury, The Stationery Office, Londres, décembre, www.barkerreview.org.uk.
- Barker, K. (2004), *Review of Housing Supply, Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs*, Rapport final, HM Treasury, Londres, mars, www.barkerreview.org.uk.
- Blanchflower, D. et A. Oswald (2005), « Regional Wages and the Need for a Better Area Cost Adjustment », *Public Money and Management*, vol. 25, n° 2, Blackwell Publishing, Oxford, www2.warwick.ac.uk.
- Cameron, G. et J. Muellbauer (2001), « Earnings, Unemployment and Housing in Britain », *Journal of Applied Econometrics*, vol. 16, n° 3, John Wiley & Sons.
- Daily Express (2005), « Alarm at Prescott Plan for 'Endless Suburbia' », 24 janvier.
- Girouard, N. et S. Blondal (2001), « House Prices and Economic Activity », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 279, OCDE, Paris, janvier, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- HM Treasury (2001), *Reforming Britain's Economic and Financial Policy*, E. Balls et G. O'Donnell (éd.), Palgrave Macmillan, www.hm-treasury.gov.uk/Documents/UK_Economy/Ukecon_reform.cfm.
- HM Treasury (2003), « Fiscal Stabilisation and EMU », document de discussion du Trésor, www.hm-treasury.gov.uk/documents/the_euro/
- HM Treasury et Office of the Deputy Prime Minister (2005a), *Extending Home Ownership*, dépliant, www.barkerreview.org.uk.
- HM Treasury et Office of the Deputy Prime Minister (2005b), « Housing Policy : An Overview », juillet, www.barkerreview.org.uk.
- Kay, J.A. et M.A. King (1990), *The British Tax System*, Clarendon Press.
- Maclean, I. (2004), « Land Taxation: Options for Reform », *Nuffield College Politics Working Paper*, 2004-W7, University of Oxford, www.nuff.ox.ac.uk/Politics/papers/.
- Muellbauer, J. (2005), « Property Taxation and the Economy after the Barker Review », *The Economic Journal*, vol. 155, Blackwell Publishing, Oxford, mars.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, vol. 2004/3, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/etudes/uk.
- ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) (2005a), *Planning for Housing Provision*, document pour consultation, ODPM Publications, juillet, www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_planning/documents/page/odpm_plan_039132.pdf.
- ODPM (2005b), *Planning Obligations*, ODPM circular 05/2005, The Stationery Office, Londres, juillet, www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_planning/documents/page/odpm_plan_039133.pdf.

Chapitre 3

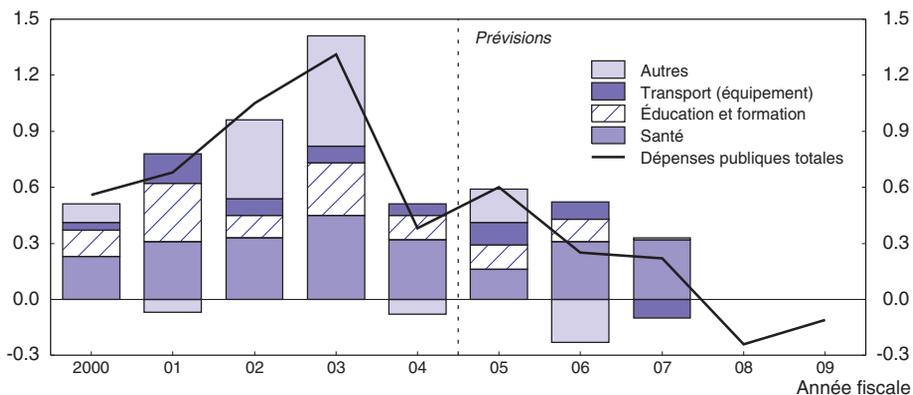
Services publics et infrastructure : suivre les améliorations

Selon les prévisions actuelles du gouvernement, le ratio des dépenses publiques au PIB augmentera de 5½ points de pourcentage au cours de la période de huit ans s'achevant en 2007/08, cet accroissement étant ciblé sur la santé, l'éducation et l'infrastructure de transport. Ce chapitre actualise la description de l'Étude précédente sur l'amélioration des résultats, surtout dans les domaines de la santé et de l'éducation. Il traite aussi des progrès vers une mesure plus précise des produits des dépenses publiques dans l'optique des comptes nationaux à la suite de l'étude Atkinson. De nouvelles améliorations des résultats, en particulier lorsque le ratio dépenses publiques/PIB cessera de croître après 2007/08, exigeront des gains d'efficacité sur tous les programmes publics. L'augmentation programmée des financements sur la base des activités devrait accroître encore l'efficacité des soins de santé, mais il est possible d'aller plus loin. Pour améliorer les résultats dans le secteur des transports, il faudra augmenter durablement l'investissement et mettre en place un système de péage routier, mais aussi veiller à ce que les autorités locales aient à la fois les incitations et les ressources requises pour appliquer ces réformes.

Les services publics, et en particulier les soins de santé, l'éducation et l'infrastructure de transport, bénéficient d'une hausse considérable des dépenses publiques qui compense de nombreuses années de sous-investissement. Dans le secteur de la santé, les dépenses publiques réelles ont augmenté de 48 % sur la période de 5 ans s'achevant en 2004/05, et l'examen des dépenses 2004 a confirmé une nouvelle progression de 23 % entre 2004/05 et 2007/08¹. En conséquence, les dépenses totales de santé passent de 7 à 9½ pour cent du PIB (graphique 3.1), et remontent au niveau de l'Europe continentale². En ce qui concerne l'éducation, les dépenses publiques réelles ont crû de 39 % sur la période de cinq ans s'achevant en 2004/05 mais ne devraient connaître qu'une faible progression vers 2007/08. Les dépenses d'équipement totales au titre des transports ont augmenté chaque année en proportion du PIB, à partir d'un point bas de 0.2 % en 1999/2000, pour atteindre 0.6 % du PIB en 2004/05, et une nouvelle progression de 0.2 point est prévue au cours des deux prochaines années. Il n'y a pas d'engagements de dépenses explicites au-delà de 2007/08, mais les prévisions budgétaires à moyen terme du gouvernement montrent que la dépense en pourcentage du PIB diminuera légèrement. On peut donc se demander quelles améliorations de résultats ont été obtenues au moyen des dépenses supplémentaires et si des améliorations pourront être maintenues malgré le ralentissement des dépenses.

Graphique 3.1. **Les dépenses publiques croissent encore rapidement mais devraient se modérer après 2007**

Variation en pourcentage du PIB par rapport à l'année précédente, en points de pourcentage¹



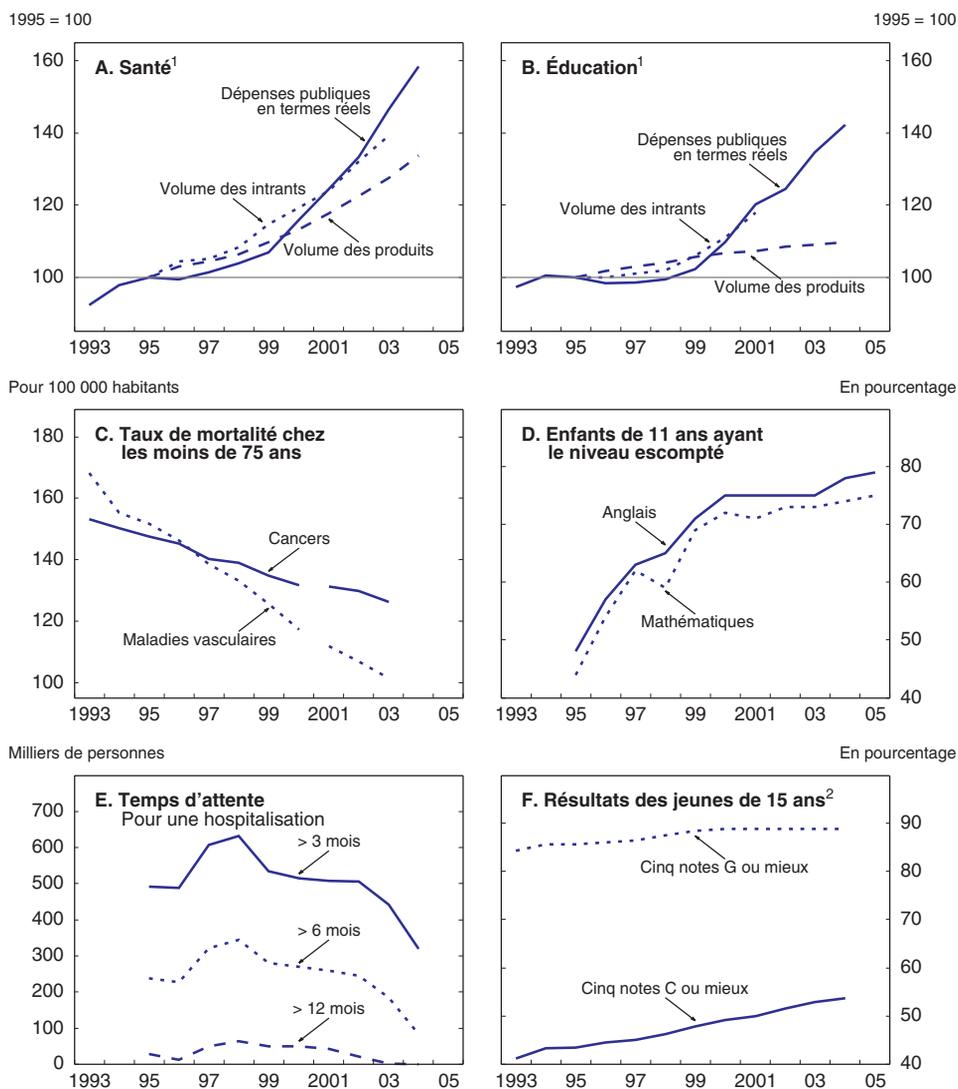
1. Dépenses totales courantes et en capital des collectivités locales et de l'administration centrale pour les différentes catégories. Le secteur public total inclut les entreprises publiques. En ce qui concerne la répartition prévue des dépenses des collectivités locales entre les catégories à partir de 2005/06, on présume que toutes ces dépenses augmentent proportionnellement aux dépenses totales des collectivités locales.

Source : Calculs de l'OCDE sur la base de HM Treasury, *Budget 2005*, The Stationery Office, Londres.

Les dépenses de santé et d'éducation peuvent gagner encore en efficacité

Les augmentations exceptionnelles des dépenses de santé et d'éducation commencent à porter leurs fruits dans certains domaines, mais les résultats ne s'améliorent pas encore à un rythme comparable à la hausse des dépenses (graphique 3.2). Certains retards sont prévisibles : il faut du temps pour modifier les systèmes, les chaînes d'exécution et la culture.

Graphique 3.2. Performance dans les secteurs de la santé et de l'éducation



1. Les « dépenses publiques en termes réels » sont les dépenses nominales de l'administration centrale et locale ajustées à l'aide du déflateur du PIB, agrégat qui peut être interprété comme le volume d'autres éléments de consommation sacrifiés. En ce qui concerne les soins de santé, les indices de volume des intrants et des produits suivent les méthodes de calcul « post-Atkinson » selon A. Pritchard (2004), « Measuring Government Health Services Output in the UK National Accounts », *Economic Trends*, n° 613, ONS. Pour l'éducation, les indices de volume selon la méthode « avant-Atkinson » sont les seules disponibles actuellement, selon A. Pritchard (2003), « Understanding Government Output and Productivity », *Economic Trends*, n° 596, ONS.
2. Examen GCSE et équivalents pour 2004, avec les nouvelles qualifications approuvées pour les jeunes de moins de 16 ans.

Source : ONS (2005), *United Kingdom National Accounts : The Blue Book*; HM Treasury; Department of Health et Department for Education and Skills.

Néanmoins, il y a eu des avancées. La réduction des délais d'attente est peut-être la performance la plus visible. Depuis 2003, aucun patient n'est soumis à plus d'un an d'attente pour un traitement hospitalier, et le nombre des personnes ayant attendu trois mois ou plus a diminué de près de moitié par rapport à la situation observée entre 1999 et 2002. De 1997/98 à 2003/04 on a constaté une augmentation de 70 % des opérations de la cataracte, de 67 % des interventions cardiaques et de 95 % des remplacements du genou. Cependant, l'effet de l'accroissement des dépenses est moins net dans certains domaines : les décès prématurés par cancer et les maladies cardiovasculaires ont continué de régresser, mais pas plus rapidement que durant les années 90.

Dans le secteur de l'éducation, tandis que la performance a continué de s'améliorer, les gains n'ont pas été tout à fait uniformes, même si l'on peut s'attendre à un certain décalage entre l'accroissement des dépenses et l'amélioration des résultats. Ainsi, la performance des enfants de 11 ans s'est améliorée considérablement entre 1999 et 2005, puisque 79 % des élèves atteignent aujourd'hui le niveau souhaité de compétences en lecture, contre 71 % en 1999, et que 75 % ont le niveau souhaité en calcul, contre 69 % en 1999; mais la progression des enfants de 11 ans a été plus rapide avant que les dépenses aient commencé de croître. Pour les élèves âgés de 14 et 16 ans, la trajectoire de hausse a été plus régulière depuis 1999, si bien que le pourcentage d'élèves atteignant le niveau escompté en anglais à l'âge de 14 ans est passé de 64 % en 1999 à 74 % en 2005, tandis que les résultats correspondants en mathématiques ont été de 62 % et 74 %. Les mesures de performance à l'examen GCSE à l'âge de 16 ans dénotent aussi une progression d'une année sur l'autre (graphique 3.2).

Les difficultés apparemment rencontrées pour obtenir une amélioration des services en mobilisant d'abondantes ressources financières tiennent en partie aux contraintes du marché du travail et au fait que les organismes ciblés ne peuvent absorber efficacement des moyens humains et d'autres intrants supplémentaires qu'à un rythme limité. Les effectifs du secteur public ont augmenté de plus de 100 000 personnes par an entre mars 2002 et mars 2004, soit un taux d'expansion plus élevé que les années précédentes (ONS, 2005). Cette réorientation de la croissance de l'emploi au profit du secteur public s'est faite sans surchauffe, car dans l'ensemble les rémunérations augmentent à un rythme similaire dans le secteur public et dans le secteur privé – ce qui témoigne de la flexibilité de l'économie britannique, favorisée par un accroissement de l'immigration nette. Mais en ce qui concerne les médecins, les gains horaires augmentent toujours plus rapidement que dans les autres professions, avec un écart de 2 % en 2004, la différence cumulée depuis 1998 atteignant 15 points de pourcentage. En 2004, les deux tiers des médecins nouvellement enregistrés et plus de 40 % des infirmiers/infirmières venaient de l'étranger. Cet apport massif en provenance des pays en développement et, plus récemment, des nouveaux États membres de l'UE, a permis au *National Health Service* (NHS) d'augmenter le nombre des médecins de 25 % entre 1999 et 2004, mais cette progression ne représente que la moitié du rythme de hausse des dépenses. En conséquence, lorsque les dépenses de santé atteindront 9½ pour cent du PIB en 2007/08, on ne comptera que quelque 2.4 médecins en activité pour 1 000 habitants (contre 1.9 en 1999), alors qu'il y a aujourd'hui entre 3.1 et 4.1 médecins pour 1 000 habitants en Belgique, en Italie, aux Pays-Bas et en Suède, pays qui ont un niveau de dépenses comparable, et 3.4 médecins en Allemagne et en France, où les dépenses sont légèrement supérieures. Toutefois, ces comparaisons doivent prendre en compte des différences structurelles entre les systèmes de santé. L'expansion de 59 % des admissions en école de médecine durant la période de cinq

ans s'achevant en 2004/05 ne produira ses effets qu'après plusieurs années. Au demeurant, l'augmentation du nombre des médecins n'est qu'un aspect parmi d'autres; il y a eu une expansion considérable d'autres intrants clés dans le secteur de la santé. On citera en particulier l'achèvement de 54 nouveaux projets hospitaliers, le recrutement de plus de 30 000 scientifiques, soignants et techniciens qualifiés, ainsi que l'achat d'équipements essentiels et de nouveaux médicaments³. Il existe néanmoins un décalage entre la croissance en volume des dépenses et celle des intrants dans le secteur de la santé⁴.

Dans la perspective du réexamen d'ensemble des dépenses de 2007, il n'est toujours pas certain que le système de santé soit en mesure d'absorber efficacement une expansion des dépenses rapide et soutenue. L'étude indépendante Wanless de 2002 envisageait une croissance annuelle réelle de 4½-5½ pour cent des dépenses publiques de santé durant la période de cinq ans commençant après 2007/08 (HM Treasury, 2002). Si cette prévision était retenue par le gouvernement dans le réexamen des dépenses de 2007, elle impliquerait des taux de croissance annuelle moyenne réelle de 6-6½ pour cent durant les quinze années allant jusqu'en 2012/13. Une expansion des dépenses publiques de cette ampleur sur une période aussi longue serait sans précédent dans les pays de l'OCDE qui ont déjà mis en place une assurance-maladie publique couvrant toute la population. Parmi les pays du G7, seuls les États-Unis ont enregistré une croissance des dépenses publiques de santé supérieure à 4 % par an en termes réels au cours de la décennie écoulée. Compte tenu des problèmes rencontrés, en particulier pour le recrutement de médecins, il serait peut-être souhaitable de laisser les dépenses de santé croître moins rapidement après 2007/08, une fois réalisée la promesse du gouvernement de porter les dépenses de santé à des niveaux comparables à ceux de l'Europe continentale. Un taux de croissance annuelle réelle de 2½ pour cent par la suite serait comparable au résultat enregistré par l'Allemagne, le Canada, la France et l'Italie au cours de la décennie écoulée. Il permettrait d'améliorer le solde budgétaire de 0.1-0.2 % de PIB chaque année par rapport au sentier de dépenses envisagé dans l'étude Wanless et il laisserait du temps au service de santé pour améliorer l'efficacité avec laquelle il utilise les amples ressources additionnelles. Des ressources supplémentaires sont certes nécessaires dans le secteur de la santé, notamment pour développer les soins mentaux, comme indiqué au chapitre 6. Mais le réexamen d'ensemble des dépenses de 2007 devra déterminer avec soin si la poursuite d'une croissance annuelle réelle de 4½-5½ pour cent après le changement de niveau qui s'opère actuellement n'excède pas la capacité d'absorption du système, et envisager de revenir à une progression plus modérée des dépenses en termes réels.

À la suite de l'étude Atkinson, des indicateurs améliorés de la production et de la productivité des administrations publiques sont progressivement mis en place dans les comptes nationaux, et le Royaume-Uni fait œuvre de pionnier dans ce domaine (encadré 3.1). Mais même si l'on en juge par ces nouvelles mesures, la productivité des services publics est en baisse, encore que l'on doive attendre quelques années avant de disposer de statistiques fiables permettant de discerner avec certitude les tendances de la productivité du secteur. Certes, il faut du temps pour que l'accroissement de la production et l'amélioration des résultats se concrétisent, mais les chiffres indiquent clairement qu'il n'y a pas de lien automatique entre l'augmentation des ressources et l'amélioration des services. L'accroissement rapide des ressources doit maintenant se doubler d'un effort d'optimisation par des réformes de la prestation des services.

Encadré 3.1. **L'étude Atkinson sur les mesures de la production et de la productivité du secteur public dans l'optique des comptes nationaux**

L'étude Atkinson a été décidée en décembre 2003, après que les hausses des dépenses publiques avaient suscité un intérêt accru pour la manière dont le secteur des administrations publiques était représenté dans les comptes nationaux. À partir de quelques indicateurs physiques grossiers de l'activité publique, les comptes nationaux faisaient apparaître que les ressources supplémentaires consacrées à la santé et à l'éducation s'étaient traduites par un gonflement des coûts et non par une amélioration des services. Le rapport final publié en janvier 2005 a établi un ensemble de principes applicables dans les cadres de comptabilité nationale reconnus au plan international, en dérogation de la convention selon laquelle la production publique est égale aux intrants, qui est encore en usage dans de nombreux pays (ONS, 2004 et 2005).

- La mesure de la production non marchande des administrations publiques devrait autant que possible suivre une procédure parallèle à celle adoptée pour la production marchande du secteur privé.
- Les mesures de production devraient être ajustées en fonction de la qualité, et notamment de la contribution que les services considérés apportent à des résultats plus généraux (baisse des taux de criminalité, par exemple).
- Des données de confirmation indépendantes sur la productivité des administrations publiques devraient être utilisées dans un processus de « triangulation », de manière à concilier les séries sur la productivité, les intrants et les produits.

En fonction de ces principes, des indicateurs améliorés sont introduits dans les comptes nationaux une fois leur qualité vérifiée. La publication sur les comptes nationaux annuels (*Blue Book*) parue au cours de l'été 2004 intégrait la première série de modifications. La réforme se poursuivra progressivement, car de nombreuses améliorations du processus sont également nécessaires, notamment en ce qui concerne la couverture, la qualité et la fraîcheur des sources de données utilisées. L'une des conclusions intéressantes de l'étude est que la mesure des intrants est tout aussi difficile que celle de la qualité des services « immatériels » de santé et d'éducation. Il faudra mieux tenir compte des services en capital et de la qualité des déflateurs des salaires et des prix des intrants; en outre, l'analyse devra être suffisamment désagrégée pour refléter les modifications du dosage des intrants.

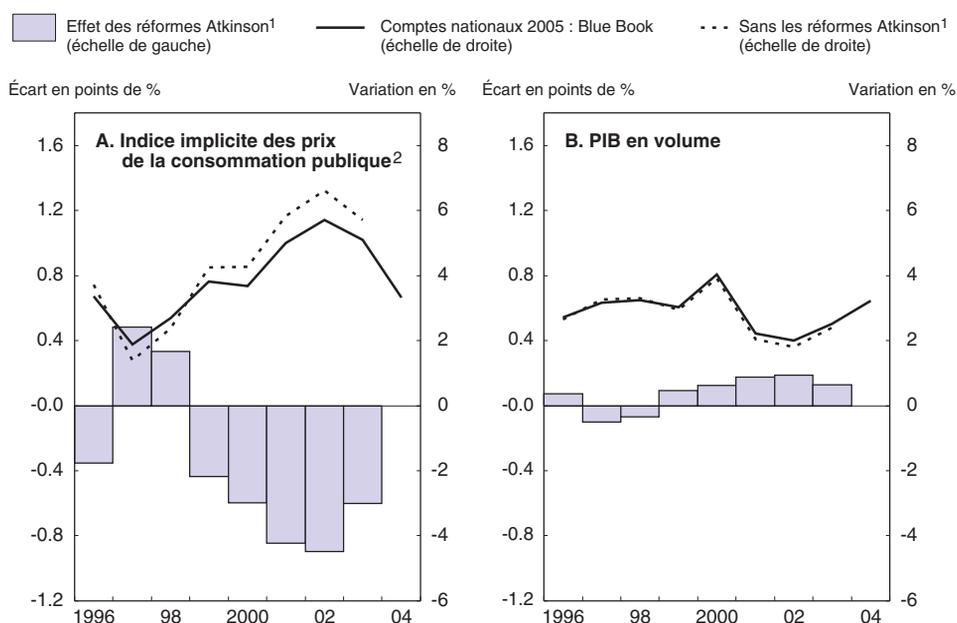
Le Royaume-Uni ouvre ainsi la voie vers une mesure plus précise des activités non marchandes de l'État dans l'optique des comptes nationaux. Conformément à une décision de l'Union européenne de 2002, des mesures *directes* de la production doivent être introduites dans les comptes nationaux 2006 pour des services publics spécifiques tels que les soins de santé et l'éducation. La méthode traditionnelle consistant à établir par convention une égalité entre la production et les intrants n'est donc plus valide, sauf pour des services publics collectifs tels que la défense. Quelques autres pays de l'OCDE (Australie, Canada, Italie, Nouvelle-Zélande et Pays-Bas) utilisent déjà dans une certaine mesure des indicateurs directs de la production, et d'autres encore prévoient de le faire sous peu, mais aucun n'est encore allé aussi loin que le Royaume-Uni, où les deux tiers de la consommation finale des administrations publiques font désormais l'objet de mesures directes de la production.

Ces changements méthodologiques sont suffisamment importants pour affecter de manière visible les agrégats macroéconomiques. Comme l'a souligné l'étude Atkinson, le PIB réel annuel a crû à un rythme de 2¾ pour cent entre 1995 et 2003. Si la production du secteur public avait été mesurée en référence aux intrants, comme c'est encore le cas dans

Encadré 3.1. L'étude Atkinson sur les mesures de la production et de la productivité du secteur public dans l'optique des comptes nationaux (suite)

la plupart des pays, le taux de croissance mesuré aurait été de 3 % par an. Les nouvelles méthodes améliorées de mesure de la production en volume, introduites par les *Blue Books* sur les comptes nationaux annuels publiés au cours de l'été 2004 et en 2005, à la suite de l'étude Atkinson, ont partiellement annulé cet effet à la baisse. Les hausses de prix annuelles concernant la consommation finale des administrations publiques en 1999-2003 s'avèrent inférieures de ½-1 point de pourcentage à ce qu'elles auraient été avec les anciennes méthodes utilisées dans le *Blue Book* 2003 (graphique 3.3). En conséquence, la croissance en volume annuelle du PIB pour l'économie dans son ensemble est désormais comptabilisée comme étant supérieure de 0.1-0.2 point pour ces années à ce qu'elle aurait été en l'absence des réformes découlant de l'étude Atkinson. Les modifications concernant les soins de santé instaurées avec le *Blue Book* 2004 expliquent la plupart des révisions à la hausse, alors que les modifications consécutives à l'étude Atkinson, mises en œuvre avec le *Blue Book* 2005 pour les soins de santé, l'éducation, les services sociaux personnels, l'administration de la sécurité sociale et la protection contre l'incendie, ont eu principalement pour effet de faire fluctuer la croissance en volume au fil des ans, avec une légère révision à la baisse en 1997 et 1998 puis une légère révision à la hausse en 1999, 2001, 2002 et 2003.

Graphique 3.3. Effet des réformes Atkinson sur les agrégats macroéconomiques



1. Estimations fondées sur l'effet total des réformes introduites dans le cadre du *Blue Book* 2004 pour les soins de santé et du *Blue Book* 2005 pour les soins de santé, l'éducation, les services sociaux personnels, l'administration de la sécurité sociale et la protection contre les incendies.
2. Établi à partir des révisions de l'indice en volume des dépenses de consommation finale des administrations publiques.

Source : ONS, *United Kingdom National Accounts: The Blue Book, 2005 Edition*; et calculs de l'OCDE sur la base de ONS, « Improvements in the methodology for measuring government output », mai 2005 et A. Pritchard (2004), « Measuring Government Health Services Output in the UK National Accounts », *Economic Trends*, n° 613, ONS.

L'accent est mis désormais sur l'efficacité administrative et sur l'ouverture à la concurrence

La stratégie mise en œuvre pour assurer l'efficacité des services publics donne moins d'importance aux centaines d'objectifs opérationnels détaillés introduits en 1998 – évolution préconisée dans la précédente *Étude*, d'autant plus que de nombreux objectifs semblaient fausser les performances au lieu de les améliorer (OCDE, 2004)⁵. Les grands objectifs nationaux spécifiés dans les Accords de service public pour chaque ministère demeurent en place, mais ils portent désormais principalement sur les priorités clés du gouvernement (HM Treasury, 2004a). Les objectifs ont éclairé les priorités politiques, mais beaucoup d'entre eux se sont révélés difficiles à atteindre dans la pratique. Ainsi, l'Accord de service public de 1998 spécifiant que 80 % des enfants de 11 ans atteindraient le niveau 4 en anglais en 2002 n'était toujours pas réalisé en 2004, sans parler du taux de 85 % à l'horizon 2004 qui avait été fixé dans l'Accord de service public de 2002 – même si des améliorations ont été obtenues. L'Accord de service public de 2004 a repoussé la réalisation de l'objectif de 85 % à 2006, et à partir de cette date l'objectif devrait rester inchangé jusqu'en 2008. Bien entendu, dans tout système où des objectifs réellement ambitieux sont définis, il est raisonnable de prévoir qu'un certain nombre d'entre eux ne seront pas atteints. Au total, toutefois, 85 % des objectifs de l'Accord de service public fixés en 1998 ont été réalisés ou partiellement réalisés. Beaucoup d'objectifs adoptés par la suite sont en cours de mise en œuvre, mais les autorités s'attendent encore à en réaliser la majorité. Le gouvernement s'attache à ne fixer d'objectifs nationaux que si ceux-ci sont pertinents. Dans la pratique cela suppose qu'on tient compte des autres réformes et des outils de gestion des performances qui sont en place dans un secteur donné. Il convient notamment d'examiner dans quelle mesure une amélioration des performances peut être induite par des informations sur la performance publiées localement.

Les pouvoirs publics privilégient désormais les efforts orchestrés à l'échelon central pour détecter les nombreux petits ajustements qui peuvent simplifier les procédures administratives et générer des gains d'efficacité opérationnels afin de libérer des ressources pour développer les services de première ligne. À la suite de l'*étude Gershon* (HM Treasury, 2004b), des objectifs de gains d'efficacité d'au moins 2.5 % par an ont été convenus pour tous les ministères; il devrait en résulter plus de £20 milliards d'économies par an à l'horizon 2008, avec une réduction brute des effectifs de 84 000 postes. Parmi les mesures adoptées, il convient de citer l'amélioration de la logistique, la rationalisation des marchés publics, le regroupement des fonctions d'arrière-guichet dans des unités de plus grande taille, le versement direct des prestations et pensions dans les comptes bancaires des ayants droit, et la réorganisation du travail de manière à augmenter le temps de production des professionnels dans les écoles, les hôpitaux et d'autres services publics de première ligne.

Dans le même ordre d'idées, l'*étude Lyons* a ouvert la voie à la délocalisation des activités du secteur public du sud-est de l'Angleterre vers d'autres parties du Royaume-Uni (HM Treasury, 2004c), et à l'occasion du réexamen des dépenses de 2004, le transfert de 20 000 postes d'ici à 2010 a été confirmé. À terme, les délocalisations devraient se traduire par des économies car les coûts sont plus réduits en dehors de Londres, les retombées sur les économies régionales moins développées constituant un avantage supplémentaire. Ces deux études fournissent des orientations appropriées; il appartient maintenant aux pouvoirs publics de les mettre en œuvre. L'introduction prévue des cartes d'identité aidera certainement à accroître l'efficacité administrative grâce à une utilisation plus intégrée des technologies de l'information. Cela devrait aussi réduire les erreurs et les fraudes dans

l'administration des prestations, que le ministère du Travail et des Pensions chiffre à £3 milliards par an, ce qui a conduit l'Office national de vérification des comptes à émettre des réserves sur les comptes de ce ministère dans son rapport au Parlement (NAO, 2005). En ce qui concerne les prestations d'invalidité, lorsque l'Office a cherché à vérifier si les conditions d'éligibilité étaient remplies et si des paiements exacts avaient été effectués, pour un dossier sur sept le ministère a été incapable de produire des documents justificatifs.

Parallèlement, la possibilité d'exercer un choix et la participation accrue des prestataires du secteur privé favorisent la mise en concurrence. La sous-traitance d'activités manuelles (nettoyage, distribution de repas, ramassage des ordures) s'est développée dans les années 80 et 90, mais elle est restée globalement stable depuis lors. On a observé une expansion des initiatives de financement privé pour la construction et l'entretien d'installations, les technologies de l'information et la délocalisation des processus administratifs. En ce qui concerne les services sociaux financés par les pouvoirs publics, les prisons, l'éducation, les programmes de retour à l'emploi pour les bénéficiaires de l'aide sociale et les centres de traitement sous-traités par le *National Health Service*, les prestations assurées par le secteur privé et par le secteur bénévole se sont également répandues. D'après une estimation, les achats de biens et de services auprès d'entreprises privées et d'organismes à but non lucratif pourraient augmenter considérablement, de 25-80 % au cours de la période de trois ans allant jusqu'en 2006/07, pour atteindre 12-18 % du volume total de la consommation et des investissements de l'administration centrale et des collectivités locales⁶.

Un objectif déclaré de l'action gouvernementale est de rendre les services publics plus réactifs aux usagers en offrant un choix plus large entre différents prestataires de services financés par l'État⁷. Pour de nombreux services publics ce changement de cap est naturel car l'accent est mis davantage sur les produits que sur les intrants, les individus étant de fait coproducteurs de services : ainsi, le comportement même des élèves revêt une importance cruciale pour les résultats scolaires (HM Treasury, 2005). L'éventail de choix est très nettement élargi dans le secteur de la santé, où, à partir de décembre 2005, tous les patients nécessitant des soins hospitaliers se verront offrir un choix entre quatre ou cinq prestataires par leur médecin traitant et pourront prendre rendez-vous à la date qui leur convient (DoH, 2005a et 2005b). Le fait que la participation du secteur privé contribue à créer une culture de la contestabilité a été illustré de manière éclatante en mai 2005, lorsque le syndicat des gardiens de prison a accepté un programme de contrôle et d'amélioration des performances couvrant toutes les prisons publiques, en contrepartie du report de l'application des critères de marché à trois prisons seulement⁸. Il est tout aussi important de veiller à ce que les mécanismes de financement des organismes publics offrent des incitations appropriées à l'efficacité. Le financement sur la base des activités est mis en place actuellement pour les hôpitaux, selon le critère du « paiement au résultat ». Dans cette optique, on pourrait améliorer encore les incitations des prestataires, par exemple, en instaurant une rémunération au rendement pour les médecins hospitaliers, comme le préconisait la précédente *Étude*. Une plus grande participation des prestataires du secteur privé pourrait aussi s'avérer souhaitable pour garantir la contestabilité du marché.

Contribution des diplômés dans les universités

Les contributions des diplômés qui doivent être instaurées à partir de 2006 offrent un excellent exemple de la façon dont des ressources supplémentaires peuvent être

mobilisées sans faire appel exclusivement au financement public. À partir de 2006, les universités percevront des droits de scolarité annuels allant de zéro à £3 000. À la différence de l'actuel prélèvement uniforme de £1 150, les nouveaux droits ne feront pas l'objet d'un paiement unique durant les études; tous les étudiants pourront effectuer un paiement différé sous forme d'une contribution payable en fonction des ressources une fois qu'ils auront quitté l'université et qu'ils commenceront à gagner de l'argent. Ce système aide les étudiants de tous milieux à surmonter des difficultés de crédit, et il offre une garantie dans la mesure où le rythme de remboursement dépend des revenus du diplômé; c'est pour ces raisons que la précédente *Étude* préconisait la mise en place du mécanisme de financement par les diplômés (OCDE, 2004). Afin de réduire les coûts budgétaires du dispositif, il conviendrait de revoir le taux d'intérêt réel de zéro prévu pour ces prêts, qui représente une subvention publique implicite. Les coûts budgétaires de ces bonifications sont considérables, puisqu'ils ont atteint un tiers de la valeur des crédits aux étudiants britanniques dans le cadre des prêts actuels destinés à couvrir les frais de subsistance. En outre, il faut tenir compte d'une possible incitation à l'arbitrage chez les étudiants qui n'ont pas besoin d'une aide financière, car ceux-ci peuvent souscrire un prêt et en investir le produit ailleurs pour réaliser un profit. Une solution proposée consiste à appliquer un taux d'intérêt proche du coût des emprunts publics (Barr, 2004; Barr et Crawford 2005). Pour éviter que des personnes en retard de paiement ne finissent par avoir une dette ingérable, un taux d'intérêt réel égal à zéro pourrait être appliqué les années où le diplômé gagne moins que le seuil de remboursement (75 % du salaire de l'ouvrier moyen), ce qui assurerait un gel de la dette en termes réels. Il sera particulièrement important d'éviter les charges budgétaires excessives dues à la bonification des taux d'intérêt si le plafond de £3 000 sur les droits de scolarité annuels est relevé comme on le recommande au chapitre 7. Une commission indépendante doit être mise en place pour évaluer en 2009 les trois premières années d'application des droits de scolarité variables et formuler des recommandations au sujet du plafond de £3 000. Il serait souhaitable qu'elle étudie aussi la question du coût des bonifications d'intérêts.

Infrastructure de transport

Le sous-investissement s'est soldé par une infrastructure de transport de médiocre qualité

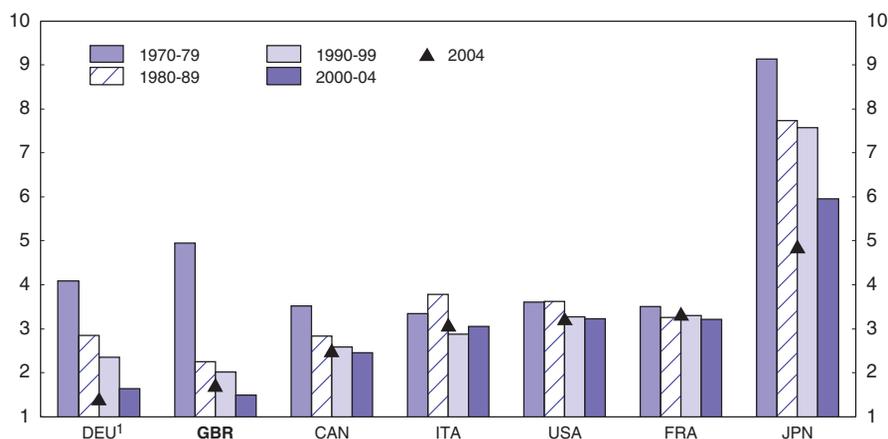
Le Royaume-Uni se situe à un rang médiocre dans les enquêtes sur la qualité de l'infrastructure de transport; d'après le *Global Competitiveness Report* de 2004, il se classait sixième au sein du G7 et dix-septième dans la zone OCDE; de plus, la mauvaise qualité de l'infrastructure de transport est régulièrement soulignée dans des enquêtes auprès des entreprises britanniques (CBI, 2003). Le Royaume-Uni utilise davantage la route que la plupart des autres pays de l'UE pour le transport de passagers et de marchandises, et la congestion du réseau routier y est la plus forte de l'UE15; près d'un quart de toutes les routes à grande circulation sont encombrées pendant plus d'une heure par jour, contre 15 % aux Pays-Bas (pays qui a une densité de population comparable), moins de 10 % en Allemagne et en Italie et moins de 5 % en France. Du fait en partie des encombrements, les migrants journaliers consacrent plus de temps à leurs déplacements (20 % de plus que la moyenne UE15) que dans tout autre pays de l'UE15 (Commission for Integrated Transport, 2001). La proportion des déplacements par rail est très inférieure à celle de la plupart des autres pays de l'UE15 (Commission européenne, 2004), même si des problèmes de surcharge se posent dans les trains de banlieue londoniens le plus fréquemment utilisés

(Strategic Rail Authority, 2005). Après l'achèvement de la liaison ferroviaire transManche, le Royaume-Uni possède moins de 100 km de lignes à grande vitesse (au moins 225 km/h), alors que la France, l'Espagne et l'Allemagne auront toutes plus de 1 000 km de voies ferrées rapides une fois terminés les projets de construction actuels (Rail Passengers Council, 2002a). Cependant, depuis 2000, les investissements dans le secteur des chemins de fer ont fortement augmenté, avec un remplacement généralisé des voies et du matériel roulant (en 2005, le matériel roulant aura été renouvelé à 40 %). Cela s'est traduit par une croissance plus rapide du trafic ferroviaire de voyageurs : depuis 2000, l'augmentation en pourcentage du kilométrage total parcouru en train a été à peu près le double de la progression du trafic routier.

L'état médiocre de l'infrastructure de transport résulte pour une large part de l'insuffisance des investissements réalisés au cours des précédentes décennies, les autorités ayant alors trouvé commode de rogner sur les investissements des administrations publiques pour freiner la dépense publique, car la longueur des délais d'exécution faisait que les effets des compressions n'étaient pas ressentis dans l'immédiat. Si les réductions de l'investissement public ont été courantes dans de nombreux pays de l'OCDE durant les périodes d'assainissement budgétaire, surtout dans les États de l'UE au milieu des années 90 (Commission européenne, 2003), les coupes ont été particulièrement sévères au Royaume-Uni. Au total, entre la première moitié des années 70 et les années 80, l'investissement des administrations publiques est tombé de quelque 5 % du PIB à 2 % environ, pour descendre à un peu plus de 1 % dans la seconde moitié des années 90, soit un recul plus prononcé que dans tout autre grand pays de l'OCDE (graphique 3.4). Les dépenses de transport ont été particulièrement touchées; ainsi, durant une période de forte austérité budgétaire entre 1994 et 1998, les dépenses publiques pour les transports (courantes et en capital) ont baissé de près de moitié en pourcentage du PIB. Les dépenses publiques annuelles réelles au titre des routes ont diminué de moitié dans les années 90, et de nombreux projets routiers, pour lesquels l'analyse coûts-avantages faisait apparaître un gain réel, n'ont pas été engagés (Glaister, 2002). Ces projets sont également soumis à des

Graphique 3.4. Formation brute de capital fixe des administrations publiques

Moyenne des périodes, en pourcentage du PIB



1. 1991-99 au lieu de 1990-99; avant 1990 : Allemagne de l'Ouest uniquement.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques n° 77.

contrôles environnementaux rigoureux, et le Royaume-Uni est en pointe pour l'élaboration de techniques d'évaluation environnementale et économique des projets de transport (CEMT, 2004). Les chemins de fer ont eux aussi souffert de décennies de sous-investissement, surtout en comparaison de la plupart des autres pays de l'UE15 (Rail Passengers Council, 2002). La privatisation réalisée au début des années 90 n'a pas amélioré la situation, car la structure qui a été mise en place ne prévoyait pas de responsabilités bien définies pour les décisions concernant l'investissement de long terme (Department for Transport, 2004a et OCDE, 2004).

En ce qui concerne les effets de l'investissement d'infrastructure sur la productivité, les données transversales sont mitigées. L'*Étude sur la croissance* de l'OCDE a mis en évidence des indices préliminaires selon lesquels l'investissement public a un effet positif sur le PIB par habitant. Après avoir examiné des études macroéconomiques récentes, la Commission européenne a conclu que la majorité des travaux existants détectaient une incidence positive de l'investissement d'infrastructure publique sur la production ou la productivité, même si, dans la plupart des études, cet effet n'était pas très prononcé (Commission européenne, 2003). Une autre analyse centrée plus précisément sur l'infrastructure de transport (CEMT, 2001) a aussi révélé des résultats généralement positifs, mais avec une large fourchette d'estimations. Elle a également mis en lumière un certain nombre de problèmes méthodologiques susceptibles d'affaiblir les résultats des études globales et d'entraîner des difficultés d'interprétation⁹. L'une des difficultés propres aux études globales est qu'elles ne prennent pas en compte la conclusion qui ressort de toutes les études microéconomiques, à savoir que l'effet des investissements d'infrastructure sur la performance économique varie selon le mode de transport, la branche d'activité et la région. En résumé, les études globales permettent difficilement de chiffrer l'effet d'une infrastructure de transport déficiente sur la performance économique. Néanmoins, une mauvaise infrastructure de transport, parce qu'elle accroît les coûts et les délais de transport et qu'elle compromet la fiabilité – facteur important pour tirer profit des méthodes de production juste à temps – risque d'alourdir les coûts des entreprises. Compte tenu de l'importance de l'infrastructure en tant que soutien de l'activité économique, en mars 2005 le gouvernement a annoncé qu'il avait chargé M. Rod Eddington, ancien directeur général de British Airways PLC, de formuler un avis sur l'effet à long terme des décisions de transport sur la productivité, la stabilité et la croissance du Royaume-Uni. Cette étude est encore dans sa phase initiale; M. Eddington fera rapport aux ministres à la mi-2006.

Les dépenses en capital pour les transports sont augmentées

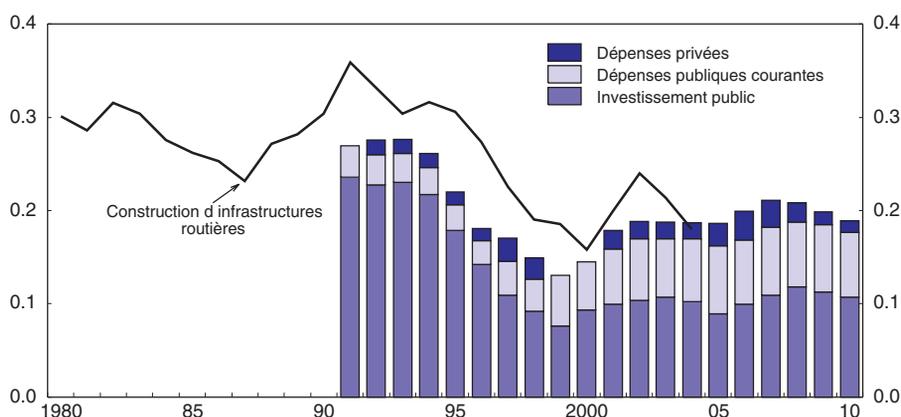
Les règles budgétaires fixées par le gouvernement devraient contribuer à éviter le recours à des expédients à court terme dans l'avenir, car elles établissent une distinction claire entre dépenses courantes et dépenses en capital. En particulier, une réduction des dépenses d'équipement ne permettra pas de respecter la « règle d'or » gouvernementale selon laquelle, au cours du cycle, le secteur public ne devrait emprunter que pour investir. L'investissement net du secteur public est passé d'un point bas pour l'après-guerre de 0.5 % du PIB durant l'exercice 1999/2000 à un taux estimé à 1.6 % en 2004/05, et il devrait croître encore de 0.7 point de pourcentage au cours des deux prochaines années. Cependant, l'investissement total des administrations publiques restera faible par rapport à la plupart des autres pays du G7, et l'on peut se demander s'il sera suffisant pour effacer des années de négligence¹⁰. De plus, le gouvernement n'est jamais parvenu à accroître

l'investissement conformément à ses objectifs; pour les cinq derniers budgets, le montant des crédits non utilisés au titre des investissements nets du secteur public durant l'exercice en cours a atteint en moyenne 0.2 % du PIB, et au regard de la prévision à un an la sous-utilisation a représenté en moyenne 0.3 % du PIB.

La publication en 2000 du « Plan décennal » du gouvernement pour les transports a représenté un tournant dans les dépenses publiques de transport (Department for Transport, 2000). Les dépenses publiques totales en capital ont augmenté chaque année depuis un point bas de 0.2 % du PIB en 1999/2000 pour atteindre 0.6 % en 2004/05, une nouvelle progression de 0.2 % du PIB étant programmée pour les deux années suivantes (graphique 3.1)¹¹. En 2004, les autorités ont annoncé que les dépenses de transport se situeront au-dessus du profil établi par le Plan décennal, avec £1.7 milliard (0.14 % du PIB) de dépenses supplémentaires pour faire face aux pressions immédiates et une augmentation durable de £0.5 milliard (0.04 % du PIB) par an à partir de l'exercice 2006/07. Les dépenses de transport en pourcentage du PIB atteindront en moyenne 1.6 % du PIB sur cette période, contre 0.9 % en 2000/01. Depuis 1999/2000, les dépenses pour les routes ont été augmentées pour créer la capacité supplémentaire requise afin de compenser l'augmentation de la circulation dans les secteurs où la congestion est la plus forte. Néanmoins, l'accroissement prévu des dépenses totales (courantes et en capital) au titre des « routes stratégiques »¹² est faible en termes de PIB, et restera très inférieur aux niveaux observés au début des années 90 (graphique 3.5). De surcroît, si la construction routière dans son ensemble s'est fortement redressée dans les deux années qui ont suivi la publication du plan, elle s'est repliée par la suite et, exprimée en pourcentage du PIB, elle se situe près du point bas atteint en 2000/01. Même dans l'hypothèse d'un niveau durablement élevé d'investissements en infrastructure, les encombrements sur les routes vont probablement continuer de s'aggraver, étant donné que le trafic a eu tendance à croître au fil du temps, moins rapidement toutefois que le PIB au cours de la décennie écoulée (graphique 3.6). Le récent Livre blanc *The Future of Transport: A Network for 2030*. (Department for Transport, 2004b) prévoit, par rapport aux niveaux de 2000, un

Graphique 3.5. **Dépenses publiques pour les grands axes routiers et construction d'infrastructures routières¹**

En pourcentage du PIB

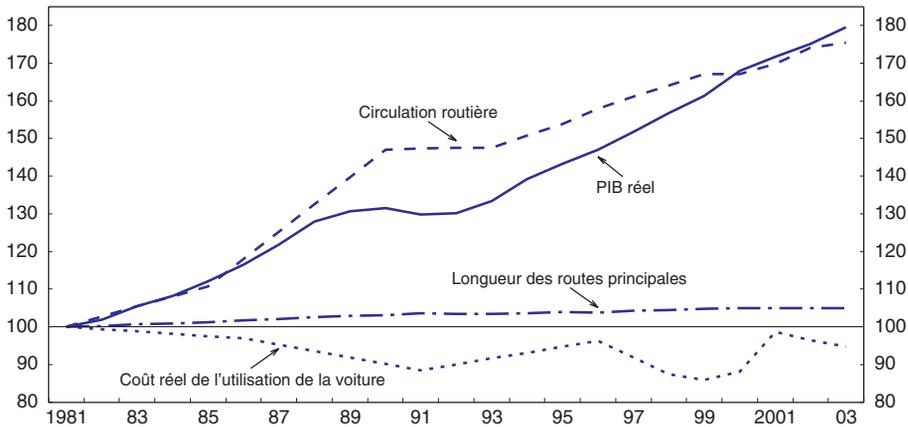


1. Les séries des investissements et des dépenses sont présentées dans l'optique de l'exercice budgétaire. Les prévisions au-delà de l'exercice 2000/01 sont reprises du Plan de transport décennal 2000 du gouvernement.

Source : Department for Transport.

Graphique 3.6. **La circulation routière continue de croître**¹

Indice 1981 = 100



1. Les données sur la longueur des voies, la circulation et les coûts sont interpolées pour certaines périodes antérieures.

Source : Office of the Deputy Prime Minister et ONS (2004), *Social Trends*, n° 34.

accroissement de la circulation routière de 25 % d'ici à 2010 et de 40 % à l'horizon 2025, évolution jugée « inacceptable », et préconise en conséquence « de nouvelles façons de payer pour l'utilisation de la route ».

La redevance de congestion sera l'un des moyens de résoudre le problème...

On a de bonnes raisons de penser que l'utilisation de la route est sensible à la tarification, et même si le coût réel des carburants a augmenté, ces deux dernières décennies le coût moyen de l'utilisation de la voiture est resté relativement stable par rapport à l'ensemble des prix de détail, du fait de la baisse des prix relatifs des automobiles neuves (Glaister, 2002). Du reste, selon des prévisions officielles, le coût d'utilisation de l'automobile devrait diminuer à l'avenir (Department for Transport, 2004b). Tandis qu'un relèvement des taxes, notamment des droits d'accise sur les carburants ou sur les véhicules, permettrait peut-être de réduire la circulation, cet instrument est trop peu précis pour s'attaquer à la congestion car il pénaliserait tous les utilisateurs de véhicules à moteur et pas seulement ceux qui contribuent aux encombrements. Le succès de la redevance de congestion appliquée à Londres (encadré 3.2) a suscité de l'intérêt pour un système national de péage routier. D'après un récent rapport établi à la demande du gouvernement (Department for Transport, 2004c) un tel système dépend de façon cruciale d'une technologie qui permette de tarifier en fonction du temps, de la distance et du lieu, et il en résulterait des gains économiques considérables en termes de réduction des encombrements (encadré 3.3). Le gouvernement a fait savoir que la mise en place d'un système national de péage routier n'interviendra pas avant dix ans au moins¹³. Dans l'intervalle, il importe d'appliquer des formes plus limitées de tarification pour atténuer les problèmes actuels de congestion, mais aussi d'étudier de façon approfondie les aspects concrets et les effets du péage routier, et de veiller à ce que le public connaisse mieux ce type de redevance et soit plus disposé à l'accepter¹⁴.

Encadré 3.2. **La redevance de congestion à Londres**

Le péage sur les voies encombrées a été institué en février 2003 dans une zone de 22 km² au centre de Londres. Il est perçu une redevance quotidienne de £8 depuis juillet 2005 (£5 auparavant) pour conduire ou garer un véhicule sur les voies publiques à l'intérieur de la zone de péage, entre 7 heures et 18 heures 30, du lundi au vendredi. Les résidents de la zone de péage bénéficient de réductions substantielles.

Le dispositif ne comporte pas de postes ou de barrières de péage, mais un système de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation (ANPR) disposé à la limite et à l'intérieur de la zone de péage. Cet équipement capte des images des plaques d'immatriculation à l'intérieur de la zone, et les compare avec une base de données des usagers qui ont acquitté la redevance.

La congestion a été réduite de 30 % à l'intérieur de la zone de péage. La congestion représente le retard par rapport à la durée d'un trajet nocturne.

Les coûts d'exploitation sont actuellement de l'ordre de £90 millions par an, soit environ la moitié des £190 millions de recettes produites en 2004/05 par la redevance de £5; avec une redevance de £8, les recettes devraient augmenter de quelque £40 millions par an. Le niveau élevé des coûts reflète en partie la multiplicité des formes de paiement disponibles.

Les effets sur la zone limitrophe sont pour l'essentiel neutres, alors que l'on craignait au départ que le péage amplifierait notablement la congestion dans les environs immédiats de la zone.

La qualité de l'air n'a montré aucune amélioration notable, étant donné le rôle prédominant des influences extérieures sur la qualité de l'air dans le centre de Londres, mais les émissions d'oxyde d'azote et de matières particulaires des véhicules ont baissé de 12 %.

Les accidents ont diminué de 9 %, mais il est vrai qu'ils ont baissé de 7 % dans le reste de Londres au cours de la même période.

Utilisation d'autres modes de transport. La ponctualité des autobus dans la zone et autour de celle-ci s'est améliorée, et les délais d'attente excessifs ont diminué considérablement. Le nombre d'usagers des autobus a augmenté de 40 %, encore que cette hausse reflète aussi une capacité accrue qui était en place lors de la mise en route du dispositif. Fait surprenant, le nombre de voyageurs utilisant le métro pour se rendre au centre de Londres a diminué; cela s'explique en partie par la fermeture prolongée d'une ligne, par un transfert de trafic au profit des autobus et par une baisse de long terme de la fréquentation du réseau métropolitain sans rapport avec la redevance de congestion. Il n'y a pas eu d'augmentation du nombre de voyageurs empruntant les chemins de fer nationaux pour se rendre au centre de Londres.

Source : *Central London Congestion Charging Scheme, Impacts Monitoring, Summary Review*, janvier 2005, Transport for London.

... mais les autorités locales tendent à s'opposer à sa mise en place...

Si la redevance de congestion appliquée à Londres est apparemment une réussite, seule une autre ville du Royaume-Uni (Durham) pratique ce type de péage; à Edimbourg, un référendum sur la mise en place d'une forme limitée de péage de congestion s'est soldé par un vote négatif en février 2005. L'administration centrale n'a pas le pouvoir de lancer

Encadré 3.3. **Modélisation des gains d'un péage routier à l'échelle nationale**

Une étude gouvernementale récemment publiée, *The Feasibility Study of Road Pricing in the UK*, a examiné comment un nouveau système de tarification de l'utilisation de la route permettrait de mieux employer la capacité routière. Cette étude présentait les résultats d'une évaluation de diverses options de péage à l'aide du modèle national des transports du ministère des Transports.

Dans le système national le plus ambitieux, la tarification au coût social marginal permet de réduire la congestion urbaine de moitié environ, et la congestion sur l'ensemble du réseau de quelque 40 %, avec une baisse de 4 % seulement des niveaux de circulation urbaine et sans réduction du trafic moyen sur la totalité du réseau. La redevance maximale serait de l'ordre de 80 pence par kilomètre, mais son paiement concernerait seulement ½ pour cent environ de la circulation totale. La redevance moyenne atteindrait environ 13 pence par kilomètre dans les conurbations centrales, entre 2 et 5 pence par kilomètre dans les zones urbaines, et elle serait très faible ou nulle dans les régions rurales.

On prévoit une forte augmentation du covoiturage : environ 80 % des personnes qui cesseront de conduire emprunteront l'automobile comme passagers. En revanche, l'utilisation des autres modes de transport n'augmenterait que faiblement, l'accroissement des trajets par autobus et des kilomètres-passagers ferroviaires étant de 5 % au maximum.

Un système national de péage routier impliquerait des frais d'exploitation considérables, estimés de façon provisoire à £3 milliards par an (¼ pour cent du PIB), le coût le plus élevé étant probablement celui de la technologie embarquée de localisation. Mais cette dépense sera plus que compensée par des gains potentiels de temps et de fiabilité d'une valeur de £12 milliards (plus de 1 % du PIB) par an. À titre d'illustration, on a envisagé un autre scénario dans lequel la taxe sur le carburant serait relevée de manière à produire les mêmes recettes qu'avec un système de tarification au coût social marginal. Un relèvement de la taxe sur les carburants a un effet plus prononcé sur la réduction de la circulation, mais l'incidence sur la réduction des encombrements est inférieure à un cinquième – ce qui montre bien que les droits indirects sur les carburants sont un instrument trop peu précis pour s'attaquer à la congestion.

Source : Department for Transport (2004c).

elle-même des programmes locaux de péage. Les autorités locales sont sans doute moins intéressées à pratiquer des redevances de congestion que ne le laisserait croire une évaluation dans l'optique nationale, car ce dispositif est probablement moins populaire auprès des résidents/électeurs de la zone de péage elle-même qu'auprès des personnes qui se rendent dans la zone ou qui la traversent. De plus l'augmentation des crédits pour les transports locaux dans le cadre du plan décennal a sans doute réduit l'intérêt des collectivités locales pour la redevance de congestion, étant donné que leurs besoins de recettes supplémentaires ont diminué. L'opposition de la population locale sera probablement plus forte si aucune amélioration visible des autres formes de transport n'accompagne la redevance de congestion (une capacité accrue de transport par autobus était disponible dès le lancement du système de redevance à Londres).

Le péage de congestion n'est que l'un des moyens de s'attaquer aux problèmes d'encombrements, et le gouvernement agit sur plusieurs fronts. En témoigne la création

d'un *Transport Innovation Fund* qui accordera un soutien financier aux autorités locales désireuses de mettre en place un train de mesures favorisant l'abandon de la voiture privée, ainsi que des actions de gestion de la demande telles que le péage routier, et une amélioration de la desserte par autobus. Le niveau initial de financement est faible, à £290 millions en 2008/09 (moins de 2 % des dépenses publiques totales de transport); il atteindra quelque £2 milliards par an, mais seulement en 2013/14. Au total, 81 des 87 autorités locales anglaises chargées des transports ont exprimé leur intérêt pour ce programme, soit à titre indépendant, soit en association avec des autorités voisines. Un autre moyen de permettre aux autorités locales d'obtenir des ressources financières supplémentaires pour améliorer l'infrastructure locale de transport serait de les autoriser à émettre des obligations-recettes sous réserve de l'agrément du Trésor, et peut-être d'un référendum local, dans l'attente des recettes au titre des redevances de congestion (Glaister *et al.*, 2000). Cependant, ces mécanismes d'emprunt soulèvent des problèmes pratiques, en particulier du fait de l'incertitude entourant les flux de recettes futures liés aux redevances de congestion. Une méthode plus simple consisterait à lier le financement existant des transports locaux aux efforts déployés pour réduire les encombrements. Le gouvernement a récemment annoncé un objectif de réduction des congestions locales pour le ministère des Transports : d'ici 2010-11, les dix principales zones urbaines devront respecter les objectifs de congestion concernant la circulation sur les grands axes en direction des centres-villes tels qu'ils sont définis dans leur plans de transport locaux. Cette décision est importante, car si la question de la congestion est couverte par un Accord de service public local, le financement peut être directement lié à la réalisation de l'objectif. En tout état de cause, l'État devrait continuer de fournir des services-clés, notamment un soutien administratif pour faciliter la mise en place et la gestion des programmes locaux de redevances de congestion.

... et une nouvelle expansion du transport public est nécessaire

Soucieux d'atténuer les encombrements sur les routes, dans son plan décennal initial le gouvernement reconnaissait la nécessité de favoriser l'expansion d'autres formes de transport, et en particulier du transport public. Au Royaume-Uni, le taux d'utilisation des transports en commun est l'un des plus bas de l'UE15, et les tarifs dans ce secteur ne sont dépassés que par ceux du Danemark et de la Suède (Commission for Integrated Transport, 2001). Si le coût de l'utilisation de l'automobile a suivi dans l'ensemble l'évolution des autres prix, la hausse des tarifs des chemins de fer, des autobus et des autocars a été nettement plus forte; depuis 1990, la hausse des tarifs ferroviaires a dépassé de 22 % celle de l'indice des prix de détail, l'écart atteignant 29 % pour les tarifs des autobus et autocars. La plupart des autres pays européens ont des niveaux d'investissement plus élevés et des subventions plus substantielles, alors que l'approche britannique s'est focalisée sur la libéralisation et la privatisation. L'utilisation du chemin de fer (mesurée en passagers-kilomètres) a affiché une hausse de 11 % en 2004-05 par rapport à 2000, mais ce résultat est bien inférieur à l'objectif initial du plan décennal, qui prévoyait un accroissement de 50 % par rapport aux niveaux de 2000. Cet objectif a été abandonné et les autorités entendent désormais améliorer la ponctualité et la fiabilité des chemins de fer, qui s'étaient effondrées à la suite des restrictions de vitesse imposées après la collision de Hatfield, et qui n'ont pas encore été complètement rétablies. Près des trois quarts des passagers de trains interrogés en 2004-05 étaient satisfaits de leur voyage, une légère amélioration étant enregistrée dans ce domaine sur la plupart des lignes depuis 2000, même si le degré de

satisfaction des passagers de Londres et du Sud-Est est constamment resté inférieur à la moyenne nationale. En revanche, l'objectif initial d'un accroissement de 10 % de l'utilisation des autobus (en Angleterre) d'ici à 2010 est en voie d'être atteint, même si ce résultat reflète presque entièrement une hausse de la fréquentation à Londres.

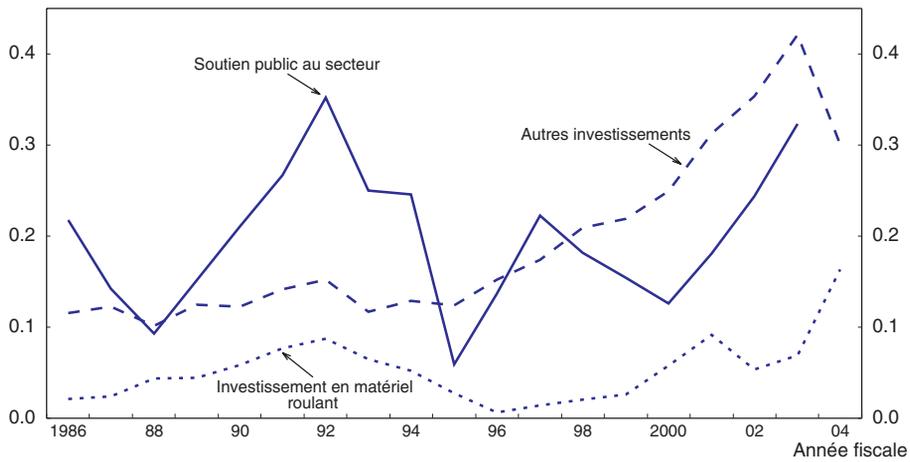
La structure organisationnelle du secteur ferroviaire, pourtant le plus ouvert à la concurrence dans la zone OCDE pour les transports de passagers depuis la privatisation intervenue au début des années 90, a contribué au sous-investissement, en particulier parce que sa complexité a rendu impossible un partage clair des compétences en matière d'investissements à long terme, comme indiqué dans la précédente *Étude* (OCDE, 2004). Les réformes récemment annoncées, qui voient l'État assumer la responsabilité d'ensemble de la stratégie et des investissements à long terme (avec la suppression de la *Strategic Rail Authority*), tandis que *Network Rail* obtient des attributions plus précises concernant l'exploitation du réseau et sa performance, devraient s'avérer utiles à cet égard. Par ailleurs, la structure fragmentée du système fait que les grands plans d'investissement impliquent un grand nombre de parties prenantes, d'où des retards ou des dépassements de dépenses, comme dans le cas de la rénovation de la *West Coast Main Line*, qui s'est soldée par un dépassement des coûts d'un facteur 3.5. Une intégration plus étroite des décisions d'investissement concernant l'infrastructure et l'exploitation des trains doit être recherchée par une planification conjointe de la part des exploitants ferroviaires et du gérant de l'infrastructure dans le contexte des contrats qui les lient. De plus en plus, les centres régionaux de *Network Rail* prennent l'initiative de réunir les parties intéressées par la planification des investissements, ce qui pourrait améliorer la situation. Du reste, à la suite de l'examen des chemins de fer de 2004, l'État, l'autorité de tutelle, *Network Rail* et les sociétés d'exploitation ont des responsabilités plus clairement définies et sont tenus de travailler de concert pour que les décisions d'investissement soient prises de façon plus cohérente.

Les aides publiques au secteur ferroviaire ont augmenté considérablement : exprimées en pourcentage du PIB, elles ont doublé entre 1999/2000 et 2003/04, et atteignent aujourd'hui des niveaux supérieurs à ceux de la décennie précédant la privatisation (graphique 3.7). Cette expansion a été induite par le programme d'entretien d'urgence engagé à la suite de l'accident de Hatfield en 2000, lorsque la rupture d'un rail avait provoqué le déraillement d'un train rapide. Les coûts de ce programme ont été gonflés par des pratiques inefficaces et par une gestion fragmentée de l'infrastructure. Au cours de la même période, l'investissement total (public/privé) dans l'industrie ferroviaire a doublé en termes réels¹⁵.

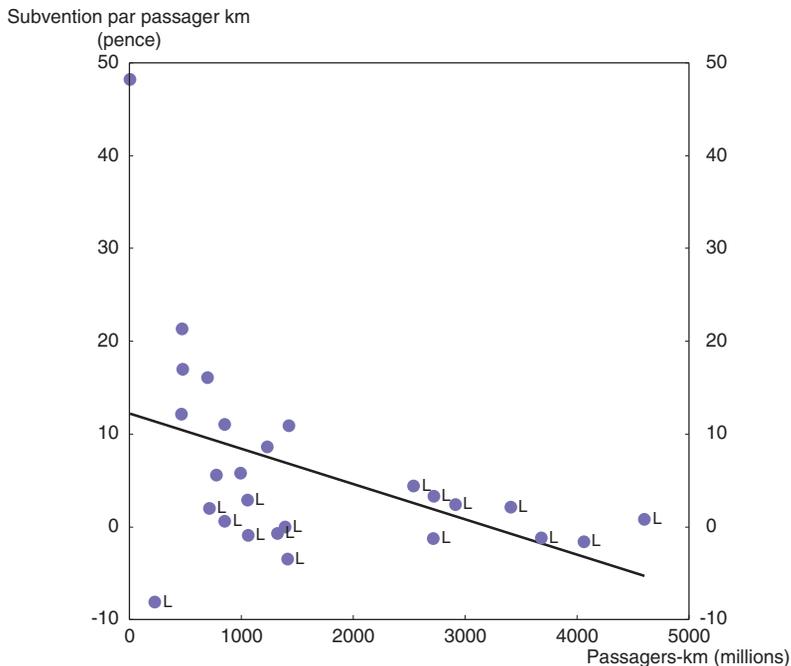
Cela conduit à s'interroger sur le niveau souhaitable et la distribution appropriée des subventions aux chemins de fer¹⁶. À cet effet, il convient de reprendre les critères qui ont été utilisés pour évaluer les avantages d'un système national de péage routier, à savoir les gains possibles en termes de réduction des embouteillages. S'il est difficile de déterminer le niveau optimal de l'aide globale, une évaluation conduirait presque certainement à modifier la distribution entre les différentes lignes. À l'heure actuelle, les subventions aux exploitants ferroviaires favorisent massivement ceux qui enregistrent le trafic le moins dense (graphique 3.8), au lieu de se concentrer sur les lignes où elles seraient le plus efficaces pour atténuer les encombrements sur les routes; 80 % des aides sont versées à des exploitants qui représentent moins de 20 % du volume total de passagers-kilomètres et qui n'assurent pas la desserte de Londres. Un relèvement du niveau des subventions en faveur des trains de banlieue desservant Londres et le Sud-Est pourrait, en association avec une baisse des tarifs ou une réduction des surcharges, favoriser une réorientation de la

Graphique 3.7. **Soutien public au chemin de fer et investissements ferroviaires**

En pourcentage du PIB

Source : Strategic Rail Authority (2005), *National Rail Trends : Yearbook 2004-2005*.Graphique 3.8. **Les exploitants ferroviaires les plus actifs sur la desserte de Londres sont les moins subventionnées¹**

2004-05



1. Chaque point représente un exploitant ferroviaire différent; les transporteurs desservant Londres sont signalés par « L ».

Source : Strategic Rail Authority (2005), *National Rail Trends : Yearbook 2004-2005*.

Encadré 3.4. **Recommandations pour les services publics et l'infrastructure**

- Affiner les incitations en faveur des prestataires de soins de santé en appliquant les mécanismes de financement sur la base des activités prévus dans le cadre des initiatives de « rémunération au résultat ».
- Développer la rémunération au résultat : à titre d'exemple, tester et mettre en place une rémunération incitative pour les médecins hospitaliers.
- Réaliser les gains d'efficacité mis en évidence par l'étude Gershon, en libérant chaque année près de 2 % du PIB au profit des services publics de première ligne.
- Examiner si le taux d'intérêt appliqué dans le cadre du programme de contribution des diplômés et des prêts actuels au titre des frais de subsistance devrait être ramené de zéro en termes réels à un niveau proche du coût des emprunts publics, de façon à réduire les coûts budgétaires associés à la bonification d'intérêt implicite. La commission indépendante qui devra évaluer les premières années d'application des frais de scolarité variables et faire rapport au Parlement pourrait étudier avec profit cette question. Elle devrait aussi analyser les avantages d'une suppression du plafond de £3 000 sur les droits universitaires.
- L'investissement dans l'infrastructure de transport devrait être maintenu dans le long terme au moins aux niveaux envisagés dans les plans de dépenses actuels; en cas de sous-investissement persistant par rapport aux niveaux prévus, rechercher les causes et prendre des mesures correctrices. Il convient d'envisager l'opportunité d'un nouveau relèvement des dépenses en faveur des grands axes routiers.
- Le gouvernement devrait continuer à préparer la mise en place d'un système national de péage routier d'ici 10 à 15 ans. Entre-temps, il devrait suivre de près les dispositions incitant les collectivités locales à créer des systèmes locaux de redevances de congestion, et jauger l'efficacité d'autres mesures destinées à combattre la congestion. En outre, le gouvernement devrait envisager de débloquer plus rapidement les ressources du *Transport Innovation Fund* ou de lier les financements de l'administration centrale en faveur du transport local aux efforts déployés pour réduire les encombrements. Il devrait aussi fournir des services administratifs pour faciliter la mise en place et la gestion des mécanismes locaux de redevance de congestion.
- L'investissement dans le transport public et le niveau des subventions dans ce secteur devraient être évalués à l'aide de critères similaires à ceux utilisés pour jauger la faisabilité d'un système national de péage routier, en tenant compte notamment du gain de temps résultant d'une diminution des encombrements. Dans cette optique, des aides plus substantielles devraient être accordées aux lignes ferroviaires les plus susceptibles de contribuer à réduire la congestion de la circulation.
- Il convient de trouver d'autres mesures pour une intégration plus étroite des décisions d'investissement concernant l'infrastructure ferroviaire et l'exploitation des trains. Les changements apportés récemment avec succès pour intégrer la planification autour des bureaux régionaux de Network Rail doivent être suivis de près.

voiture privée vers le train et réduire ainsi la congestion des routes. En outre, il importe que le système réglementaire continue d'évoluer de façon à favoriser une utilisation optimale du réseau et à réduire ainsi la surcharge des trains et les incidents de trafic. À cet effet, il est indispensable que les coûts de rareté marginaux soient intégralement répercutés sur

les redevances d'accès au réseau ferré, et qu'un éventuel système de pénalités concernant les retards qu'un exploitant fait subir à d'autres n'incite pas les exploitants ferroviaires à faire circuler moins de trains aux heures de pointe.

Notes

1. Les dépenses publiques réelles sont calculées ici en ajustant les dépenses publiques nominales en fonction de l'indice implicite des prix du PIB.
2. Les dépenses publiques de santé passeront de 5½ à 8 % du PIB, ce qui entraînera une augmentation des dépenses de santé totales de 2½ points de pourcentage si les dépenses privées continuent de croître au même rythme que le PIB comme elles l'ont fait entre 1997 et 2002, et une hausse un peu plus faible si les dépenses privées diminuent avec la réduction des délais d'attente pour les traitements NHS. À 9½ pour cent du PIB, les dépenses de santé totales se situent au niveau de celles de l'Australie et du Canada ainsi que de pays d'Europe continentale comme la Belgique, les Pays-Bas et la Suède. Elles sont largement supérieures à celles de la Finlande, de l'Irlande, de l'Italie et de l'Espagne (7½-8½ pour cent du PIB), mais en retrait par rapport à la France et à l'Allemagne où les dépenses ont atteint 10 et 11 % du PIB en 2003, du fait notamment de la faible croissance du PIB (OCDE, 2005).
3. On peut mentionner 109 accélérateurs linéaires, 209 tomodensitomètres, 115 appareils IRM et plus de 730 appareils de dépistage du cancer du sein, tous ces achats ayant été effectués depuis avril 2000. En outre, l'offre de nouveaux médicaments a considérablement augmenté, comme en témoigne le fait que 2.5 millions de personnes se voient aujourd'hui prescrire des statines, médicaments qui réduisent le taux de cholestérol et sauvent de nombreuses vies chaque année.
4. Il convient de noter que la série des dépenses publiques présentée au graphique 3.2 englobe les dépenses en capital, mais pour le secteur de la santé, cela représente moins d'un dixième de l'accroissement des dépenses entre 1999 et 2004. La construction de nouveaux hôpitaux ayant souvent été entreprise dans le cadre de financements privés, sur les comptes publics les coûts n'apparaissent pas comme des dépenses en capital, mais comme des dépenses courantes étalées sur une période plus longue, une fois que les installations sont entrées en service.
5. Quelques problèmes subsistent cependant : ainsi, en mars 2005, la *British Medical Association* a publié une étude affirmant que 16 % des services d'urgence continuaient de « manipuler les chiffres » pour montrer qu'ils atteignaient un objectif de 4 heures d'attente au maximum.
6. Estimation de Kable, analyste des technologies de l'information et de la sous-traitance, citée dans le *Financial Times* du 17 avril 2005.
7. Comme l'a déclaré le Premier ministre dans son discours du 23 juin 2004 : « nous nous proposons de mettre en place une dynamique entièrement différente pour nos services publics, telle que l'impulsion sera donnée non par les gestionnaires mais par l'usager – le patient, le parent, l'élève et le citoyen respectueux de la loi. » Cette orientation a été confirmée dans le manifeste électoral du parti travailliste au printemps 2005 et durant la campagne électorale, au cours de laquelle le Premier ministre a indiqué que le gouvernement envisageait d'acheter 15 % des activités NHS à des prestataires extérieurs à l'horizon 2008, contre 5 % actuellement (*Financial Times*, 9 mars 2005).
8. En mars 2005, il avait été décidé que des entreprises privées seraient invitées à entrer en concurrence avec le secteur public pour assurer l'exploitation de ces trois prisons (Elmley, Standford Hill et Swaleside). Environ 10 % des 76 035 prisonniers d'Angleterre et du pays de Galles sont détenus dans des prisons privées, et le Royaume-Uni a le système carcéral le plus fortement privatisé d'Europe. Sur les 139 prisons, neuf ont été construites et sont gérées par des entreprises privées dans le cadre de contrats PFI (*private finance initiative*). Selon le *Financial Times* du 30 mai 2005, la Baronne Scotland, secrétaire d'État au ministère de l'Intérieur, a souligné que le gouvernement restait « fermement convaincu » que le recours aux critères de marché et la participation du secteur privé et bénévole peuvent contribuer à « relever les normes et encourager l'innovation » pour la gestion des délinquants en détention comme au sein de la communauté.
9. Dans les études de séries chronologiques globales et les analyses transversales, il est difficile de déterminer avec certitude le sens de causalité entre performance économique et infrastructure. Aschauer (1989) a constaté une relation étroite entre l'investissement dans le transport et la croissance dans les divers États des États-Unis, et il estime que le lien de causalité va du premier à la seconde, mais d'autres analystes ont fait valoir que ces résultats pourraient être interprétés à l'opposé, comme indiqué dans CEMT (2001). Easterly et Rebelo (1993) ont constaté que la part de l'investissement public dans les transports et les communications présente « une corrélation

robuste avec la croissance ». Toutefois, ils ont utilisé un échantillon de pays comprenant des pays en développement, où le lien est probablement beaucoup plus puissant.

10. Il est toutefois probable que l'ampleur de l'investissement public est comparativement plus faible que dans les autres pays de l'OCDE parce que l'État britannique fait plus largement appel au secteur privé pour acquérir des services concernant la construction et l'entretien de l'infrastructure publique dans le cadre de l'initiative de financement privé (PFI). La valeur en capital annuelle moyenne des projets PFI conclus au cours de la décennie écoulée a été de l'ordre de 0.4 % du PIB, la moitié environ de ce montant étant affectée aux projets de transport, et plus particulièrement au métro de Londres.
11. Les montants des dépenses en capital prévues au titre des transports sont établis dans l'hypothèse que les dépenses en capital des collectivités locales dans ce secteur augmentent au même rythme que leurs dépenses d'équipement totales programmées.
12. Les « routes stratégiques » sont les principaux axes routiers, à l'inclusion de la plupart des autoroutes et de quelques routes de catégorie A; elles représentent à peine 2 % de la longueur totale du réseau routier mais plus de 30 % du trafic total.
13. Les autorités avaient prévu d'instaurer en 2007/08 un mécanisme de péage routier pour les camions qui aurait présenté de nombreuses caractéristiques d'un futur système général de tarification routière. Toutefois, il a été décidé récemment de différer cette initiative jusqu'en 2015 de façon à pouvoir intégrer ce dispositif avec une tarification plus générale des usagers de la route.
14. La première autoroute à péage du Royaume-Uni, près de Birmingham, a été ouverte en décembre 2003; d'après une évaluation préliminaire, il en est résulté une réduction des encombrements (House of Commons Select Committee on Transport, 2005).
15. Les investissements ferroviaires supplémentaires ont été concentrés sur la liaison transManche et sur des améliorations de la West Coast Main Line au lieu d'être répartis sur l'ensemble du réseau.
16. Une question similaire est celle du niveau des subventions reçues par le secteur des autobus. En 1997, l'aide au titre des recettes dans ce secteur était la plus faible parmi les 11 pays de l'UE15 pour lesquels des données comparables étaient disponibles; le taux de subvention était inférieur à 20 % au Royaume-Uni, alors que pour tous les autres pays (à l'exception de l'Espagne), il se situait entre 40 % et 70 %.

Bibliographie

- Aschauer, D.A. (1989), « Is Public Expenditure Productive », *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, n° 2, Elsevier B.V.
- Barr, N. (2004), « Higher Education Funding », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 20, n° 2, Oxford University Press, <http://oxrep.oxfordjournals.org/archive/>.
- Barr, N. et I. Crawford (2005), *Financing Higher Education: Answers from the UK*, Routledge.
- CBI (Confederation of British Industry) (2003), « The UK as a Place to do Business: Is Transport Holding the UK Back? », *CBI Research Report*, CBI Publications, octobre.
- CEMT (Conférence européenne des ministres des Transports) (2001), « Évaluer les avantages des transports », OCDE, Paris.
- CEMT (2004), « Évaluation et prise de décision pour les transports durables », OCDE, Paris.
- Commission européenne (2003), *Les finances publiques dans l'UEM 2003*, Économie européenne, n° 3, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/index_en.htm.
- Commission européenne (2004), *European Union Energy & Transport in Figures*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/figures/pocketbook/2004_en.htm.
- Commission for Integrated Transport (2001), « Study of European Best Practice in the Delivery of Integrated Transport: Summary Report », *Research Reports*, novembre, www.cfit.gov.uk/research/index.htm.
- Department of Health (2005), *Creating a Patient-led NHS – Delivering the NHS Improvement Plan*, mars, www.dh.gov.uk.
- Department of Health (2005), *Chief Executive's Report to the NHS*, The Stationery Office, Londres, mai, www.dh.gov.uk.

- Department for Transport (2000), *Transport Ten Year Plan 2000*, www.dft.gov.uk.
- Department for Transport (2003), « Managing our Roads », document pour discussion, juillet, www.dft.gov.uk.
- Department for Transport (2004a), *The Future of Rail*, The Stationery Office, Londres, juillet, www.dft.gov.uk.
- Department for Transport (2004b), *The Future of Transport: A Network for 2030*, The Stationery Office, Londres, juillet, www.dft.gov.uk.
- Department for Transport (2004c), *Feasibility Study of Road Pricing in the UK*, DfT Publications, Wetherby, juillet, www.dft.gov.uk.
- Easterly, W. et S. Rebelo (1993), « Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation », *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, n° 3, Elsevier B.V.
- Glaister, S., R. Scanlon et T. Travers (2000), *Getting Partnerships Going*, Institute for Public Policy Research, Londres, www.ippr.org.uk.
- Glaister, S. (2002), « UK Transport Policy 1997-2001 », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 18, n° 2, Oxford University Press, <http://oxrep.oxfordjournals.org/archive/>.
- HM Treasury (2000), « Planning Sustainable Public Spending: Lessons from Previous Policy Experience », novembre, www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_and_services/.
- HM Treasury (2002), « Securing Our Future Health: Taking a Long-Term View », rapport final de l'étude Wanless, avril, www.hm-treasury.gov.uk/wanless.
- HM Treasury (2004a), « Public Service Agreements 2005-08 », document publié conjointement avec l'examen des dépenses de 2004, The Stationery Office, Londres, juillet, www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr04/.
- HM Treasury (2004b), *Releasing Resources to the Front Line*, rapport de l'étude Gershon sur l'efficacité du secteur public, documents associés à l'examen des dépenses de 2004, The Stationery Office, Londres, juillet, www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr04/.
- HM Treasury (2004c), *Well Placed to Deliver? Shaping the Pattern of Government Service*, rapport final de l'étude Lyons sur la délocalisation du secteur public, mars, www.hm-treasury.gov.uk/lyonsreview.
- HM Treasury (2005), *Budget 2005*, The Stationery Office, Londres, mars, www.hm-treasury.gov.uk/budget/.
- House of Commons Select Committee on Transport (2005), *Road Pricing: The Next Steps*, Septième rapport de la session 2004-05, HC 218-I, The Stationery Office, Londres, mars, www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmtran/218/21802.htm.
- NAO (National Audit Office) (2005), *Department for Work and Pensions Resource Accounts 2003-04: Report by the Comptroller and Auditor General*, janvier, www.nao.org.uk/pn/04-05/0405170.htm.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, vol. 2004/3, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/etudes/uk.
- OCDE (2005), *Éco-Santé OCDE*, OCDE, Paris, juin, www.oecd.org/sante/ecosante.
- ONS (Office for National Statistics) (2004), *Atkinson Review: Interim Report, Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts* (Rapport préliminaire de l'étude Atkinson), The Stationery Office, Londres, juillet, www.statistics.gov.uk/about/data/methodology/specific/PublicSector/Atkinson/.
- ONS (2005), *Atkinson Review: Final Report, Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts* (Rapport final de l'étude Atkinson), Palgrave Macmillan, janvier, www.statistics.gov.uk/about/data/methodology/specific/PublicSector/Atkinson/.
- ONS (2005), « Public Sector Employment », mars, www.statistics.gov.uk.
- Pritchard, A. (2004), « Measuring Government Health Services Output in the UK National Accounts: the New Methodology and Further Analysis », *Economic Trends*, n° 613, Office for National Statistics, Palgrave Macmillan, décembre, www.statistics.gov.uk.
- Rail Passengers Council (2002), *Funding the Railways*, mai, Londres, www.railpassengers.org.uk/Council/News/RPCPublications.
- Strategic Rail Authority (2005), *National Rail Trends Yearbook 2004-05*, juin, www.sra.gov.uk/.
- Transport for London (2005), *Central London Congestion Charging Scheme, Impacts Monitoring, Summary Review*, janvier, www.tfl.gov.uk/tfl/cclondon/pdfs/impacts-monitoring-report-january-2005.pdf.

Chapitre 4

Pensions : les options de réforme

Contrairement à la situation observée dans nombre de pays de l'OCDE, les dépenses budgétaires futures au titre des pensions publiques ne devraient pas augmenter sensiblement à mesure que la population vieillit. Les préoccupations concernent plutôt la diminution de la pension publique moyenne par rapport aux revenus du travail, ainsi que l'augmentation attendue du nombre de retraités recevant des allocations sous condition de ressources. Le volume des pensions privées étant aussi en diminution, le fait que beaucoup n'épargnent pas suffisamment pour leur retraite est aussi un sujet d'inquiétude. Les réformes devraient viser à rendre le régime de retraite moins complexe et à diminuer le recours aux allocations sous condition de ressources. Les coûts budgétaires de ces réformes pourraient être en partie couverts en relevant l'âge ouvrant droit à la pension publique en fonction de l'allongement de l'espérance de vie, et en concentrant surtout sur les revenus faibles et intermédiaires les abattements d'impôt au titre des cotisations de retraite.

Le régime actuel

Le régime de retraite actuel est complexe et conjugue l'une des pensions publiques les plus faibles de la zone OCDE avec l'un des régimes de pension privés volontaires les plus développés^{1, 2}. Le régime public comprend deux niveaux : une pension forfaitaire de base, qui est financée par l'impôt, et une pension complémentaire liée aux salaires, qui est financée par les cotisations des employeurs et des salariés. La majeure partie des salariés renoncent à la pension complémentaire pour verser des cotisations équivalentes dans des régimes privés. Par rapport à la plupart des autres pays, le volet lié aux salaires du régime obligatoire est assez limité. La structure du régime est fortement redistributive et devrait le devenir encore davantage, du fait d'une uniformisation croissante des taux, si l'approche actuelle en matière d'indexation est maintenue³. Les autorités ont récemment introduit une allocation soumise à condition de ressources (le « crédit de pension »), qui a remplacé l'ancien revenu minimum garanti et qui permet d'acheminer des ressources supplémentaires vers les retraités à bas revenu. Globalement, l'objectif essentiel du régime public est d'empêcher la pauvreté à la vieillesse plutôt que de maintenir le revenu proche de son niveau antérieur à la retraite. Ainsi, le taux net de remplacement du régime public de retraite obligatoire pour un travailleur dont la rémunération lorsqu'il prend sa retraite représente la moitié du salaire moyen n'est pas éloigné de la moyenne OCDE, tandis que pour un travailleur dont la rémunération est égale ou supérieure au salaire moyen, le taux de remplacement est bien inférieur à la moyenne OCDE (tableau 4.1). D'après les estimations, environ 60 % des salariés sont affiliés à un régime de retraite professionnel (fourni par l'employeur) ou à un plan de retraite individuel, ce qui porte généralement à 70 % le taux de remplacement net pour un travailleur dont la rémunération est égale au salaire moyen.

Contrairement à la situation observée dans la plupart des pays de l'OCDE, les dépenses budgétaires futures du régime public de retraite *ne devraient pas* augmenter sensiblement à

Tableau 4.1. **Taux nets de remplacement des régimes de retraite**¹

	Salaires individuels, en multiples de la moyenne		
	0.5	1	2
Régimes de retraite obligatoires			
Royaume-Uni	78.4	47.6	29.8
États-Unis	61.4	51.0	39.0
Moyenne OCDE	84.9	69.1	61.4
Moyenne UE15	90.0	75.0	72.0
Avec régimes à participation volontaire			
Royaume-Uni	90.3	70.1	57.5
États-Unis	105.7	91.9	84.2

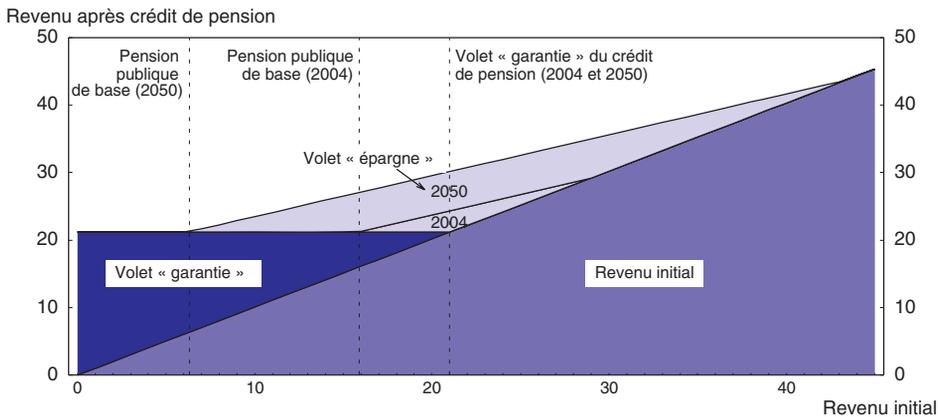
1. Pension, nette des impôts et autres prélèvements, en pourcentage des revenus individuels avant la retraite, nets des impôts et autres prélèvements.

Source : OCDE (2005), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques*.

mesure que la population vieillira⁴. Cela est dû en partie à des évolutions démographiques plus favorables que dans nombre de pays de l'OCDE⁵ mais aussi au fait que la pension publique moyenne diminuera par rapport au revenu du travail; si les règles d'indexation actuelles sont maintenues, les dépenses moyennes de l'État par retraité devraient vraisemblablement baisser de près d'un quart au cours des quatre prochaines décennies (Pensions Commission, 2004), essentiellement parce que les pensions publiques de base sont indexées sur les prix et non sur les salaires. Si la valeur du volet « garantie » du crédit de pension reste alignée sur l'évolution des salaires, ce ne sont pas les petits salariés qui enregistreront la plus forte diminution du taux de remplacement (ni les titulaires de revenus élevés, qui dépendent plus généralement des pensions privées) mais les revenus intermédiaires. En outre, les régimes de retraite privés ne paraissent pas se développer pour combler le vide laissé par le secteur public; la proportion de travailleurs couverts n'augmente pas et le niveau moyen des prestations diminue⁶. La Commission des pensions a récemment estimé qu'environ 9 millions de personnes n'épargnent actuellement pas suffisamment pour leur retraite⁷.

Un autre aspect du régime actuel tient au fait que la proportion des retraités dépendant d'allocations soumises à des conditions de ressources est appelée à augmenter sensiblement à l'avenir, ce qui, tout en maintenant les dépenses budgétaires à un bas niveau et en ciblant les ressources sur les plus bas revenus, accroîtra aussi le nombre de retraités qui seront découragés d'épargner à titre individuel. Cette situation est imputable aux règles d'indexation actuelles : alors que la pension publique de base ne peut augmenter qu'en fonction de la hausse des prix, le niveau de revenu plus élevé auquel s'appliquent des conditions de ressources et qui est garanti par le crédit de pension devrait suivre la progression des salaires moyens⁸. L'extrapolation mécanique de ces dispositifs d'indexation implique que la pension publique de base tomberait de son niveau actuel de 16 % des salaires moyens à environ 6 % en 2050. La tranche de revenu qui serait alors assujettie à des conditions de ressources et à un taux marginal effectif d'au moins 40 %⁹ passerait de 16 %-27 % des salaires moyens, niveau actuel, à 6 %-42 % d'ici à 2050 (graphique 4.1). De fait, les effets d'incitation pourraient affecter un nombre encore plus grand d'individus car ils pourraient influencer le comportement d'épargne des personnes ayant des revenus légèrement supérieurs à cette fourchette. En outre, nombre d'individus qui ne sont pas au départ admissibles au crédit de pension lorsqu'ils prennent leur retraite peuvent le devenir par la suite, à mesure que la retraite publique de base diminue par rapport au revenu minimum garanti (Disney et Emmerson, 2005). D'ici à 2050, plus de 60 % de l'ensemble des retraités pourraient être assujettis à un taux d'imposition marginal d'au moins 40 % sur le revenu supplémentaire tiré de l'épargne antérieure ou sur le revenu imputé de leurs actifs financiers au-dessus d'un certain seuil¹⁰ (Pensions Commission, 2004). Un autre inconvénient des allocations sous condition de ressources est que tous les bénéficiaires potentiels ne les réclameront vraisemblablement pas. D'après une estimation récente, seulement 74-86 % des retraités ayant droit à des allocations sous condition de ressources les demandent (Clarke, 2002), bien que les autorités fassent des efforts pour faciliter la demande du crédit de pension, en particulier en réduisant la fréquence à laquelle les dossiers doivent être présentés.

Si les prévisions budgétaires officielles à long terme partent de l'hypothèse que le crédit de pension est indexé sur les salaires et la pension publique de base sur les prix, dans le long terme les pouvoirs publics ne sont tenus de respecter aucune méthode d'indexation particulière. Dans la pratique, l'augmentation prévue du nombre de retraités

Graphique 4.1. **Importance grandissante du crédit de pension**En pourcentage du revenu moyen, 2004-50¹

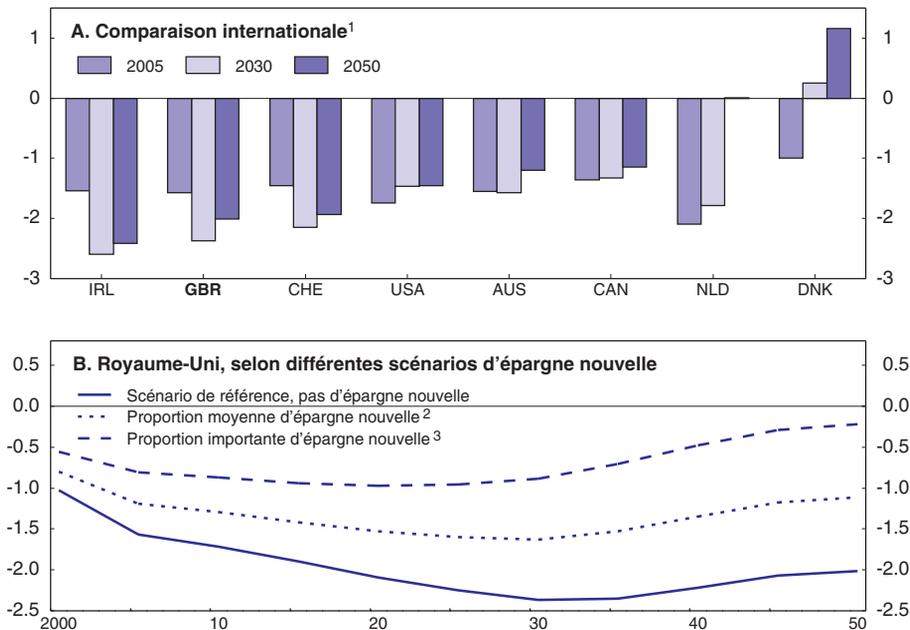
1. Les calculs partent de l'hypothèse que la pension publique de base est indexée sur les prix, le crédit de pension est indexé sur les salaires moyens et les salaires réels moyens progressent de 2 % par an. Pour le revenu, le salaire moyen d'un travailleur à plein-temps du sexe masculin est la référence, soit £496 par semaine.

Source : Calculs de l'OCDE sur la base des données nationales.

dépendant d'allocations sous conditions de ressources pourrait être réduite si les autorités décidaient délibérément (comme elles l'ont fait à plusieurs reprises ces dernières années) d'augmenter la pension publique de base au même rythme que les salaires. Cela entraînerait bien entendu un accroissement des dépenses publiques. Cela souligne l'incertitude du système actuel, qui, s'ajoutant à sa complexité, peut nuire aux incitations à l'épargne en rendant difficile pour les intéressés de comprendre et de prévoir les prestations pouvant être attendues de l'État. Cette situation pourrait aussi dissuader les conseillers financiers de recommander un accroissement de l'épargne à des personnes susceptibles de faire l'objet de conditions de ressources à la retraite, ce par crainte d'être accusés de vendre des produits financiers non rentables.

Lorsqu'on évalue le coût des pensions, il faut aussi tenir compte des dépenses budgétaires liées aux incitations fiscales visant à encourager les pensions privées (notamment sous la forme de l'exonération fiscale des cotisations aux régimes privés et des revenus des placements). L'OCDE estime, sur la base d'une comparaison du traitement fiscal des régimes de retraite privés et des autres formes d'épargne, que la subvention implicite est parmi les plus fortes de la zone OCDE, à 30 % environ par unité de cotisation (Yoo et de Serres, 2004). La question de savoir dans quelle mesure ces incitations fiscales augmentent l'épargne au lieu de la détourner est ambiguë en théorie et non résolue au niveau empirique, même si, d'après les études récentes, on constate un effet plus marqué sur les revenus faibles et intermédiaires. Cependant, comme dans les autres pays où la participation est largement volontaire, l'affiliation aux régimes de retraite privés est réservée en grande partie aux revenus élevés – le revenu moyen des cotisants à ces régimes dépassant celui de l'ensemble des salariés d'environ un tiers¹¹. D'après les estimations de l'OCDE, dans l'hypothèse, extrême il est vrai, selon laquelle l'épargne au titre des pensions privées ne génère pas de nouvelle épargne globalement, les coûts budgétaires nets des subventions en faveur des cotisations aux régimes de pension privés représentent 1¼ pour cent du PIB actuellement et pourraient passer à 2-2½ pour cent du PIB entre 2020 et 2050,

Graphique 4.2. **Coût budgétaire des subventions en faveur des régimes de retraite privés**
En pourcentage du PIB



1. Hypothèse de base, pas de nouvelle épargne. Sont pris en compte uniquement les pays de l'OCDE où des actifs importants ont été placés dans des régimes de pension fiscalement avantageux.
2. Hypothèse modérée : 25 % des cotisations de retraite constituent une nouvelle épargne.
3. Hypothèse haute : 50 % des cotisations de retraite constituent une nouvelle épargne.

Source : P. Antolin, et al. (2004), « Long-Term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Plans », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 393, OCDE, Paris.

ce qui ferait de cette formule l'une des plus coûteuses de la zone OCDE (graphique 4.2) (Antolin et al., 2004)¹².

Les options de réforme

L'Étude précédente (OCDE, 2004a) soulignait combien il importe d'améliorer la confiance dans les régimes de pension professionnels (et de faire en sorte que les prestations d'incapacité ne puissent plus être utilisées comme passerelles vers la préretraite). Mais une certaine réticence a été exprimée quant à recommander d'autres réformes du régime public de retraite, essentiellement parce que la fréquence des changements par le passé a inévitablement généré de plus grandes incertitudes, qui nuisent à la planification à long terme de leur retraite par les particuliers. En revanche, il semble maintenant qu'il y ait un consensus plus marqué quant à la nécessité d'une nouvelle réflexion sur le régime de retraite, stimulée en partie par les travaux de la Commission des pensions dont les recommandations finales doivent être présentées sous peu. Cette Commission a reçu pour mandat de revoir l'adéquation de l'épargne au titre des pensions privées et de donner des avis sur des changements d'orientation appropriés, y compris sur la nécessité d'aller au-delà de l'approche volontaire. Ce mandat pourrait donner à penser que seules les pensions privées sont visées, mais il est évident, comme l'a

reconnu le rapport intérimaire, que le régime de retraite public a une incidence majeure sur les décisions d'épargner dans les régimes privés. Le rapport intérimaire a aussi conclu que « l'inertie n'est pas une option ». De fait, avec la baisse continue de la valeur des pensions publiques moyennes par rapport aux salaires moyens et l'augmentation du nombre de retraités dépendant d'allocations soumises à des conditions de ressources, le statu quo risquerait de politiser de plus en plus le dossier des retraites publiques. Dans ces conditions, un gouvernement futur se trouverait sans doute dans l'obligation d'accroître ponctuellement la générosité du régime.

Un objectif fondamental de toute nouvelle réforme devrait être de simplifier le régime actuel plutôt que, comme par le passé, de mettre en œuvre une série de changements marginaux, dont chacun est destiné à faire face à des faiblesses particulières mais qui, globalement, accentuent la complexité du dispositif. Ce serait aussi un avantage considérable si toute nouvelle réforme pouvait faire l'objet d'un large consensus, améliorant la confiance et la certitude quant aux pensions futures et fournissant ainsi une base plus sûre pour les décisions d'épargne à long terme¹³. À cet égard, le Royaume-Uni se trouve dans une position relativement favorable car il a du temps pour dégager un consensus étant donné que, contrairement à la situation de nombre d'autres pays de l'OCDE, le régime de retraite actuel est viable budgétairement, de sorte que retarder les réformes n'entraîne pas une augmentation des dépenses budgétaires futures.

Une première étape majeure consisterait à mettre en place des limites claires pour ce qui est du nombre de retraités qui dépendront à l'avenir des pensions publiques soumises à condition de ressources. Une option consisterait à fournir une pension publique de base universelle (non contributive) d'un montant plus élevé correspondant au niveau de revenu actuellement garanti par les allocations sous condition de ressources, comme l'a recommandé l'OCDE (2004b), ce qui permettrait une simplification considérable en éliminant la nécessité de ces dernières allocations. La pension publique de base pourrait ensuite être indexée sur les salaires futurs et non sur les prix, ou peut-être sur les deux. Une telle réforme préserverait l'objectif premier du régime public actuel, à savoir empêcher la pauvreté à la vieillesse, alors que le non-recours à des allocations sous condition de ressources clarifierait le rôle des pensions privées dans la fourniture d'un revenu de remplacement plus élevé. Le choix d'une base non contributive pour la pension publique de base permettrait aussi de couvrir nombre de ceux ayant un parcours professionnel irrégulier – en particulier les femmes et les personnes s'étant occupées pendant une longue période de parents à charge. La Commission des pensions estime qu'une telle réforme coûterait 3.8 % du PIB de plus d'ici à 2043 par rapport aux prévisions actuelles (ou 2.5 % du PIB si le deuxième niveau de la pension publique était aboli).

Ce dispositif devrait être au moins en partie financé par un relèvement de l'âge d'ouverture des droits à la pension publique conformément à l'allongement de l'espérance de vie, comme recommandé par l'OCDE (2004b). La Commission des pensions estime qu'il devrait être porté de 65 ans actuellement à 74 ans pour financer totalement le changement (ou 72 ans si le deuxième volet de la pension publique est aboli), ce qui semble une mesure extrême. Relever l'âge ouvrant droit à la pension publique conformément à l'espérance de vie devrait permettre de financer la moitié des coûts, étant donné que, pour les personnes âgées de plus de 65 ans, l'espérance de vie a augmenté d'environ un an par décennie depuis 1960¹⁴. Les autorités ont fait part d'une certaine réticence à cet égard, avançant qu'une telle mesure serait inéquitable, compte tenu du fait que l'espérance de vie dans certaines parties du pays est seulement de 68-69 ans et que la faible espérance de vie est

plus courante parmi les groupes à faible revenu (DWP, 2002). En revanche, les différences dans l'espérance de vie devraient diminuer avec la perte d'importance dans l'économie des activités d'extraction minière et des activités manuelles pénibles. En outre, les différences d'espérance de vie dans les groupes à faible revenu dues à la plus forte prévalence du tabagisme, de l'alcoolisme et de l'obésité concernent des questions qu'il vaut mieux traiter plus directement dans le cadre de la politique de santé publique. L'âge de la retraite dans la fonction publique est progressivement porté de 60 à 65 ans, mais les autorités pourraient aussi montrer la voie au secteur privé en s'engageant à relever encore l'âge de la retraite pour les fonctionnaires publics conformément à l'allongement de l'espérance de vie.

Une autre option pour réduire les coûts budgétaires d'un programme de réforme consisterait à diminuer les allègements fiscaux en faveur des cotisations aux régimes de retraite privés, qui, selon de récents travaux empiriques de l'OCDE s'appuyant sur diverses hypothèses, sont appelés à augmenter au point de figurer parmi les plus élevés de la zone OCDE (Antolin *et al.*, 2004). On pourrait ainsi accorder un allègement fiscal sous la forme d'un crédit d'impôt et/ou plafonner le montant des abattements, ce qui permettrait de mieux les cibler sur les revenus faibles et intermédiaires pour lesquels la sous-épargne est la plus prononcée. À l'heure actuelle, l'allègement d'impôt est consenti jusqu'à concurrence d'une proportion donnée des salaires (qui varie avec l'âge). À compter d'avril 2006, les règles fiscales concernant les cotisations de retraite seront simplifiées et de nouvelles possibilités de réduction seront introduites; toutefois, ces réductions sont extrêmement généreuses et seuls les très hauts salaires en bénéficieront vraisemblablement¹⁵.

Une nouvelle réforme visant à accroître l'épargne des revenus faibles et moyens, mais qui ne reviendrait pas tout à fait à imposer une épargne obligatoire, consisterait à modifier les conditions d'affiliation des salariés aux régimes de retraite d'entreprise de façon qu'ils soit affiliés par défaut à ces régimes sauf s'ils décident délibérément de ne pas y participer (alors que c'est la situation inverse qui prévaut à l'heure actuelle). Selon des données provenant des États-Unis, cette différence peut avoir un effet très important sur la participation aux régimes en question.

La réduction ou l'élimination des allocations soumises à condition de ressources faciliterait les réformes visant à encourager d'autres sources de revenus pour la retraite, notamment par le biais de prêts gagés sur l'immobilier qui permettent aux intéressés de continuer à occuper leur logement en contractant des emprunts gagés sur sa valeur (encadré 4.1). Les retraités ayant un patrimoine immobilier important mais peu de liquidités seraient nombreux à pouvoir bénéficier de ces produits financiers. Le patrimoine immobilier moyen des plus de 65 ans s'établissait, selon les estimations, à £120 000 à la fin de 2004 et bien que cette richesse soit bien entendu davantage dans les mains de ceux qui ont les besoins les moins marqués, 45 % environ de la population actuellement à la retraite (4.3 millions de personnes) sont propriétaires de leur logement mais ont des revenus insuffisants. Toutefois, pour le moment, seulement 1 % environ des ménages de retraités utilisent les produits en question. Il appartient aux pouvoirs publics d'encourager leur utilisation, d'autant que le critère de ressources auquel sont assujetties les prestations de retraite pourraient actuellement constituer un obstacle à la demande de prêts de ce type (Actuarial Profession, 2005), ce problème pouvant s'accroître en l'absence de réforme. Une autre possibilité pour encourager ces produits serait de fournir une garantie, publique aux prêteurs dans le cas des emprunteurs ayant au moins l'âge donnant droit à une pension d'État, jusqu'à un certain plafond, les prêteurs étant ainsi garantis contre le risque associé à une dévalorisation du patrimoine.

Encadré 4.1. Prêts gagés sur les biens immobiliers

Les prêts gagés sur les biens immobiliers permettent de continuer à occuper un logement tout en contractant un emprunt gagé sur sa valeur, bien que les dispositifs de ce type soient actuellement peu développés, 1 % seulement environ des ménages de retraités les utilisant. On distingue à l'heure actuelle deux grandes catégories :

- Les *Lifetime mortgages* : tout ou partie de la valeur en capital du logement est hypothéquée, mais aucun remboursement du capital n'est requis, et l'intérêt est ajouté au montant du prêt initial et remboursé lorsque le bien est vendu.
- Les *Home Reversions* : tout ou partie du logement est vendue à une société et, au décès, le prêteur reçoit la valeur intégrale du bien vendu.

En général, les taux d'intérêt sont plus élevés que pour un crédit hypothécaire normal, ce qui reflète le développement limité de ce marché et le risque de crédit lorsque l'échéance finale n'est pas connue.

Encadré 4.2. Pensions : recommandations d'action

- La réforme des pensions devrait viser à réduire la complexité du régime actuel. Il serait tout à fait souhaitable que les réformes fassent l'objet d'un large consensus, car cela permettrait de mieux assurer la viabilité du régime de retraite.
- Il conviendrait de réduire le recours aux allocations sous condition de ressources, compte tenu en particulier de l'augmentation prévue des retraités appelés à dépendre de ces allocations à l'avenir. On pourrait pour ce faire augmenter la pension publique de base, supprimer le lien avec les cotisations et indexer la pension sur les salaires futurs et non sur les prix.
- Les aides fiscales en faveur de l'épargne-retraite pourraient être plafonnées afin de mieux cibler les allègements d'impôts sur les revenus faibles et intermédiaires, pour lesquels la sous-épargne est la plus prononcée.
- L'âge ouvrant droit à la pension publique devrait être relevé, au moins conformément à l'allongement de l'espérance de vie.
- Il faudrait prendre des mesures pour encourager le recours à des prêts gagés sur les biens immobiliers afin de fournir un revenu aux retraités. En particulier, une garantie publique pourrait être fournie aux prêteurs dans le cas des emprunteurs ayant au moins l'âge donnant droit à une pension d'État, jusqu'à un certain plafond, les prêteurs étant ainsi garantis contre le risque associé à une dévalorisation du patrimoine.
- L'option par défaut doit être modifiée de façon que les salariés cotisent automatiquement au régime de retraite des entreprises, sauf s'ils décident expressément de ne pas le faire.
- Sous réserve que soient éliminées, ou du moins limitées, les allocations publiques sous condition de ressources, et si les autres mesures prises pour encourager l'épargne privée des revenus faibles et moyens se révèlent inefficaces, il faudrait envisager d'introduire une épargne obligatoire dans une deuxième phase de la réforme. Cette épargne pourrait être collectée par l'État mais administrée par le secteur privé. Elle pourrait aller de pair avec une réduction des abattements fiscaux accordés aux revenus plus élevés au titre de cette épargne.

Si l'objectif de la politique publique est non seulement d'éviter la pauvreté à la vieillesse mais aussi de faciliter l'obtention d'un revenu de remplacement raisonnable par rapport à la rémunération préalable à la retraite, on pourrait introduire dans une deuxième phase de la réforme une épargne obligatoire supplémentaire, en plus de celle qu'implique le deuxième volet du régime public. Pour maintenir les coûts à un bas niveau, il conviendrait que les cotisations soient recouvrées par l'État et que les salariés n'aient qu'un choix limité de fonds, administrés par le secteur privé. L'épargne obligatoire se justifierait dans la mesure où les individus ont du mal à se projeter dans l'avenir, alors que la couverture universelle éviterait les distorsions qui tendent à intervenir lorsque les régimes sont volontaires. Un objectif de cette réforme serait de faire en sorte que les régimes de retraite privés soient moins réservés aux revenus élevés et de veiller, en particulier, à ce que les revenus intermédiaires épargnent davantage. Si l'épargne devenait ainsi obligatoire, il serait alors tout à fait justifié de réduire les aides actuelles aux régimes de pension privés, ce qui faciliterait le financement des dépenses budgétaires liées à l'augmentation de la pension publique de base¹⁶. Cependant, l'épargne obligatoire désavantagerait aussi nettement les bas revenus, si les allocations actuellement sous condition de ressources restaient en place, d'où la nécessité impérieuse d'une réforme abolissant ou limitant clairement l'ampleur de ces allocations à l'avenir.

Notes

1. Voir OCDE (2004b et 2005) pour plus de précisions et un examen du régime de retraite actuel.
2. Les actifs des fonds de pension du secteur privé étaient supérieurs à 80 % du PIB en 2000, ce qui est le montant plus élevé de la zone OCDE, bien qu'ils aient probablement diminué pour tomber à 65 % environ en 2002, suite à la baisse des cours des actions (Davis, 2004).
3. Les salariés versent des cotisations assises sur leurs salaires qui se situent entre deux seuils, fixés pour le moment à 20 % et 130 % environ du salaire moyen. Les prévisions budgétaires à long terme actuelles partent de l'hypothèse que cette fourchette de salaires ne peut être revalorisée que par rapport aux prix, de sorte que les revenus plus élevés (ainsi que, en fin de compte, les salaires moyens) paieraient de moins en moins et obtiendraient des prestations de moins en moins importantes.
4. L'OCDE (2004b) fait état d'une diminution de 0.7 % du PIB des dépenses prévues de pension vieillesse au cours de la période 2000 à 2050, le Royaume-Uni étant l'un des rares pays de l'OCDE dans ce cas. Des prévisions officielles à long terme plus récentes font apparaître une augmentation des dépenses au titre des pensions (regroupant la pension publique de base, le deuxième volet de la pension publique, le revenu minimum garanti et le crédit de pension, l'indemnité de chauffage pour l'hiver, l'exonération de la redevance télé pour les plus de 75 ans et la prime de Noël) représentant 0.8 % du PIB entre les exercices financiers 2003/04 et 2053/54, avec une progression supplémentaire de 0.8 % du PIB pour les pensions dans la fonction publique (HM Treasury, 2004).
5. Le taux de dépendance des personnes âgées (population de 65 ans et plus rapportée à la population de 15-64 ans) devrait progresser de 16 points entre 2000 et 2050, contre une moyenne OCDE (non pondérée) de 26 points (Burmiaux et al., 2003).
6. Dans les régimes de pension privés, la tendance est toujours à une augmentation importante des plans à cotisations définies au détriment des plans à prestations définies alors que, dans le même temps, le volume total des cotisations patronales à ces régimes diminue sensiblement et que cette diminution n'est pas compensée par un accroissement des cotisations à des plans de retraite individuels (non financés par l'entreprise) (Pensions Commission, 2004).
7. Le calcul du nombre d'individus n'ayant pas une épargne suffisante est fondé sur un taux de remplacement brut de référence de deux tiers pour un travailleur ayant une rémunération médiane, ce taux passant à 80 % pour les bas salaires et tombant à 50 % pour les revenus élevés.
8. Le crédit de pension comporte un volet « garantie » et un volet « épargne ». Le volet « garantie » majore le revenu pour le porter au minimum visé (£105 par semaine en 2004/05). Le volet « épargne » fournit ensuite un complément représentant 60 % de la différence entre le revenu

initial (avant le paiement du volet « garantie ») et un seuil inférieur qui est censé correspondre à la pension publique de base (£80 par semaine en 2004/05, soit un crédit « épargne » maximal de £15 = $0.60 \times [£105 - £80]$). Pour les personnes ayant un revenu supérieur au revenu minimum cible, le crédit « épargne » maximum (actuellement £15) est réduit à raison de 40 % de la différence entre le revenu initial et le minimum cible. Ainsi, le plafond pour le revenu hebdomadaire total au titre des allocations non assujetties à des conditions de ressources pour un individu admissible à l'un ou l'autre des volets du crédit de pension (compte tenu des erreurs d'arrondi) est de £144 = £104 + £15/0.4.

9. Les taux d'imposition marginaux effectifs pourraient être bien supérieurs à 40 % pour les personnes demandant d'autres prestations assujetties à des conditions de ressources, comme l'allocation logement ou l'abattement au titre des impôts locaux.
10. Pour calculer le volet « épargne » du crédit de pension, les actifs financiers jusqu'à un certain seuil (égal à £6 000 en 2004/05) ne sont pas pris en compte, mais au-delà de ce seuil, un revenu hebdomadaire est imputé à la valeur des actifs (et calculé en divisant la somme en sus du seuil par £500 en 2004/05).
11. Si 55 % de l'ensemble des salariés cotisent à des régimes de pension privés, cela suppose que le revenu moyen des salariés pouvant cotiser à ce type de régime est plus du double du revenu de ceux qui n'y cotisent pas.
12. Les recettes budgétaires nettes sont calculées en déduisant des impôts collectés sur les pensions perçues les recettes perdues du fait de la non-imposition des cotisations et du revenu de placements (Antolin et al., 2004). D'autres estimations dénotant une augmentation modérée de l'épargne globale (avec un quart des cotisations totales de retraite financées par une nouvelle épargne) indiquent toutefois que les coûts budgétaires de la subvention implicite se situeront entre 1 et 1½ pour cent du PIB par an jusqu'en 2050.
13. Par exemple, il a été suggéré de créer un organe permanent réunissant les différentes parties pour assurer un consensus sur les questions de retraite (Besley et Prat, 2005). Cet organe s'efforcerait de définir des principes en matière de politique de retraites que tous les grands partis politiques conviendraient d'appliquer durant les vingt prochaines années, par exemple. Un tel organe n'aurait pas de pouvoir formel, mais il pourrait néanmoins favoriser une plus grande prévisibilité des plans d'épargne à long terme.
14. Il est difficile de savoir si l'augmentation de l'espérance de vie se traduit par une vieillesse en bonne santé. Cependant, au cours des dernières décennies, dans une majorité des pays de l'OCDE l'espérance de vie sans incapacité et l'espérance de vie ont augmenté au même rythme, ou la première a progressé plus rapidement que la seconde (Oliveira Martins et al., 2005).
15. En vertu des modifications qui entreront en vigueur en avril 2006, il sera accordé un abattement non renouvelable sur l'épargne défiscalisée d'un montant de £1.5 million, ainsi qu'un abattement annuel pouvant représenter jusqu'à 100 % des gains jusqu'à concurrence de £215 000.
16. D'après des calculs illustratifs de l'OCDE, une taxe forfaitaire sur le revenu d'investissement accumulé dans les plans de pension privés, même à un faible taux (5 %), pourrait réduire les dépenses budgétaires nettes au titre de l'aide aux pensions privées de ¾ pour cent du PIB par an dans les décennies à venir (Antolin et al., 2004).

Bibliographie

- Actuarial Profession (2005), « Equity Release: Report 2005 », The Actuarial Profession, Oxford, www.actuaries.org.uk.
- Antolin, P., A. de Serres, et C. de la Maisonneuve (2004), « Long-term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Plans », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 393, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- Besley, T. et A. Prat (2005), « Credible Pensions », *Fiscal Studies*, vol. 26, n° 1, The Institute for Fiscal Studies, Londres, www.ifs.org.uk/fs/.
- Burniaux, J.-M., R. Duval et F. Jaumotte (2005), « The Impact of Ageing on Demand, Factor markets and Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 371, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- Clarke, T. (2002), « Rewarding saving and alleviating poverty? The final pension credit proposals », *IFS Briefing Notes*, BN22, The Institute for Fiscal Studies, février, www.ifs.org.uk/.

- Davis, E.P. (2004), « Is there a Pensions Crisis in the UK? », *Geneva Papers on Risk and Insurance Theory*, vol. 29, n° 3, The Geneva Association, Genève, www.genevaassociation.org.
- Disney, R. et C. Emmerson, (2005), « Public Pension Reform in the United Kingdom: What Effect on the Financial Well-being of Current and Future Pensioners? », *Fiscal Studies*, vol. 26, n° 1, The Institute for Fiscal Studies, Londres, www.ifs.org.uk/fs/.
- DWP (Department for Work and Pensions) (2002), « Simplicity, Security and Choice: Informed Choices for Working and Saving (The UK Pensions Green Paper) », The Stationery Office, Londres, www.dwp.gov.uk/publications.
- HM Treasury (2004), « Long-term Public Finance Report: an Analysis of Fiscal Sustainability », HM Treasury, Londres, décembre, www.hm-treasury.gov.uk/.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, vol. 2004/3, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/etudes/uk.
- OCDE (2004b), *Vieillesse et politiques de l'emploi: Royaume-Uni*, OCDE, Paris, www.oecd.org/els/employment/olderworkers.
- OCDE (2005), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques*, OCDE, Paris, www.oecd.org/els/social/vieillessement/pag.
- Oliveira Martins, J. et al. (2005), « The Impact of Ageing on Demand, Factor Markets and Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 420, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- Pensions Commission (2004), *Pensions: Challenges and Choices, The First Report of the Pensions Commission*, www.pensionscommission.org.uk/publications/2004/annrep/.
- Yoo, K.-Y. et A. de Serres (2004), « Tax Treatment of Private Pensions Savings in OCDE Countries and the Net Tax Treatment per Unit of Contribution to Tax-Favoured Schemes », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 406, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.

Chapitre 5

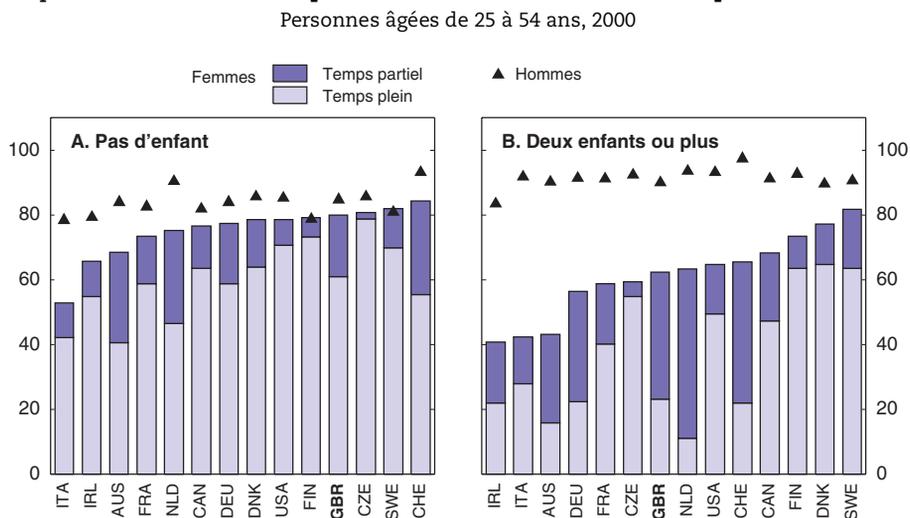
Faut-il développer la capacité d'accueil des jeunes enfants pour accroître l'offre de main-d'œuvre?

Le taux d'emploi des femmes est passé de 56 % en 1971 à 70 % en 2004. Parmi les mères de deux enfants ou plus âgés de moins de 15 ans, 24 % travaillent à temps plein et 40 % à temps partiel. Avec un meilleur système de garde d'enfants, les mères seraient peut-être plus nombreuses à prendre un emploi, et pour les parents isolés en particulier, dont un sur deux est sans travail, ce qui en fait une population beaucoup plus exposée au chômage et à la pauvreté que dans les autres pays de l'OCDE, cette amélioration devrait rendre plus attrayant l'exercice d'une activité. Ce chapitre passe en revue la stratégie décennale adoptée par le gouvernement pour l'accueil des jeunes enfants et propose une série de recommandations concernant notamment l'arbitrage entre l'allongement du congé de maternité rémunéré et le développement des services d'accueil, ainsi que les modalités du crédit d'impôt accordé aux parents en activité pour les frais de garde de leurs enfants.

En matière de garde d'enfants et de pauvreté infantile, les ambitions du gouvernement doivent être envisagées en tenant compte de la situation des parents, en particulier des mères, sur le marché du travail. Jusqu'au début des années 90, les taux d'emploi masculins et féminins ont globalement convergé, passant respectivement de 92 % et 56 % en 1971 à 75 % et 66 % en 1993. Par la suite, l'écart est resté constant et les taux d'emploi des deux sexes sont remontés pour atteindre respectivement 79 % et 70 % en 2004. Aujourd'hui, le taux d'emploi global des femmes égale ou dépasse le niveau observé dans les autres pays de l'OCDE, à l'exception des pays nordiques. Cependant, du point de vue professionnel, la situation des femmes de 25 à 54 ans est très étroitement liée au fait qu'elles ont ou non des enfants. Ainsi, alors que quatre femmes sur cinq travaillent parmi celles qui sont sans enfant, soit la proportion la plus forte de tous les pays du G7 (graphique 5.1), les mères de deux enfants ou plus sont plus fréquemment inactives au Royaume-Uni qu'au Canada, aux États-Unis et dans plusieurs pays plus petits. En outre, de nombreuses mères travaillent à temps partiel, et cela depuis des décennies comme en témoigne la progression parallèle des taux d'emploi féminin à temps partiel et à temps plein. Contrairement à ce que l'on peut observer dans certains autres pays de l'OCDE, la faiblesse de la fécondité n'est pas une préoccupation gouvernementale, la descendance finale se situant juste en dessous de deux enfants par femme¹.

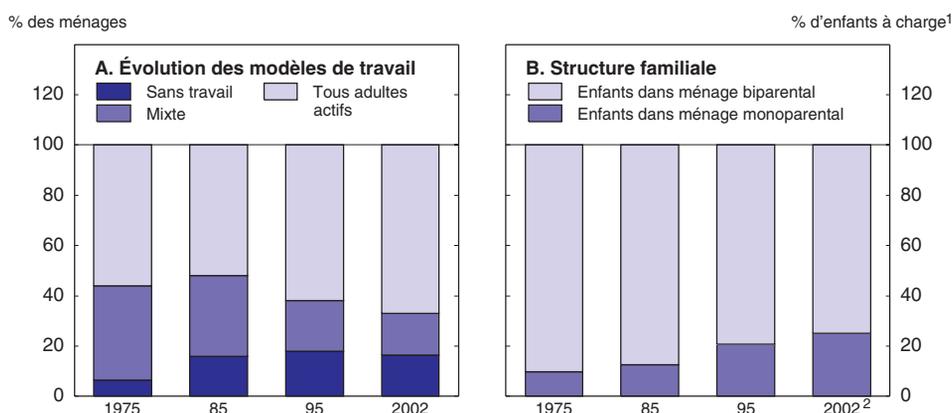
Avec la modification des structures familiales, la situation des parents sur le marché du travail est devenue plus importante. La baisse tendancielle des taux d'emploi des hommes s'est traduite par un clivage plus marqué entre les familles, avec une augmentation du nombre de ménages sans emploi jusqu'au milieu des années 90

Graphique 5.1. **Le taux d'emploi des femmes varie selon la présence d'enfants¹**



1. Âgés de moins de 15 ans (16 pour la Suède).

Source : OCDE (2002), *Perspectives de l'emploi*.

Graphique 5.2. **Évolution des modèles de travail et de la structure familiale**

1. Les enfants à charge sont les jeunes de moins de 16 ans, ou de 16 à 18 ans scolarisés à plein-temps, qui font partie de l'unité familiale et qui vivent avec les parents.
2. Rupture de série. Les données sont pondérées à partir de 1998.

Source : HM Treasury (2004), *Choice for Parents, the Best Start for Children: A Ten Year Strategy* et ONS (2004), *Living in Britain: Results from the 2002 General Household Survey*.

(graphique 5.2). Le divorce a aussi contribué à ce résultat. Les familles monoparentales sont aujourd'hui plus nombreuses et les mères qui élèvent seules leurs enfants sont moins souvent pourvues d'un emploi que celles qui vivent en couple. Parmi celles qui ont des enfants de moins de cinq ans, 33 % seulement travaillent, contre 58 % dans les familles biparentales. Dans une société où le modèle traditionnel dans lequel l'homme travaille et la femme s'occupe des enfants est en recul, et où un plus grand nombre de familles sont coupées du marché du travail, faisant ainsi courir un risque de précarité à leurs enfants, les services de garde et les services éducatifs sont devenus plus importants. Dans son rapport intitulé *Child Poverty Review* (HM Treasury, 2004a), le gouvernement a confirmé l'objectif qu'il s'est fixé de réduire de moitié la pauvreté infantile d'ici 2010 et de la supprimer entièrement à l'horizon 2020. Le système d'impôts et de prestations ayant aujourd'hui au Royaume-Uni une incidence positive *plus grande* sur les taux de pauvreté que dans la moyenne des pays de l'OCDE, la pauvreté ne peut pas être imputée à une absence de redistribution, mais à une plus forte proportion de ménages ayant un revenu *brut* inférieur à un seuil de pauvreté relatif (la moitié du salaire médian). En effet, avec un parent isolé sur deux sans travail, le chômage est beaucoup plus concentré au sein de cette catégorie de la population que dans d'autres pays. Au Canada, la proportion correspondante est de un sur quatre, en Finlande de un sur cinq, et en Suède de un sur huit seulement, alors que le taux d'emploi global est comparable à celui du Royaume-Uni (Förster et Mira d'Ercole, 2005; OCDE, 2005). Cela dit, le taux d'emploi des ménages monoparentaux a augmenté régulièrement, pour passer de 42 % en 1992 à 54 % en 2004, et l'un des meilleurs moyens de lutter contre la pauvreté infantile est d'encourager cette progression en incitant et en aidant les parents isolés à trouver un emploi². L'accueil des enfants est certainement un enjeu crucial de ce point de vue.

Le gouvernement a énoncé ses objectifs dans le cadre d'une stratégie décennale visant à développer les services d'accueil des jeunes enfants (encadré 5.1), initiative qui fait suite à une augmentation déjà importante des dépenses publiques dans ce domaine. Porté de

Encadré 5.1. **La stratégie décennale pour l'accueil des enfants : le choix pour les parents et un bon départ pour les enfants**

L'objectif affiché du gouvernement est de faire en sorte que chaque enfant puisse prendre le meilleur départ possible dans la vie et d'offrir aux parents davantage de possibilités de concilier vie professionnelle et vie familiale en développant et en améliorant l'offre de services d'accueil financièrement accessibles. Les initiatives suivantes ont été annoncées à la fin de 2004 et devraient voir le jour progressivement d'ici la fin de l'actuelle législature (au printemps 2010 au plus tard) :

- Allongement du congé de maternité, de six à neuf mois, d'ici avril 2007. L'intention du gouvernement est de porter ce congé à 12 mois avant la fin de la présente législature. Cette mesure s'inscrit dans le droit fil de la politique suivie ces dernières années. Le congé de maternité était déjà passé de quatre à six mois en avril 2003, et le montant forfaitaire de la prestation de maternité a été progressivement majoré, de £65 par semaine en 2000 à £106 par semaine en 2005, ou à l'équivalent de 90 % du salaire si celui-ci est inférieur au montant forfaitaire (aux prix de 2005 dans les deux cas).
- Transfert possible d'une partie du congé de maternité en faveur du père. Les hommes ont droit à deux semaines de congé de paternité depuis avril 2003, rémunéré au même taux forfaitaire.
- Mesures favorisant la flexibilité des horaires de travail pour permettre aux parents de s'occuper de leurs enfants plus âgés ou d'adultes malades ou handicapés. La législation existante permet déjà aux parents de prendre trois mois de congé *sans solde*, à raison d'un mois par an au maximum, jusqu'au cinquième anniversaire de leur enfant. En outre, tous les parents qui travaillent ont le droit de s'absenter pour une durée « raisonnable » en cas d'imprévu ou d'urgence concernant une personne à charge.
- Extension de l'accueil gratuit en maternelle de tous les enfants de 3-4 ans, sur la base d'un horaire de 15 heures par semaine pendant neuf mois d'ici 2010, puis de 20 heures ultérieurement, contre 12½ heures par semaine sur huit mois actuellement.
- Mise en place de services d'accueil périscolaire pour tous les enfants de 3 à 14 ans, soit avant, soit après l'école, entre 8 heures et 18 heures chaque jour ouvrable, d'ici 2010. L'offre s'articulera autour des écoles, de manière à préserver la confiance des parents, mais le secteur privé et les associations bénévoles seront appelés à jouer un rôle de premier plan dans l'organisation des services. Les parents devront prendre en charge une partie du coût de ces services supplémentaires.
- Amélioration de l'accès à l'information, aux services de santé, de soutien familial et de garde d'enfants *via* la création de 3 500 centres locaux pour l'enfance d'ici 2010. Amélioration de la qualité de l'accueil par la mise en place d'un encadrement professionnel dans toutes les structures de garde à la journée, la création d'un nouveau système de qualification et de promotion pour les personnels d'accueil et la réforme des modalités d'inspection dans l'optique d'une meilleure information des parents.
- Extension de la prise en charge des frais liés à la garde des enfants pour les familles admises à bénéficier du crédit d'impôt en faveur des actifs (encadré 5.2).

Les consultations organisées au printemps 2005 ont montré que les parents sont généralement favorables à ces mesures. Les employeurs ont eu des réactions plus mitigées, et se montrent particulièrement sceptiques en ce qui concerne l'allongement du congé de maternité.

Source : HM Treasury (2004b et 2005a), DTI (2005).

0.2 % du PIB en 1998/99 à 0.4 % en 2003/04, un tiers des dépenses allant à des crédits d'impôt au titre des frais de garde des familles à faible revenu et les deux tiers restants au financement direct d'écoles maternelles accueillant les enfants de 3 ans et plus particulièrement ceux de 4 ans. À supposer que les crédits d'impôt continuent de représenter un tiers du total, les dépenses totales pour la garde d'enfants âgés de moins de 5 ans atteindront 0.6 % du PIB en 2005/06.

Il est certes nécessaire de développer les services de garde d'enfants, mais les initiatives annoncées dans le cadre de la stratégie du gouvernement soulèvent certaines questions quant à leur coût d'ensemble pour l'économie et leurs priorités. Tout effort de développement des capacités d'accueil des jeunes enfants devrait tenir compte des trois critères suivants :

- Rendre le travail financièrement intéressant pour les parents et éviter de rendre les parents inintéressants pour les employeurs. Le travail est important pour le revenu et le bien-être des familles et par conséquent pour les enfants.
- Stimuler le développement affectif, social et intellectuel des enfants à un stade précoce, et contribuer par là même à la mobilité sociale de ceux dont les parents ne sont peut-être pas en mesure de les aider à s'épanouir de cette façon.
- Concevoir les modalités de financement des services et d'octroi des aides publiques de manière à ce que les parents prennent conscience du coût des services proposés au moment de faire leur choix.

Le développement de l'accueil périscolaire et l'augmentation du crédit d'impôt pour frais de garde sont des mesures qui permettent sans aucun doute aux parents de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale, et d'autres modifications des impôts et des prestations sociales pourraient être envisagées dans le même sens. En revanche, l'allongement du congé de maternité pourrait bien être un obstacle à l'emploi pour les femmes, et, de manière plus générale, il conviendrait de revoir la structure des subventions et de la tarification des services de manière à encourager la prise de conscience des coûts. On reviendra sur ces points ci-après. L'expérience des pays nordiques montre que si l'accueil des jeunes enfants a sans aucun doute été crucial pour la réalisation de taux d'emploi féminin élevés, il n'y a pas de relation univoque entre la disponibilité de structures d'accueil des enfants et les taux d'activité des femmes. Ainsi, en Suède, la progression de l'activité féminine a précédé le développement des capacités d'accueil, et tandis que le taux d'emploi des femmes de 25-54 ans a été à peu près stable aux alentours de 80 % depuis 1993, la part des petits Suédois de moins de six ans accueillis dans des structures de garde a continué de croître pour passer de 54 % en 1993 à 68 % en 2003 (OCDE, 2005). Et avec une part de dépenses à hauteur de 2.1 % du PIB, l'exemple du Danemark montre que l'accueil de la petite enfance peut peser lourdement sur les budgets publics lorsque des pratiques coûteuses se développent, comme des taux élevés d'encadrement (tableau 5.1). Au Royaume-Uni, toutefois, l'aide à la garde d'enfants liée au revenu n'est offerte qu'aux familles qui travaillent, ce qui atténue les risques budgétaires. La stratégie décennale du gouvernement évoluant avec le temps, il y aura donc peut-être lieu de revoir certains éléments afin d'éviter qu'elle n'ait un coût excessif pour les finances publiques et pour l'ensemble de l'économie.

Tableau 5.1. **Dépenses publiques, effectifs et taux d'encadrement dans les services d'accueil de la petite enfance et d'éducation préscolaire**

Par tranche d'âge des enfants

	Dépenses publiques totales (en % du PIB)	Effectifs des structures d'accueil publiques ou subventionnées (%)		Taux d'encadrement		
		1-2 ans	3-5 ans	0-2 ans	2-3 ans	3-6 ans
Allemagne	0.4	5	77	— 5-7½ —		10-14
Australie	5	8	10
Danemark	2.1	74	90	— 3 —		6
États-Unis ¹	0.4	6	53	3-4	4	8-15
Finlande	1.1	22	66	— 4 —		7-13
France	1.2	20	99	3-5	8	27
Irlande	0.3	12	74	3	6	10
Italie	0.6	6	71	— 3 —		8
Pays-Bas	0.2	17	71	— 4-6 —		
Royaume-Uni	0.4	2	77	3	4	8-13
Suède	1.8	48	82	— 5½ —		

1. Le taux d'encadrement est celui de la ville de New York.

Incitations à l'emploi

L'ambition du gouvernement est d'offrir des possibilités d'emploi à tous et d'éliminer la pauvreté infantile en l'espace d'une génération. Au milieu et à la fin des années 90, la pauvreté infantile était plus élevée au Royaume-Uni que dans presque tous les autres pays comparables. Les autorités voient dans le travail le meilleur moyen de sortir de la pauvreté, et les réformes des impôts et des prestations ont contribué à d'importantes avancées. Le taux d'emploi est élevé, comme on l'a vu, et l'objectif de réduire d'un quart entre 1998-99 et 2004-05 le nombre d'enfants vivant dans des ménages à faible revenu semble en passe d'être atteint.

L'aménagement de la fiscalité et du système de prestations a permis d'apporter une aide croissante aux parents qui travaillent. La mise en place du *child tax credit* (complément de revenu pour enfants) et du *working tax credit* (crédit d'impôt en faveur des actifs) a amélioré les incitations financières à travailler et fourni une aide financière ciblée aux familles à faible revenu. Aujourd'hui, pour une majorité de familles monoparentales, il est plus intéressant financièrement d'exercer un emploi qu'à la fin des années 90, même si les incitations à allonger son horaire de travail ont diminué. L'action gouvernementale a pour but d'appuyer le choix des parents de travailler à temps partiel afin de concilier le travail et la vie familiale, surtout lorsque les enfants sont jeunes. D'après la plupart des études économétriques, les nouvelles aides expliqueraient près de la moitié de l'augmentation du taux d'emploi des familles monoparentales observée au cours des dix dernières années (Brewer et Shephard, 2004). Récemment, les préoccupations suscitées par la pauvreté chez les enfants ont conduit le gouvernement à accroître l'aide financière apportée à toutes les familles à faible revenu ayant des enfants à charge, avec ou sans emploi. Mais la réduction progressive de cette aide avec l'élévation du revenu du ménage a érodé les incitations à travailler davantage, en particulier pour le deuxième actif dans les couples à faible revenu. La question se pose donc de savoir si la fréquence élevée du temps partiel chez les femmes qui ont des enfants reflète bien une préférence pour un horaire plus restreint qu'un temps plein dans le but de concilier le travail et la vie familiale, ou si elle traduit des distorsions liées aux impôts, à la réduction des prestations et aux coûts de garde.

Étant donné que le gouvernement s'attache en priorité à surmonter le piège du chômage et à faire en sorte que les parents aient un revenu d'activité décent, par rapport aux autres pays le gain de revenu net que procure l'allongement du temps de travail est réduit pour les familles monoparentales ainsi que pour le deuxième apporteur de revenu du ménage. Du fait de la générosité du crédit d'impôt pour les familles, le revenu net après impôts, prestations et frais de garde est *plus élevé* au Royaume-Uni qu'au Canada, en Finlande et en Suède pour un couple avec deux enfants où l'un des adultes travaille à temps plein et l'autre à tiers de temps, avec le potentiel de gain de l'ouvrier moyen dans un cas comme dans l'autre (tableau 5.2). Mais dès que le deuxième apporteur de revenu britannique travaille un tiers de temps en plus ou passe à temps plein, il est assujéti à un taux marginal effectif d'imposition de 67 %, contre environ 40 % dans les trois autres pays.

Un examen plus attentif montre que les incitations à travailler davantage sont encore plus faibles pour les familles britanniques où les adultes ont un potentiel de gain inférieur à la moyenne (encadré 5.2), du fait de la hausse des taux marginaux effectifs d'imposition qui résulte de la réduction des allocations de logement et des crédits d'impôt à mesure que les

Tableau 5.2. **Revenu net et taux effectif d'imposition compte tenu des coûts de garde**

Familles avec deux enfants âgés de 1 et 4 ans, tous adultes ayant un potentiel de gain égal à celui de l'ouvrier moyen, sur la base des dispositions en vigueur en 2004, en pourcentage

	Canada (Québec)			Finlande			Suède			Royaume-Uni ¹		
Couples dont un membre travaille à plein-temps et l'autre à un tiers ou deux tiers de temps ou à plein-temps												
Revenu salarial brut du ménage (% du salaire ouvrier moyen) ²	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	+33	+67	+100	+33	+67	+100	+33	+67	+100	+33	+67	+100
Revenu net après impôts, prestations et frais de garde des enfants (% du salaire ouvrier moyen)	98	117	135	94	114	133	99	121	141	104	115	126
Taux marginal d'imposition effectif sur le salaire supplémentaire ³												
En accédant au marché du travail	65	54	51	113	76	65	36	36	37	49	58	61
Lorsque les heures de travail augmentent par rapport au niveau précédent indiqué dans le tableau	..	43	46	..	40	43	..	35	38	..	67	67
Parent isolé travaillant à un tiers ou deux tiers de temps ou à plein-temps												
Revenu salarial brut du ménage (% du salaire ouvrier moyen) ²	33	67	100	33	67	100	33	67	100	33	67	100
Taux marginal d'imposition effectif sur le salaire supplémentaire ³												
En accédant au marché du travail	63	53	58	131	102	93	85	66	64	62	78	79
Lorsque les heures de travail augmentent par rapport au niveau précédent indiqué dans le tableau	..	43	68	..	73	76	..	47	59	..	93	83

1. Le taux marginal effectif d'imposition pour le parent isolé au Royaume-Uni n'est pas tout à fait identique à celui qui figure au tableau 5.3 en raison d'hypothèses différentes concernant le niveau des coûts de garde et des loyers.
2. Le salaire de l'ouvrier moyen ou « salaire moyen » désigne le salaire annuel d'un ouvrier moyen dans le secteur manufacturier. En 2004, ce salaire était de \$34 358 (41 574 CAD) au Canada; \$29 966 (€ 29 779) en Finlande; \$26 313 (254 544 SEK) en Suède; et \$33 210 (€21 359) au Royaume-Uni.
3. Le taux marginal d'imposition effectif sur le salaire supplémentaire représente l'écart entre l'augmentation du revenu salarial brut et celle du revenu net quand le deuxième salarié ou le parent isolé entre sur le marché du travail et que les heures de travail et le salaire augmentent, de 33 % à 67 %, et de 67 % à 100 % du salaire moyen, exprimé en pourcentage de la variation du salaire brut.

Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE et OCDE (2005), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille*, vol. 4.

Encadré 5.2. Crédits d'impôt, prestations et frais de garde

Sont récapitulées ci-après les différentes aides publiques aux familles avec enfants, sous la forme de crédits d'impôt ou de prestations, en vigueur depuis avril 2005, accompagnées d'une illustration de leur incidence pour différents types de ménages (tableau 5.3). À ces aides s'ajoute un soutien financier direct de l'État aux prestataires de services d'accueil de la petite enfance.

Le *working tax credit*, ou crédit d'impôt en faveur des actifs, comporte un élément prévoyant le remboursement de 70 % des frais engagés pour la garde des enfants dans des structures agréées, avec un plafond de dépenses de £175 par semaine pour un seul enfant et de £300 par semaine pour deux enfants ou plus. Pour y avoir droit, il faut travailler au moins 16 heures par semaine, cette condition d'activité s'appliquant aux parents isolés ou aux deux parents lorsque ceux-ci vivent en couple. Les plafonds de dépenses ont été relevés en avril 2005 – ils étaient respectivement de £135 et £200 auparavant – et il est prévu de porter le taux de remboursement à 80 % en avril 2006.

En outre, il existe des prestations pour enfants qui ne sont pas liées aux frais de garde. Ainsi, le dispositif du *working tax credit*, qui est un complément de revenu destiné aux salariés modestes, comprend aussi une allocation de £30 par semaine pour les familles avec enfants. D'autre part, le *child tax credit* est un complément de revenu versé aux familles ayant des enfants de moins de 16 ans, quelle que soit leur situation au regard de l'emploi. Il se monte à £10.5 par semaine plus £32.5 par enfant, majorés le cas échéant de £10.5 pour tout enfant de moins d'un an. Ces deux crédits d'impôt comportent un taux d'abattement de 37 % au-delà d'un seuil de revenu de £97 par semaine (24 % du salaire ouvrier moyen). Le *child benefit* est une prestation versée à toutes les familles à raison de £17 par semaine pour un enfant jusqu'à 16 ans (ou jusqu'à 19 ans pour ceux qui suivent une formation complémentaire à temps plein) plus £11 pour chaque enfant supplémentaire. Enfin, le *housing benefit*, qui finance intégralement les frais de logement des familles à très faible revenu, est assorti de conditions de ressources assouplies pour les familles avec enfants.

Ces prestations ne sont pas imposables et toutes les déductions prévues s'appliquent au montant de l'impôt à acquitter et non au revenu imposable. De plus, les crédits d'impôt sont récupérables et peuvent donc donner lieu à des remboursements si leur montant dépasse celui de l'impôt dû.

La relative complexité du système général de crédits d'impôt fait qu'il est cependant nécessaire de renforcer les dispositifs administratifs correspondants compte tenu des données indiquant des surpaiements persistants liés à la fraude ou à des erreurs (House of Commons Public Accounts Committee, 2005).

gains augmentent. En outre, l'incidence des frais de garde est encore plus pénalisante pour les travailleurs à bas salaire horaire. Dans un couple dont les deux membres perçoivent un salaire horaire égal à la moitié de celui de l'ouvrier moyen, qui s'établit juste au-dessus du salaire minimum, l'augmentation du revenu disponible sera limitée à £7 par semaine si le deuxième apporteur de revenu passe à temps plein au lieu de travailler 25 heures par semaine, car la hausse des gains bruts sera neutralisée à hauteur de 91 % par des impôts plus élevés, une allocation de logement et des crédits d'impôt en baisse et des frais de garde en augmentation. Pour un parent isolé percevant le salaire minimum, le taux marginal effectif d'imposition peut même monter à 97 % dans les mêmes conditions.

Tableau 5.3. **Calcul des impôts, prestations et frais de garde des enfants**¹

En £ par semaine, sur la base de la réglementation en vigueur depuis avril 2005

Potentiel de gain des adultes travaillant à temps plein (% du salaire ouvrier moyen)	Parent isolé travaillant 25 heures par semaine			Couple dont un membre travaille à plein-temps et l'autre 25 heures par semaine		
	50 %	67 %	100 %	50 %	67 %	100 %
Revenu brut du travail	128	171	257	334	445	667
Cotisation de sécurité sociale	3	8	18	16	28	53
Impôt sur le revenu	4	12	31	22	47	96
Gains après cotisation de sécurité sociale et impôt sur le revenu	121	150	208	295	370	519
<i>plus</i> Crédit d'impôt en faveur des actifs, sans l'allocation pour frais de garde	51	36	4	0	0	0
Crédit d'impôt pour enfants à charge	75	75	75	75	75	11
Allocation pour enfants à charge	28	28	28	28	28	28
Allocation de logement ²	77	68	52	36	14	0
Abattement des impôts locaux	3	0	0	0	0	0
<i>moins</i> Frais de garde des enfants	88	88	88	88	88	88
<i>plus</i> Allocation pour frais de garde du crédit d'impôt en faveur des actifs	61	61	61	49	8	0
Revenu disponible après déduction des frais de garde des enfants	330	332	341	397	409	470
Gain en cas de passage à 40 heures par semaine	4	10	15	3	5	51
Taux marginal d'imposition effectif³	94 %	91 %	90 %	97 %	95 %	67 %

1. Deux enfants âgés de 1 et 4 ans. Pour les deux types de famille, on a supposé que la garde à plein-temps des deux enfants avait un coût de £140 par semaine, et, par commodité, que ce coût varierait en proportion de la durée du travail lorsque celle-ci est inférieure à un plein-temps.
2. On a supposé un loyer de £110 par semaine pour le parent isolé et de £130 pour le couple.
3. Compte tenu du coût net plus élevé de la garde des enfants.

Source : Calculs de l'OCDE sur la base de la description du système de prestations et d'imposition figurant dans Department of Work and Pensions, Tax Benefit Model Tables www.dwp.gov.uk/asd/tbmt.asp, et HM Treasury, Budget 2005, The Stationery Office, Londres.

Toutefois, l'effet négatif sera quelque peu atténué car le système de crédit d'impôt ne tient pas compte de l'augmentation annuelle du revenu jusqu'à hauteur de £2 500.

Ces taux effectifs marginaux très élevés soulèvent deux questions. Premièrement, faut-il augmenter les aides publiques accordées aux familles à faible revenu au titre de la garde des enfants? La réponse est probablement oui, et c'est du reste ce qui a déjà été recommandé dans une étude de l'OCDE sur les moyens de réconcilier travail et vie de famille (OCDE, 2005). Deuxièmement, les efforts déployés pour réduire la pauvreté infantile en augmentant les aides à toutes les familles à faible revenu, y compris celles où les deux parents sont sans emploi, ont-ils atteint une limite à ne pas dépasser? Plus on aide les familles, qu'elles soient ou non en activité, plus il devient difficile d'organiser les impôts et les prestations d'une manière qui incite à progresser après la reprise d'un emploi. Pour éviter les « trappes à pauvreté », il est donc peut-être plus important de développer l'offre de modes de garde de bonne qualité et financièrement abordables pour les familles à faible revenu que de continuer à majorer le crédit d'impôt pour frais de garde ou l'allocation pour enfant à charge.

Congé de maternité et conditions de travail favorables aux familles

L'indemnité statutaire de maternité étant versée pendant six mois, la durée des droits à congé de maternité et à congé parental rémunérés sur fonds publics est plus longue

qu'aux États-Unis, mais plus courte que dans bien d'autres pays européens. La plupart des femmes prennent une partie du congé de maternité auquel elles ont droit; 8 % seulement reprennent le travail trois mois après la naissance de leur enfant et parmi celles qui le font au bout de six mois, 70 % ne travaillent qu'à temps partiel au départ. La législation du travail fixe à un an la durée maximale du congé de maternité avec maintien dans l'emploi, ce qui signifie que les six derniers mois doivent être financés sur les ressources de la famille, sur l'épargne et sur les aides financières publiques au titre des enfants (principalement la *child benefit*). Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, le gouvernement a annoncé son intention de porter à neuf mois le congé de maternité rémunéré à l'horizon 2007. À plus longue échéance, la question en débat est maintenant de savoir si un nouvel allongement, jusqu'à un an cette fois, ne doit pas être envisagé. L'intérêt d'une telle proposition doit être évalué en tenant compte des conséquences qu'elle pourrait avoir pour le développement de l'enfant, d'une part, et pour l'emploi des mères et les finances publiques, d'autre part.

Si certaines études effectuées aux États-Unis montrent que la reprise rapide du travail, après une maternité, peut avoir des conséquences parfois très néfastes pour le développement de l'enfant, les observations faites au Royaume-Uni sont moins sévères du fait des dispositions adoptées dès 1979 en matière de congé maternité. D'après une étude récente, la reprise du travail à plein-temps moins de 18 mois après une naissance, la garde de l'enfant étant alors confiée à un ami, un parent ou un voisin, aurait des effets négatifs (Gregg *et al.*, 2005), mais ceux-ci ne seraient pas très importants, de l'ordre d'un dixième d'un écart-type pour ce qui est du développement cognitif entre quatre et sept ans. En outre, on ne constate plus aucune conséquence indésirable lorsque la garde est assurée par des spécialistes comme les assistantes maternelles ou bien en crèche collective. Les femmes instruites étant les seules auxquelles s'appliquent ces observations, on peut sans doute en conclure que le supplément de revenu apporté par la mère qui travaille revêt une importance capitale dans les familles qui n'ont guère de moyens au départ, ou bien que la prise en charge par la mère dans les milieux peu instruits est moins propice au développement cognitif ultérieur de l'enfant. À condition de disposer de services de garde de qualité, la tendance actuelle des femmes aisées/éduquées à prendre des congés de maternité plus longs que les femmes moins instruites et faiblement rémunérées ne risque donc pas de poser un problème du point de vue du développement cognitif des enfants. La stratégie décennale du gouvernement a pris en compte des données de sources diverses soulignant à la fois les avantages de soins individuels durant les premiers mois de la vie d'un enfant, et les avantages concurrents d'un emploi parental, du fait d'une plus grande estime de soi chez les parents, d'une extension des réseaux sociaux, d'un sentiment de contrôle accru et d'une amélioration de la santé mentale, avec autant d'effets en retour sur l'enfant (Annexe A de HM Treasury, 2004b). Il existe des données montrant clairement qu'un congé de maternité très court a un effet négatif sur le développement de l'enfant, notamment à cause d'une réduction de l'allaitement naturel. Mais il est tout aussi clair qu'à partir de deux ans les enfants bénéficient de l'intégration à une structure préscolaire de qualité. Pour la période comprise entre 6 mois environ et deux ans, on ne dispose pas de données concluantes sur les conséquences précises d'un congé de maternité plus long ou plus court pour le développement de l'enfant, dès lors que l'accueil hors domicile est de bonne qualité. Afin de tenir compte des différentes préoccupations dans ce domaine, la stratégie décennale a fixé comme objectif un congé maternité rémunéré de douze mois.

Il ressort de simples comparaisons internationales qu'un congé de maternité adéquat se traduit par une hausse des taux d'activité et d'emploi des femmes, encore que ce résultat corresponde en partie à une illusion statistique, les mères en congé étant comptabilisées parmi les personnes pourvues d'un emploi et non parmi les inactifs. Pour qu'il se produise un véritable accroissement de l'offre de main-d'œuvre, sans tenir compte des périodes de congé, il faudrait des conditions de travail qui incitent un nombre suffisant de femmes à poursuivre leur carrière professionnelle au lieu de l'interrompre durablement lorsqu'elles ont des enfants. Cela dit, on sait qu'il est plus difficile pour les femmes de reprendre un emploi lorsque les congés de maternité sont très longs, toutes choses étant égales par ailleurs (Jaumotte, 2003). D'autre part, il semble que des congés de durée intermédiaire aient également un effet négatif sur les gains horaires relatifs. Cela ne résulte pas nécessairement d'une discrimination contre les femmes qui ont des enfants, mais du fait que l'expérience professionnelle cesse de s'accumuler pendant l'interruption d'activité pour cause de maternité³. L'effet sur les gains ne doit pas être exagéré, mais avec des périodes de congé plus longues, le problème de l'expérience professionnelle ne peut que s'amplifier. C'est dans cette perspective que d'autres modalités d'organisation du travail – horaires variables, temps partiel, télétravail et maintien de contacts avec le milieu professionnel – devraient être envisagées. En avril 2003, le Royaume-Uni a établi le droit des travailleurs de demander des conditions de travail flexibles (et le devoir des employeurs d'examiner ces demandes). Selon des données préliminaires, près d'un million d'accords sur des horaires flexibles ont été conclus depuis lors. Environ un quart des parents ayant des enfants de moins de six ans ont sollicité des horaires aménagés. En définitive, il paraît réaliste de supposer que l'allongement du congé de maternité de 9 à 12 mois se traduira par un recul de l'emploi féminin (hors périodes de congé) et un accroissement des disparités salariales entre hommes et femmes⁴. La stratégie décennale renfermait aussi l'engagement d'étendre le congé aux pères, en transférant à cet effet une fraction de la nouvelle indemnité de maternité. La mise en place de périodes prolongées de congé paternel atténuerait les effets du congé de maternité sur la situation relative des femmes sur le marché du travail.

Les conséquences budgétaires de l'allongement du congé de maternité dépendent beaucoup de l'utilisation que feront les parents de leurs nouveaux droits. D'après des estimations officielles, le coût de l'indemnité statutaire de maternité et des allocations de maternité pourrait augmenter de £330 millions, et cela uniquement dans l'hypothèse où un nombre limité de bénéficiaires prendraient les trois mois de congé supplémentaires accordés. Si toutes les femmes prenaient un congé de maternité d'une année au lieu de six mois comme c'est le cas actuellement, la charge supplémentaire pourrait être beaucoup plus lourde pour le budget, de l'ordre de ¼ pour cent du PIB si l'on tient compte également de la perte de recettes fiscales qui se produit lorsque les mères ne travaillent pas⁵.

Lorsque leur niveau de vie s'améliore, il est naturel que les parents souhaitent passer davantage de temps avec leur famille et leurs enfants. Au cours du siècle écoulé, la durée moyenne du travail a diminué de moitié dans nombre de pays de l'OCDE. Dans l'avenir, les loisirs sont sans doute appelés à prendre une plus grande place avec la poursuite de la croissance économique. La politique menée par les pouvoirs publics peut contribuer à cette évolution, par exemple en encourageant une organisation du travail favorable à la famille au sein des entreprises. Cependant, l'imposition de la consommation et des revenus d'activité incite fortement à travailler moins et à prendre davantage de temps libre, de congés prolongés, etc., par rapport à une situation où les gens conservent le surplus de

valeur créé par leur travail. Par conséquent, sans même parler d'allonger la durée des allocations de maternité au-delà de six mois, le système d'impôts et de prestations constitue déjà un encouragement important, sur le plan financier, à prendre les 12 mois de congé sans perte d'emploi accordés par la loi. Le fait que de nombreuses mères préfèrent reprendre le travail après six mois ne devrait donc pas nécessairement amener à conclure qu'il convient de renforcer encore davantage les incitations à prendre, non pas seulement 6 ou 9 mois de congé de maternité, mais une année entière, en allongeant dans les mêmes proportions la période d'indemnisation. Toutefois, dans la pratique, certaines mères choisissent de ne pas prendre un congé de maternité prolongé, compte tenu du taux de remplacement du salaire assuré par l'indemnité forfaitaire de maternité, et reprennent le travail, pour des raisons financières, avant l'épuisement de leurs droits. D'autres préfèrent simplement revenir sur le marché du travail pour des motifs sans rapport avec leur situation financière. Ces décisions sont elles-mêmes influencées par l'importance attestée, pour le développement de l'enfant, de soins individuels continus durant les premiers mois de la vie.

Des modes de garde souples : faire prendre conscience des coûts tout en stimulant l'innovation

Il serait possible d'aménager le dispositif du crédit d'impôt en faveur des actifs afin de renforcer les aides à la garde des enfants tout en sensibilisant davantage les parents au coût des services. La plupart des parents qui travaillent ne perçoivent généralement aucune aide liée au revenu pour la garde de leurs enfants et ils ont donc vivement intérêt à trouver des solutions qui répondent avec souplesse à leurs besoins. Dans le cas des familles qui ont des revenus inférieurs à la moyenne, en revanche, et qui ont droit à la prestation pour garde d'enfants dans le cadre du crédit d'impôt au faveur des actifs, le coût de la garde n'est que de 30 pence par livre dépensée, et il ne sera plus que de 20 pence à compter de 2006. Cette mesure a le mérite d'encourager les familles modestes à choisir des modes de garde de qualité pour leurs enfants, et d'éviter ainsi la ségrégation sociale qu'entraîne la concentration des enfants de milieux défavorisés dans des environnements moins stimulants. Elle permet aussi aux parents qui décident d'accroître leur temps de travail de financer la majeure partie des coûts supplémentaires qu'ils doivent supporter en conséquence pour faire garder leurs enfants. Toutefois, inciter les gens à acheter des services coûteux peut aussi entraîner des dérives, et la décision de porter de £135 à £175 par semaine le plafond de dépenses retenu pour un enfant à compter d'avril 2005 en est une illustration dans la mesure où elle ouvre la voie à une hausse rapide des coûts dans l'avenir. Cependant, le crédit d'impôt pour enfants constitue une aide liée au revenu au titre de la garde d'enfants, et la prestation moyenne est très inférieure à ces limites, à quelque £50 par semaine. De fait, si l'on en juge par la façon dont les taux d'encadrement et les dépenses publiques totales varient d'un pays à l'autre, comme le montre le tableau 5.1, il n'y a pas de limite supérieure naturelle à la demande. Au lieu de rembourser 80 % du total des coûts de garde, il serait donc sans doute préférable d'octroyer aux parents qui travaillent une aide forfaitaire de base, sous la forme d'un bon d'achat, majorée en cas de travail à temps plein (plus de 30 heures par semaine), à laquelle s'ajouterait par exemple une prise en charge des frais de garde à hauteur de 60 % du montant excédant celui de la subvention. Au plan administratif, les informations nécessaires pour savoir qui travaille ou non plus de 30 heures par semaine sont déjà disponibles et utilisées pour les besoins du crédit d'impôt en faveur des actifs. Les nouvelles dispositions rendraient le travail financièrement plus attrayant tout en

incitant les parents à être plus attentifs aux coûts des services lorsqu'ils auraient à déboursier davantage que le montant de base couvert par la subvention. Pour se prémunir contre des dépenses excessives, on pourrait aussi moduler selon l'âge les maxima de £175 par semaine pour un enfant et de £300 par semaine pour deux enfants ou plus, sachant que le coût raisonnable d'un service de garde est bien plus élevé pour un enfant d'un an que pour un enfant de quatre ans. Toutefois, les données disponibles sur la gestion actuelle du dispositif confirment l'opinion des autorités selon laquelle les parents tiennent compte des coûts lorsqu'ils choisissent un mode de garde. De fait, la stratégie décennale vise à accroître la qualité des structures d'accueil afin d'améliorer le développement de l'enfant. Un élément clé de cette stratégie consiste à réduire la participation exigée des familles à faible revenu.

Il est essentiel d'associer les intervenants publics et privés à l'offre de services si l'on veut stimuler l'innovation. À l'heure actuelle, la prise en charge des jeunes enfants implique divers types d'accueil qui vont des structures communautaires aux écoles maternelles publiques en passant par des centres privés. Le but est maintenant de mettre en place une offre plus cohérente, étant donné qu'à compter de 2008 les autorités locales seront tenues de se doter d'une capacité d'accueil suffisante pour répondre aux besoins des familles. De ce point de vue, le succès dépendra de la façon dont les autorités locales parviendront à intégrer les prestataires publics et privés pour éviter de compliquer la tâche des familles. L'une des solutions consisterait à rattacher aux écoles maternelles des prestataires privés qui offriraient leurs services en dehors des heures de classe. Une autre serait de permettre à des intervenants du secteur privé et du secteur associatif de fournir des services d'éducation préscolaire. Cela pourrait aussi stimuler l'innovation dans la recherche des solutions les plus propices au développement cognitif, social et affectif de l'enfant – secteur à forte intensité de connaissances qui devrait se développer et offrir des débouchés à l'investissement direct international à mesure que d'autres pays se rendront compte qu'il est nécessaire d'améliorer le système d'accueil des jeunes enfants pour favoriser la hausse des taux d'emploi⁶.

Conclusions

Accroître l'offre de services d'accueil des jeunes enfants comme veut le faire le gouvernement dans le cadre d'une stratégie sur dix ans est une ambition légitime. Pour lutter contre la pauvreté persistante et promouvoir la mobilité sociale, il est important de stimuler le développement de l'enfant à un stade précoce, quel que soit son milieu d'origine, et de subventionner la garde d'enfants afin que le travail reste une option financièrement intéressante pour les familles à faible revenu. Avec 60 % seulement de mères de deux enfants ou plus qui travaillent, on pourrait conclure à la nécessité d'allonger la durée du congé de maternité rémunéré pour maintenir les femmes jeunes en activité, par opposition à l'inactivité liée à la fondation d'une famille. Cependant, si l'on en juge par l'expérience des pays scandinaves, où le taux d'emploi des femmes a augmenté avant que les services de garde d'enfants ne se développent, l'élément le plus déterminant en l'occurrence est le changement d'ordre culturel qui doit s'opérer vis-à-vis des femmes qui souhaitent avoir une carrière professionnelle. Dans les années à venir, la tâche la plus importante sera donc de veiller à mettre en place des services de bonne qualité pour l'accueil des jeunes enfants et de favoriser l'adoption de pratiques favorables aux familles dans l'entreprise, tout en essayant de ne pas trop valoriser les loisirs, notamment sous la forme de congés de longue durée. Il est particulièrement difficile, en effet, lorsque les gens

Encadré 5.3. Recommandations relatives à l'accueil de la petite enfance

- Accorder la priorité aux services de garde d'enfants et à l'éducation préscolaire plutôt qu'à l'allongement du congé de maternité rémunéré.
- Attendre que le congé de maternité passe de 6 à 9 mois, à compter de 2007, pour étudier les effets de cette mesure et décider alors s'il convient vraiment d'en allonger la durée à 12 mois. Orienter aussi la réflexion sur les modalités du congé offertes aux parents, notamment sur les possibilités d'interruption à temps partiel.
- Développer et renforcer les systèmes administratifs sur lesquels repose le volet de prise en charge des frais de garde du crédit d'impôt en faveur des actifs.
- Étudier l'incidence que le mécanisme de prise en charge des frais de garde, dans le cadre du crédit d'impôt en faveur des actifs, peut avoir sur le choix des parents entre différents modes d'accueil. Par exemple, si l'on substituait au remboursement de 70 % des coûts (80 % à compter d'avril 2006) une prestation combinant un bon d'achat d'un montant forfaitaire et la prise en charge de 60 % des frais excédant ce montant, cela inciterait les parents à acheter des services de qualité, tout en les rendant plus attentifs aux coûts sur la partie des frais laissée à leur charge.
- Continuer d'appliquer les mêmes règles aux prestataires publics et privés, pour garantir la contestabilité du marché et stimuler l'innovation.

ont pris l'habitude de longues périodes de congé payé, de revenir en arrière sur ce qui semble alors un droit acquis aux yeux de nombreux électeurs.

Notes

1. Les femmes nées en 1965 ont donné naissance à 1.9 enfant en moyenne et bien que cette descendance *finale* n'atteigne pas celle de la génération née 30 ans plus tôt, avec 2.4 enfants mis au monde, elle n'en est pas moins proche du niveau requis pour assurer le renouvellement de la population. Le fait que la fécondité totale soit actuellement tombée à 1.7 signifie donc que la constitution des familles et les naissances surviennent de plus en plus tardivement. Des politiques plus favorables à la famille pourraient faire remonter la fécondité, mais on se gardera d'en surestimer les effets dans la mesure où la Finlande et la Suède, qui dépensent respectivement 0.7 % et 1.4 % de leur PIB de plus que le Royaume-Uni pour les services de garde des enfants, n'ont pas pour autant des taux de fécondité plus élevés (et où la fécondité n'apparaît pas comme un objectif essentiel des politiques de garde d'enfants dans ces pays).
2. Soixante-trois pour cent des familles monoparentales sans travail ont un revenu inférieur à la moitié du revenu médian, contre 21 % des parents isolés en activité. Ces moyennes ne constituent toutefois pas une indication directe de ce que tel ou tel parent seul aurait à gagner à prendre un emploi, puisqu'un potentiel de gain limité va aussi de pair avec une plus grande propension au chômage.
3. Au Danemark, c'est à cet effet que l'on peut apparemment imputer dans son intégralité la baisse des gains relatifs, mais il y aurait ensuite un rattrapage progressif du salaire horaire, de sorte que l'effet négatif du congé, vu sur l'ensemble de la carrière, ne serait que temporaire et d'ampleur limitée (Gupta et Smith, 2002). Notons toutefois que l'étude dont sont tirés ces résultats porte sur une période au cours de laquelle le congé de maternité était généralement de 7 à 8 mois (y compris les semaines avant la date d'accouchement prévue), et qu'il est donc difficile de savoir si la conclusion serait la même avec des congés plus longs.
4. Une autre option est d'encourager les pères à prendre une partie du congé. En Suède, les femmes arrêtent de travailler un peu moins longtemps dans les foyers où l'homme prend un congé de paternité (Pylkkänen et Smith, 2003), mais il est fort possible que cela se traduise globalement par une période de congé encore plus longue au niveau du couple et donc par un coût plus élevé pour le budget. En outre, pour des raisons culturelles, les pères sont généralement peu enclins à prendre

des congés de paternité, et l'expérience du Royaume-Uni ne porte pas à penser que cette option susciterait un grand intérêt.

5. Si l'on compte que dans chaque cohorte annuelle environ 350 000 femmes auront en moyenne deux enfants, le passage du congé de maternité de 6 à 12 mois pour toutes les femmes qui travaillent devrait accroître les dépenses consacrées aux allocations de maternité de £1 milliard dans la mesure où la plupart des bénéficiaires percevraient l'indemnité maximale de £105 par semaine. Les pertes de recettes fiscales seraient amplifiées par le fait que les familles ayant un revenu inférieur à la moyenne se voient appliquer un taux marginal effectif d'imposition de 70 % en raison de la suppression des crédits d'impôt dont elles bénéficient (*working tax credit* et *child tax credit*) et qui compense l'économie réalisée par l'État sur la prise en charge des frais de garde des enfants au titre du crédit d'impôt en faveur des actifs lorsque l'un de parents est en congé. Dans le cas des familles ayant un revenu supérieur à la moyenne, la perte de recettes fiscales s'élève à environ un tiers de la baisse du revenu, et les frais de garde sont de toute façon entièrement à la charge des parents. Si l'on ajoute le coût supplémentaire des allocations de maternité au montant des pertes fiscales, de l'ordre respectivement de £1 milliard et £2 milliards, cela donne un coût total net d'environ ¼ pour cent du PIB pour les finances publiques. On notera que cette estimation ne tient pas compte des pertes de recettes fiscales dues à la baisse de salaire que subissent les femmes au terme d'un congé de maternité prolongé durant lequel elles n'ont pas pu acquérir d'expérience professionnelle.
6. Il n'existe actuellement dans le secteur privé que 20 entreprises spécialisées dans les services de garde d'enfants qui réalisent un chiffre d'affaires annuel de plus de £1 million. Les deux plus grandes d'entre elles exploitent chacune un peu plus d'une centaine de crèches seulement. Le marché est dominé par les petites structures indépendantes à but lucratif, même si dans la pratique beaucoup d'entre elles ne fonctionnent pas principalement dans l'optique du profit et sont tout juste rentables. Il y a aussi des organismes bénévoles, mais ils jouent un rôle plus limité (Laing & Buisson, 2005).

Bibliographie

- Apps, P. et R. Rees (2004), « Fertility, Taxation and Family Policy », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 106, n° 4, Blackwell Publishing, Oxford.
- Australian Department of Family and Community Services (2004), *2002 Census of Child Care Services*, www.facs.gov.au/childcare/census2002/.
- Berger, L.M., J. Hill et J. Waldfogel (2005), « Maternity Leave, Early Maternal Employment and Child Health and Development in the US », *The Economic Journal*, vol. 115, n° 501, Blackwell Publishing, Oxford, février.
- Blundell, R., M. Brewer et A. Shephard (2004), « The Impact of the New Tax Credits on Parents' Labour Supply », *IFS Briefing Note*, n° 52, The Institute for Fiscal Studies, Londres, novembre, www.ifs.org.uk/.
- Brewer, M., I. Crawford et L. Dearden (2005), *Helping Families: Childcare, Early Education and the Work-life Balance*, Election Briefing Notes, The Institute for Fiscal Studies, avril, www.ifs.org.uk/.
- Brewer, M. et J. Shaw (2004), « Families and Children Strategic Analysis Programme (FACSAP) Childcare Use and Mothers' Employment: a Review of British Data Sources », *IAD Research Division Working Papers*, n° 16, Department of Work and Pensions, Londres, décembre, www.dwp.gov.uk/asd/asd5/wp-index.asp.
- Brewer, M. et A. Shephard (2004), *Has Labour Made Work Pay?*, The Institute for Fiscal Studies, Londres, novembre, www.ifs.org.uk/.
- Dearden, L. (2004), *PBR Analysis: Childcare Strategy*, commentaire sur le Rapport prébudgétaire, The Institute for Fiscal Studies, Londres, décembre, www.ifs.org.uk/.
- Department for Work and Pensions (2004), « Tax Benefit Model Tables – April 2004 », www.dwp.gov.uk/asd/tbmt.asp.
- Dilnot, A. et J. McCrae (2000), « L'allocation aux familles (family credit) et le crédit d'impôt pour les familles actives (working families tax credit) au Royaume-Uni », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31, vol. II, OCDE, Paris, www.oecd.org/revueeconomiques.
- DTI (Department of Trade and Industry) (2005), « Work and Families – Choice and Flexibility », document pour consultation, février, www.dti.gov.uk/er/workandfamilies.htm.
- Förster, M. et M. Mira d'Ercole (2005), « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 22, OCDE, Paris, février, www.oecd.org/els/workingpapers.

- Francesconi, M. et W. van der Klaauw (2004), « The Consequences of "In-Work" Benefit Reform in Britain: New Evidence from Panel Data », *IZA Discussion Paper*, n° 1248, Institute for the Study of Labour, Bonn, août, <ftp://ftp.iza.org/dps/dp1248.pdf>.
- Gregg, P. et S. Harkness (2003) « Welfare Reform and the Employment of Lone Parents », dans Dickens, R., P. Gregg et J. Wadsworth (éd.), *The Labour Market under New Labour: The State of Working Britain*, Palgrave Macmillan, Oxford.
- Gregg, P. et al. (2005), « The Effects of a Mother's Return to Work Decision on Child Development in the UK », *The Economic Journal*, vol. 115, n° 501, Blackwell Publishing, Oxford, février.
- Gupta, N.D. et N. Smith (2002), « Children and Career Interruptions: The Family Gap in Denmark », *Economica*, vol. 69, n° 276, Blackwell Publishing, Londres, novembre.
- HM Treasury (2004a), *Child Poverty Review*, documents associés à l'examen des dépenses de 2004, The Stationery Office, Londres, juillet, www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr04/.
- HM Treasury (2004b), *Choice for Parents, the Best Start for Children: a Ten Year Strategy for Childcare*, documents associés au rapport prébudgétaire, The Stationery Office, Londres, décembre, www.hm-treasury.gov.uk/pre_budget_report/prebud_pbr04.
- HM Treasury (2005a), *Choice for Parents, the Best Start for Children: a Ten Year Strategy for Childcare. Summary of Consultation Responses*, document publié conjointement avec le Budget 2005, Londres, mars, www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_05/other_documents/bud_bud05_odparents.cfm.
- HM Treasury (2005b), *Budget 2005*, The Stationery Office, Londres, mars, www.hm-treasury.gov.uk/budget/.
- HM Treasury (2005c), *Tax Credits: Reforming Financial Support for Families*, documents associés au Budget, The Stationery Office, Londres, mars, www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_05/assoc_docs/.
- House of Commons Public Accounts Committee (2005), *Inland Revenue: Tax Credits and Deleted Tax Cases*, Cinquième rapport de la session 2005-06, HC 412, The Stationery Office, Londres, septembre, www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmpublic.htm.
- Institute of Fiscal Studies (2005), « Reforms to Childcare Policy », *Green Budget 2005*, The Institute for Fiscal Studies, Londres, janvier, www.ifs.org.uk/budgets/gb2005/.
- Jaumotte, F. (2003), « Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 376, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- Kammerman, S.B. et al. (2003), « Social Policies, Family Types and Child Outcomes in Selected OECD Countries », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 6, OCDE, Paris, www.oecd.org/els/workingpapers.
- Laing & Buisson (2005), *Childrens Nurseries – UK Market Sector Report 2005*, Laing & Buisson, Londres, mars, www.laingbuisson.co.uk/MarketReportsIndex.htm.
- Lalive, R. et J. Zweimüller (2005), « Does Parental Leave Affect Fertility and Return-to-Work? Evidence from a "True Natural Experiment" », *IZA Discussion Paper*, n° 1613, Institute for the Study of Labour, Bonn, mai, <ftp://ftp.iza.org/dps/dp1613.pdf>.
- Nielsen, H.S., M. Simonsen et M. Verner (2004), « Does the Gap in Family-Friendly Policies Drive the Family Gap? », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 106, n° 4, Blackwell Publishing, Oxford, décembre.
- OCDE (2005), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille*, vol. 4, OCDE, Paris, www.oecd.org/els/social/famille.
- Pylkkänen, E. et N. Smith (2003), « Career Interruptions due to Parental Leave: A Comparative Study of Denmark and Sweden », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 1, OCDE, Paris, www.oecd.org/els/workingpapers.
- Tanaka, S. (2005), « Parental Leave and Child Health across OECD Countries », *The Economic Journal*, vol. 115, n° 501, Blackwell Publishing, Oxford, février.
- Tekin, E. (2004), « Child Care Subsidy Receipt, Employment, and Child Care Choices of Single Mothers », *IZA Discussion Paper*, n° 1121, Institute for the Study of Labour, Bonn, avril, <ftp://ftp.iza.org/dps/dp1121.pdf>.
- Woodland, S., M. Miller et S. Tipping (2004), *Repeat Study of Parents' Demand for Childcare*, Research Report, n° 348, Department for Education and Skills, Londres, www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR348.pdf.

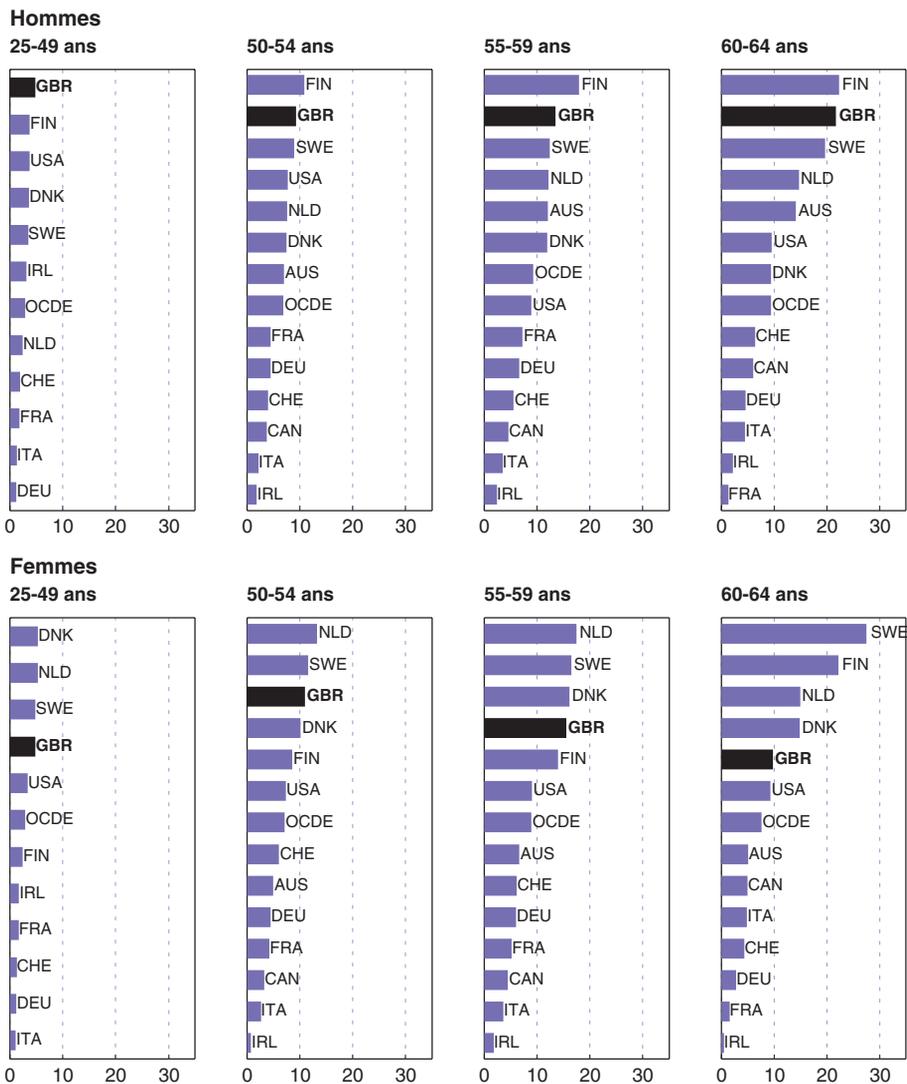
Chapitre 6

De l'incapacité à la réadaptation et à l'emploi

Sept pour cent des hommes âgés de 25 à 54 ans sont aujourd'hui inactifs, soit une proportion bien plus forte qu'il y a 30 ans. La croissance soutenue que l'on observe depuis la fin des années 90 a fait reculer le chômage mais pas l'inactivité, et l'on compte actuellement 2½ millions de bénéficiaires de prestations d'incapacité. Ce chapitre s'interroge sur la façon dont on pourrait aider ces personnes à revenir à l'emploi, en examinant successivement l'aide active qui leur est destinée dans le cadre du programme « Passerelles pour l'emploi » et les incitations que serait à même d'offrir une prestation d'incapacité restructurée. Une meilleure connaissance du rôle que jouent les problèmes de santé mentale et un effort accru en faveur des moyens de traitement et de réadaptation sont deux autres aspects qui compteront aussi beaucoup pour le succès des efforts déployés dans ce domaine.

L'inactivité pour cause de maladie ou d'invalidité atteint aujourd'hui au Royaume-Uni un taux plus élevé que dans beaucoup de pays de l'OCDE. Bien que l'emploi ait progressé et que le chômage soit tombé à moins de 5 % grâce à la croissance économique soutenue des dix dernières années, le nombre de bénéficiaires de prestations d'incapacité est resté supérieur à 2½ millions de personnes. Le nombre annuel d'entrées dans le dispositif est tombé de 1 million au milieu des années 90 à 700 000 récemment, mais les sorties ont connu une évolution parallèle, de sorte que le total général n'a guère varié – encore qu'une baisse faible mais salutaire se soit produite entre février 2004 et février 2005. La proportion d'inactifs pour cause de maladie ou d'invalidité atteint ses niveaux les plus élevés dans les classes d'âge mûr, allant jusqu'à 22 % chez les 60-64 ans (ce taux marque toutefois une baisse par rapport aux 32 % observés en 1999, mais par rapport aux autres pays, c'est le groupe des hommes de 25 à 49 ans qui se distingue avec un taux de 5 % d'inactivité liée à la maladie ou à l'invalidité (graphique 6.1). Si l'on remonte dans le temps, on constate que l'inactivité masculine totale a régulièrement progressé dans la tranche d'âge des 25-49 ans, de 1 % au début des années 70 à 7 % ces dernières années. Par contre, les congés de maladie sont proches de la moyenne OCDE, avec 1½ semaine perdue par salarié en 1999.

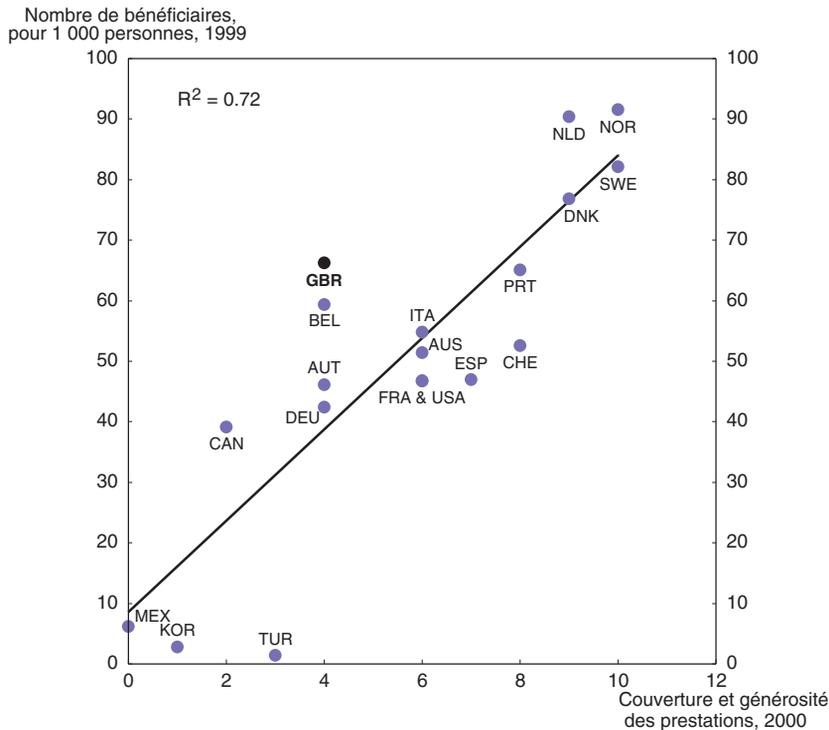
Le nombre de bénéficiaires de prestations d'incapacité dépend à la fois du comportement d'intervenants externes tels que les employeurs et les généralistes, des mesures mises en œuvre pour faciliter la réinsertion des inactifs sur le marché du travail et des incitations financières offertes. Certaines données montrent que le niveau des prestations versées a une incidence sur le nombre des allocataires, en particulier chez les personnes peu instruites (Faggio et Nickell, 2005). Si tel est le cas, il faudrait donc éviter que les prestations deviennent plus intéressantes, financièrement parlant, que d'autres transferts de revenu ou que les niveaux de revenu d'activité, afin de ne pas encourager les personnes sans travail à prendre prétexte de toute affection dont elles peuvent souffrir pour obtenir une aide plus importante. L'existence d'un lien entre couverture/générosité des prestations et nombre de bénéficiaires apparaît également dans les comparaisons internationales, mais là encore le Royaume-Uni se démarque des autres pays avec un nombre d'allocataires plus élevé par rapport à la couverture et à la générosité actuelles de ses prestations d'invalidité (graphique 6.2), même si, étant donné la longue durée de versement des prestations, la situation actuelle est aussi affectée par la couverture et la générosité passées. Il existe un certain nombre d'explications possibles de ce phénomène, notamment le caractère relativement généreux de la branche invalidité dans l'ensemble du système de prestations sociales et les modifications de l'administration des prestations. Ainsi, le grand nombre de personnes de plus de 50 ans déclarées inactives pour cause de maladie ou d'invalidité pourrait être le signe que pour certains d'entre eux le régime d'incapacité fonctionne (ou a fonctionné dans le passé) comme un dispositif de préretraite, caractéristique que les pays de l'OCDE sont nombreux à partager. Un relèvement du niveau d'éducation et de formation apporterait sans doute un remède, car c'est parmi les personnes les moins qualifiées que l'inactivité a le plus progressé. Il serait également possible de prendre des mesures plus directes pour la réintégration dans la vie professionnelle des

Graphique 6.1. **Inactivité pour cause de maladie ou d'invalidité**En pourcentage de la population de chaque groupe d'âge, 2003¹

1. Données de 2001 pour le groupe d'âge 25-49 ans. La moyenne de l'OCDE est une moyenne non pondérée des données disponibles : 23 pays pour le groupe d'âge 25-49 ans et 25 pays pour les autres groupes d'âge.

Source : Estimations de l'OCDE basées sur les données de l'Enquête européenne sur la population active et les données de l'OIT pour les pays non européens, Revue thématique sur le vieillissement et les politiques de l'emploi.

personnes atteintes de maladie ou de handicap, le Royaume-Uni se situant de ce point de vue à peu près dans la moyenne des pays de l'OCDE, d'après une évaluation récente (OCDE, 2003; Pearson et Prinz, 2005).

Graphique 6.2. **Couverture et générosité des prestations d'invalidité par rapport au nombre de bénéficiaires**

Source : OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité*.

Le système actuel et les propositions de réforme

La prestation d'incapacité est la principale aide destinée à remplacer un revenu d'activité pour les personnes présentant un degré significatif de limitation fonctionnelle (encadré 6.1). Elle est servie à ceux qui ont épuisé leurs droits aux six mois d'arrêt de travail indemnisés en cas de maladie et qui justifient d'une période minimale de cotisation à l'assurance nationale, en attendant un examen plus complet de leur dossier. Un plus grand nombre de personnes sont transférées directement d'autres régimes de prestations. Pour continuer à percevoir la prestation, les bénéficiaires doivent ensuite subir un examen médical, généralement dans un délai de trois à six mois, qui va déterminer s'ils présentent une incapacité fonctionnelle dépassant un certain seuil. L'attestation de l'incapacité ne signifie pas nécessairement que l'intéressé est invalide ou n'est pas en mesure de travailler, mais plutôt qu'il existe des restrictions sur les activités auxquelles il peut se livrer. Les personnes ayant suffisamment cotisé à l'assurance nationale percevront une prestation d'incapacité contributive; les autres peuvent recevoir une aide sous conditions de ressources.

La dénomination « prestation d'incapacité » est un peu trompeuse, dans la mesure où les trois-quarts de ceux qui en bénéficient présentent des problèmes de santé courants et seraient pour la plupart aptes à reprendre le travail s'ils bénéficiaient d'un soutien approprié. On constate souvent, dans les pays de l'OCDE, qu'environ un tiers de ceux qui font état d'un handicap ne touchent aucune aide de l'État, alors qu'un tiers de ceux qui perçoivent une aide déclarent ne pas être atteints d'incapacité. Sur un point précis, ce

Encadré 6.1. Prestations liées à l'invalidité

Prestation d'incapacité : elle est destinée à fournir un revenu aux personnes qui ne peuvent être *tenues* de travailler en raison d'un problème de santé ou d'une incapacité de longue durée. En 2005, son montant est de £58 par semaine les six premiers mois, puis elle passe à £68 et enfin à £76 après un an (34 % de la consommation privée par habitant). Un supplément peut être attribué si la perte de capacité est survenue avant l'âge de 45 ans, ou encore s'il y a des personnes à charge. Sur les 2.5 millions de *demandeurs* de prestations d'incapacité, il y a en fait 1.5 million de *bénéficiaires*, c'est-à-dire de personnes qui perçoivent effectivement la prestation, les autres dossiers, qualifiés de *crédits seulement*, étant ceux pour lesquels seules sont validées les cotisations à l'assurance nationale aux fins de la pension de retraite – encore qu'une grande partie d'entre eux sollicitent la garantie de ressources (voir ci-dessous). Les prestations d'incapacité représentent au total £7 milliards par an (0.6 % du PIB), et £12 millions si l'on prend en compte les versements connexes au titre de la garantie de ressources. La prestation d'incapacité a été introduite en 1995 en remplacement des allocations d'invalidité et d'assurance-maladie qui existaient jusque-là.

Garantie de ressources : plus de 700 000 personnes bénéficient d'une garantie de revenu au titre de l'incapacité parce qu'elles n'ont pas suffisamment cotisé à l'assurance nationale pour avoir droit à la prestation d'incapacité. Le régime de la garantie de ressources comporte en effet un supplément invalidité. En outre, les personnes qui touchent la prestation d'incapacité perçoivent un complément sous condition de ressources dans le cadre du régime de garantie de ressources.

Élément invalidité du crédit d'impôt en faveur des actifs : pour rendre le travail financièrement intéressant malgré les difficultés particulières que rencontrent les personnes handicapées sur le marché du travail, le crédit d'impôt de base est majoré de £42 par semaine en cas d'incapacité et de £60 par semaine en cas d'incapacité grave. Sont admises à bénéficier de ce crédit d'impôt les personnes disposant de faibles ressources qui travaillent au moins 16 heures par semaine.

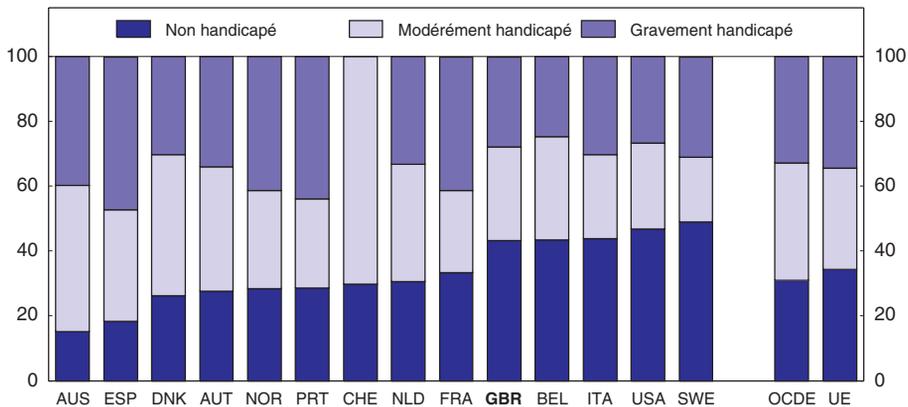
Allocation d'entretien pour personne handicapée : il s'agit d'une prestation destinée à compenser en partie les frais liés aux aides à la personne et aux aides pratiques pour les tâches domestiques (£16-£61 par semaine) ou pour l'acquisition d'équipements spéciaux nécessaires à la mobilité (£16-£42 par semaine). Elle est normalement versée sans condition de ressources aux personnes actives ou inactives et elle est cumulable avec la prestation d'incapacité, la garantie de ressources, le crédit d'impôt en faveur des actifs, etc. Elle compte 2.4 millions de bénéficiaires et coûte £7 milliards chaque année (0.6 % du PIB).

phénomène semble être plus accentué au Royaume-Uni que dans la plupart des autres pays : en effet, plus des deux cinquièmes des allocataires de la prestation d'incapacité ne se considèrent *pas* eux-mêmes comme handicapés (graphique 6.3). Parmi les hommes, un quart seulement déclare être dans l'incapacité totale de travailler (Alcock *et al.*, 2003) et beaucoup indiquent qu'ils souhaiteraient travailler. Et durant les premiers mois de versement de la prestation, la très grande majorité des allocataires désire et compte reprendre le travail.

Toute réforme devrait donc chercher avant tout à induire un changement d'attitude en insistant davantage sur les aptitudes des individus et en éliminant les effets démobilisateurs qu'engendre aujourd'hui, par son fonctionnement, la prestation d'incapacité. Pour les bénéficiaires actuels, le retour sur le marché du travail peut en effet

Graphique 6.3. Près la moitié des Britanniques en régime d'invalidité ne se considèrent pas handicapés

État d'invalidité des bénéficiaires de prestations d'invalidité, fin des années 90, en pourcentage¹



1. Pour la Suisse, la distribution entre invalidité grave et modérée n'est pas disponible. Les moyennes de l'UE et de l'OCDE excluent la Suisse et ne couvrent respectivement que 10 et 14 pays.

Source : OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité*.

paraître risqué, car ils ne sont pas sûrs d'avoir de nouveau droit à cette aide s'ils perdent leur emploi (Stanley et Maxwell, 2004). En outre, le versement d'une prestation majorée de £18 par semaine au bout d'une année ne peut que renforcer cette crainte. Certains redoutent parfois, en acceptant un emploi qu'ils sont susceptibles de perdre de nouveau, d'avoir à réintégrer le dispositif à la base, en ne percevant que le montant initial, mais les mécanismes d'ajustement en place font que cela n'est pas nécessairement le cas.

Conformément à la proposition de réforme annoncée par le gouvernement au début de 2005, les autorités mettront à profit la réussite du programme « Passerelles pour l'emploi » pour recruter de nouveaux participants. La participation à des entretiens axés sur la recherche d'emploi et à des formations ou activités conçues pour aider les individus à mieux gérer leurs problèmes de santé serait obligatoire pour tous, exception faite des personnes souffrant d'une incapacité particulièrement grave. Les nouveaux demandeurs percevront tout d'abord une prestation de base égale à l'allocation de recherche d'emploi (£56 par semaine), mais lors de l'évaluation de leur incapacité, il s'agira aussi de déterminer comment aider chacun d'eux à revenir à la vie active. Ils recevront à ce titre une allocation supplémentaire de £25 compte tenu de ces nouvelles obligations, mais ceux qui refusent de coopérer verront leur prestation maintenue ou rétrogradée au niveau de base. Seules les personnes les plus gravement atteintes percevront cette allocation majorée à l'issue de l'évaluation, sans être obligées de participer aux activités préparatoires à la réinsertion, à l'exception des entretiens. Les projets de réforme du gouvernement seront exposés en détail dans un Livre vert qui doit paraître à l'automne 2005.

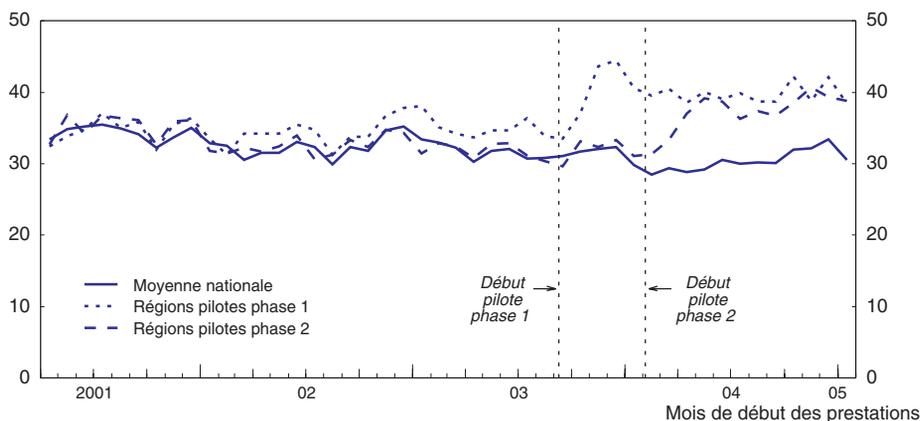
Le programme « Passerelles pour l'emploi » constitue une étape importante vers le traitement des problèmes de la prestation d'incapacité et de l'aide à la réinsertion. Dans le passé, si le service public de l'emploi était plutôt compétent pour faire face aux obstacles particuliers que rencontre une personne malade ou handicapée sur le marché du travail, les programmes correspondants ont été d'assez faible ampleur. Avec la mise en place du

nouveau service public de l'emploi, le *Jobcentre Plus*, et l'adoption du *New Deal for Disabled People*, cette situation s'est peu à peu améliorée, et une nouvelle étape vient maintenant d'être franchie grâce à la mise en œuvre, à titre expérimental dans un premier temps, du programme « Passerelles pour l'emploi ». Dans le cadre de ce programme, la plupart des nouveaux demandeurs de prestations d'incapacité sont tenus de participer à six entretiens mensuels axés sur la recherche d'emploi dont le premier a lieu peu de temps après leur passage en invalidité. Ils bénéficient de conseillers spécialisés, de nouveaux programmes gérés par les services sanitaires locaux pour les aider à résoudre leurs problèmes de santé, d'un éventail d'aides ciblées, à quoi s'ajoute une prestation de réinsertion de £40 par semaine. Mise en œuvre sur 9 % du territoire au début de 2005, la phase expérimentale a donné des résultats très encourageants, qui montrent une forte multiplication du nombre des allocataires entrant dans des programmes de réinsertion et une probabilité accrue pour un titulaire d'une prestation d'incapacité de sortir de ce régime (graphique 6.4). En outre, 10 % des participants sont des allocataires déjà anciens de la prestation d'incapacité qui font cette démarche à titre purement volontaire – signe de l'intérêt qu'elle suscite chez les personnes concernées (DWP, 2005). Les résultats d'une première évaluation sont également très encourageants, les allocataires comme les conseillers individuels se félicitant de cette nouvelle approche. Le programme « Passerelles pour l'emploi » sera étendu à compter d'octobre 2005 et, en octobre 2006, il couvrira environ un tiers du pays. Depuis février 2005, les entretiens axés sur la recherche d'emploi ont aussi été étendus, à titre obligatoire, à certains allocataires existants.

Autres sources de préoccupation : le basculement quasi automatique sur la prestation d'incapacité à la fin du congé maladie rémunéré ou lorsque l'individu est frappé de maladie ou d'incapacité à un moment où il perçoit une autre prestation. À l'heure actuelle, l'accès à la prestation d'incapacité dépend initialement des médecins généralistes, même si le demandeur doit ensuite se soumettre à une évaluation d'aptitude individuelle plus

Graphique 6.4. **Le programme « Passerelles pour l'emploi » accroît le taux de sortie du régime d'assurance incapacité¹**

Taux de sortie sur six mois, en pourcentage



1. Les taux de sortie présentés sont calculés à partir de la base de données sur les actifs (*Working Age Statistical Database, WASD*). *WASD* ne comprend pas une partie des prestations d'incapacité temporaire donc les taux de sortie présentés seront inférieurs aux taux effectifs, cependant les tendances ne s'en trouvent pas affectées.

Source : Department of Work and Pensions, septembre 2005.

rigoureuse organisée par les services médicaux du ministère du Travail et des Pensions. D'après des rapports récents du gouvernement, l'objectif serait de maintenir ce système en place tout en contrôlant plus étroitement les évaluations médicales (Prime Minister's Strategy Unit, 2005; DWP, 2005). Si l'on en juge par l'expérience d'autres pays de l'OCDE, les décisions sont plus rationnelles lorsqu'elles sont confiées à une équipe « anonyme » et le nombre de personnes jugées admissibles est moins élevé que lorsque la procédure d'évaluation relève du médecin de famille. Il conviendrait donc d'envisager, en vue de rendre moins automatique le transfert de l'indemnité maladie et de quelques autres prestations à la prestation d'incapacité et à la prestation temporaire, de solliciter les équipes médicales spécialisées à un stade plus précoce que ce n'est le cas aujourd'hui.

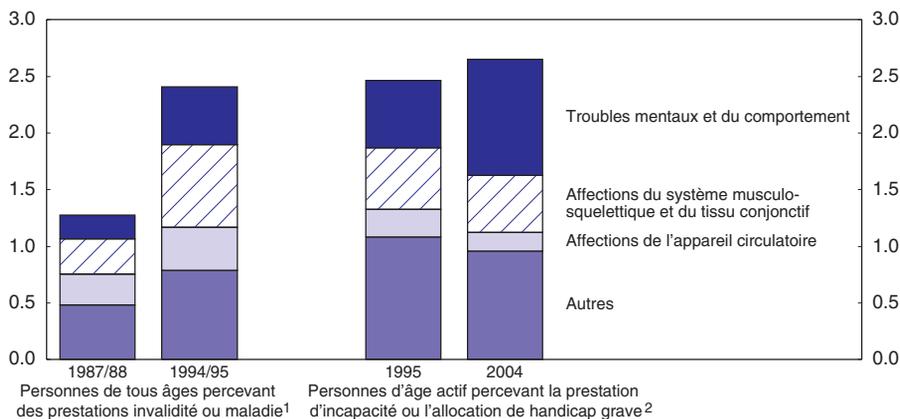
Du mal de dos aux problèmes de santé mentale

Dans les années 80 et au début des années 90, les titulaires d'une pension d'invalidité étaient plus susceptibles de souffrir d'affections musculaires et articulaires que de problèmes de santé mentale et de troubles du comportement. Mais aujourd'hui, les personnes affectées de problèmes de santé mentale et de troubles du comportement représentent la majorité des allocataires : elles sont un million au total à percevoir la prestation d'incapacité, soit cinq fois plus qu'au milieu des années 80 (graphique 6.5). Cet accroissement traduit de faibles taux de sortie de ce groupe plutôt que des taux d'entrée accrus. L'ampleur de ce changement constitue un défi pour le service de santé qui doit trouver les moyens d'offrir à ce groupe de meilleures possibilités de traitement et de réadaptation. Elle soulève aussi des questions de plus large portée sur la façon dont les sociétés peuvent prévenir le mieux possible les problèmes de santé mentale, la réponse résidant en partie dans un partage plus équilibré entre travail et vie de famille et dans un meilleur développement de l'enfant (chapitre 5).

D'après l'Organisation mondiale de la santé, les maladies mentales et les addictions sont à l'origine de près de la moitié des cas d'invalidité en Europe et en Amérique du Nord

Graphique 6.5. **Situation médicale des personnes bénéficiant de prestations d'invalidité**

Nombre de bénéficiaires, en millions



1. Sur la base d'un échantillon de 1 % des données administratives annuelles.

2. Sur la base d'un échantillon de 5 % des données administratives trimestrielles (septembre-novembre).

Source : Department of Work and Pensions.

(OMS, 2002). La dépression est le plus commun des troubles mentaux : sous une forme sévère et invalidante, elle atteint 15 % de l'ensemble de la population, au moins une fois au cours de la vie. On estime que la dépression représente environ un sixième de tous les cas de handicap, près de deux fois plus que l'alcoolisme et la toxicomanie pris ensemble¹. La plupart des troubles mentaux ont une durée limitée, mais ils se caractérisent par leur récurrence. C'est pourquoi le système actuel de prise en charge de l'incapacité, qui a tendance à considérer les gens comme étant soit invalides, soit parfaitement aptes à travailler, n'est pas adapté à la façon dont évoluent les problèmes de santé mentale. Avec un traitement médicamenteux et une thérapie cognitivo-comportementale, la plupart des personnes dépressives sont de nouveau en mesure de travailler la majeure partie du temps, et le fait d'avoir quelque chose d'utile à faire constitue déjà une aide en soi. Pourtant, en Grande-Bretagne, une personne sur cinq seulement qui souffre d'une forme de dépression grave consulte un psychiatre. Dans certains cas, il s'agit de malades qui ne cherchent pas à se faire soigner ou qui ne veulent pas de traitement, mais pour la plupart, le problème tient à l'insuffisance de l'offre de soins de spécialistes, et c'est donc sur le médecin généraliste que retombe la responsabilité du traitement. Il n'est pas rare que les patients aient à attendre de six à neuf mois pour mettre en route une psychothérapie, alors que pendant ce temps leurs troubles tendent à s'aggraver.

Dans de nombreux pays, la santé mentale a toujours été le parent pauvre du système de santé publique : en 2002/03, au Royaume-Uni, elle ne représentait encore, avec £4.6 milliards, que 13 % de l'ensemble des dépenses du National Health Service en matière de soins spécialisés (DoH, 2005), contre 11 % en 1995/96 (DoH, 1998)². Dans une optique internationale, le Royaume-Uni se situe en position intermédiaire pour la part de la santé mentale dans les dépenses de santé³. Étant donné que les deux cinquièmes des bénéficiaires de prestations d'incapacité sont inactifs en raison de troubles mentaux et de troubles du comportement, la question est de savoir si les fortes augmentations de dépenses consenties dans le secteur de la santé ont été mises à profit autant qu'il le fallait pour s'attaquer aux problèmes qui empêchent les gens de travailler. Un ouvrage récent sur le thème du bonheur et de la santé mentale préconise à cet égard un changement de cap (Layard, 2005a) : « Nous devons entièrement revoir nos priorités. Il est scandaleux que nous dépensions aussi peu pour la santé mentale en regard, par exemple, de la pauvreté. Dans la lutte contre la misère, la psychiatrie est en première ligne. Sur les barricades du vingt et unième siècle, c'est un lieu capital où tous les idéalistes devraient se rassembler. »

Conclusions

Le taux d'inactivité pour cause de maladie ou d'invalidité des hommes d'âge très actif étant le plus élevé de tous les pays de l'OCDE, une action vigoureuse s'impose pour faciliter le retour à l'emploi des personnes concernées. Si l'on peut se féliciter de la réforme de la prestation d'incapacité proposée par le gouvernement, qui repose sur la réussite du programme « Passerelles pour l'emploi », il sera important de faire en sorte que les réformes profitent aussi à ceux qui sont actuellement inactifs. Il faudrait toutefois que s'opère au préalable une prise de conscience générale d'un changement majeur, à savoir que les personnes atteintes de maladie ou de handicap sont aujourd'hui plus nombreuses à souffrir de problèmes de santé mentale et de troubles du comportement que d'affections musculaires et articulaires. Compte tenu de cette évolution, il conviendrait donc de revoir les priorités de la politique actuelle d'expansion rapide des services de santé, pour faire une place plus importante au traitement et à la réadaptation des personnes qui ont des

Encadré 6.2. **Recommandations en vue du retour à l'emploi des bénéficiaires de la prestation d'incapacité**

- Restructurer la prestation d'incapacité en la décomposant en deux volets : une prestation de base et un complément versé à condition de participer à des activités visant à préparer le retour à l'emploi.
- Poursuivre le déploiement national du programme « Passerelles pour l'emploi » destiné aux nouveaux demandeurs de la prestation d'incapacité en maintenant le système d'entretiens axés sur la recherche d'emploi et le versement, le cas échéant, d'une prestation de retour à l'emploi pendant la première année suivant la reprise d'activité. Si le nombre de dossiers à traiter le permet, poursuivre l'extension du dispositif à titre obligatoire pour ceux qui bénéficient déjà de la prestation d'incapacité, en choisissant les cas les moins graves.
- Recourir plus tôt qu'aujourd'hui à des équipes de spécialistes de la médecine du travail pour l'évaluation de l'incapacité, et prendre des mesures pour que le transfert du congé maladie indemnisé à la prestation d'incapacité soit moins automatique.
- Revoir les priorités de la politique actuelle d'expansion rapide des services de santé pour faire une plus large place à la santé mentale et venir ainsi en aide à un nombre élevé et croissant de bénéficiaires de la prestation d'incapacité qui souffrent de troubles mentaux et de troubles du comportement.

problèmes de santé mentale. Dans la pratique, cela risque de s'avérer difficile car le manque de personnel spécialisé est une contrainte que l'on ne peut pas rapidement surmonter, mais l'effort est à la mesure de l'enjeu : il y va de la performance du marché du travail, et aussi du bonheur de l'homme.

Notes

1. Cette comparaison repose sur la mesure des années vécues avec un handicap qui reflète, pour différentes maladies, le nombre de personnes en vie mais souffrant d'un handicap. Voir également à ce sujet les notes statistiques de l'OMS (2002). Les estimations portent sur l'ensemble de la population, tous âges confondus et quelle que soit la situation au regard des prestations.
2. Les soins spécialisés comprennent les services hospitaliers et les services communautaires, mais pas les soins de généralistes ni les médicaments. Si l'on inclut ces deux derniers postes, les dépenses du National Health Service consacrées à la santé mentale se sont montées à £6 milliards en 2002/03.
3. D'après une série d'études, la santé mentale représentait 14.4 % du total des dépenses de santé du Royaume-Uni en 1993, contre 8.4 %, 10.9 % et 11.4 % respectivement en Australie, en Allemagne et au Canada, mais 18.4 % et 23.1 % en Suède et aux Pays-Bas (Polder et Achterberg, 2004).

Bibliographie

- Alcock, P. et al. (2003), *Work to Welfare: How Men Become Detached from the Labour Market*, Cambridge University Press, www.cambridge.org.
- Banks, J. et al. (2004), « International Comparisons of Work Disability », *IZA Discussion Paper*, n° 1118, Institute for the Study of Labour, Bonn, avril, [ftp://ftp.iza.org/dps/dp1118.pdf](http://ftp.iza.org/dps/dp1118.pdf).
- Disney, R. et D. Hawkes (2003), *Declining Employment of Older Workers: Has Britain Turned the Corner?*, mimeo, The Institute of Fiscal Studies, Londres, février, www.ifs.org.uk/.

- DoH (Department of Health) (1998), *The Government's Expenditure Plans 1998-99: Departmental Report 1998*, The Stationery Office, Londres, avril, www.dh.gov.uk/PublicationsAndStatistics/Publications/AnnualReports/fs/en.
- DoH (2005), *Departmental Report 2005*, The Stationery Office, Londres, juin, www.dh.gov.uk/PublicationsAndStatistics/Publications/AnnualReports/fs/en.
- DWP (Department for Work and Pensions) (2005), *Five Year Strategy: Opportunity and Security Throughout Life*, The Stationery Office, Londres, février, www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2005/5_yr_strat/index.asp.
- Faggio, G. et S. Nickell (2005), « Inactivity Among Prime Age Men in the UK », *CEP Discussion Paper*, n° 673, Centre for Economic Performance, Londres, février, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/>.
- House of Commons Health Committee (2005), *The Influence of the Pharmaceutical Industry*, Quatrième rapport de la session 2004-05, HC 42-1, The Stationery Office, Londres, avril, www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmhealth.htm.
- Layard, R. (2005a), *Happiness – Lessons from a New Science*, Allen Lane, Londres, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/books/happiness/>.
- Layard, R. (2005b), *Mental Health: Britain's Biggest Social Problem?*, document présenté à un séminaire au Cabinet Office le 20 janvier, www.strategy.gov.uk/downloads/files/mh_layard.pdf.
- OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, OCDE, Paris, www.oecd.org/els/incapacite.
- OCDE (2004), *Viellissement et politiques de l'emploi: Royaume-Uni*, OCDE, Paris, www.oecd.org/els/employment/olderworkers.
- OMS (Organisation mondiale de la santé) (2002), *Rapport sur la santé dans le monde – Réduire les risques et promouvoir une vie saine*, www.who.int/whr/2002/fr/.
- Pearson, M. et C. Prinz (2005), « Challenging the Disability Benefit Trap across the OECD », dans A. Roulstone et C. Barnes (éd.), *Working Futures? Disabled People, Policy and Social Inclusion*, The Policy Press, Bristol.
- Polder, J.J. et P.W. Achterberg (2004), *Cost of Illness in the Netherlands 1999 – Highlights*, National Institute for Public Health and the Environment, Bilthoven, www.costofillness.nl.
- Prime Minister's Strategy Unit (2004), *Improving the Life Chances of Disabled People – Interim Analytical Report*, juin, www.strategy.gov.uk/work_areas/disability/background.asp.
- Prime Minister's Strategy Unit (2005), *Improving the Life Chances of Disabled People – Final Report*, janvier, www.strategy.gov.uk/work_areas/disability/.
- Stanley, K. et D. Maxwell (2004), *Fit for Purpose – the Reform of Incapacity Benefit*, Institute for Public Policy Research, Londres, décembre, www.ippr.org.uk.

Chapitre 7

Améliorer les résultats en matière d'innovation

Selon divers indicateurs, les résultats du Royaume-Uni en matière d'innovation paraissent médiocres en comparaison de ceux des autres pays. Une amélioration dans ce domaine est souvent considérée comme un moyen important de combler l'écart de productivité avec les pays les plus performants. Le présent chapitre évalue les mesures à prendre dans le cadre du plan décennal du gouvernement afin de dynamiser l'innovation. Des conditions générales favorables, une solide base scientifique et de récentes réformes de la politique de l'innovation portent à l'optimisme. Cependant, la réussite ne se juge pas uniquement à l'aune des indicateurs traditionnels, qui souvent rendent mal compte de l'innovation dans certains secteurs tels que les services à forte intensité de savoir, dans lesquels le Royaume-Uni fait preuve d'un dynamisme considérable.

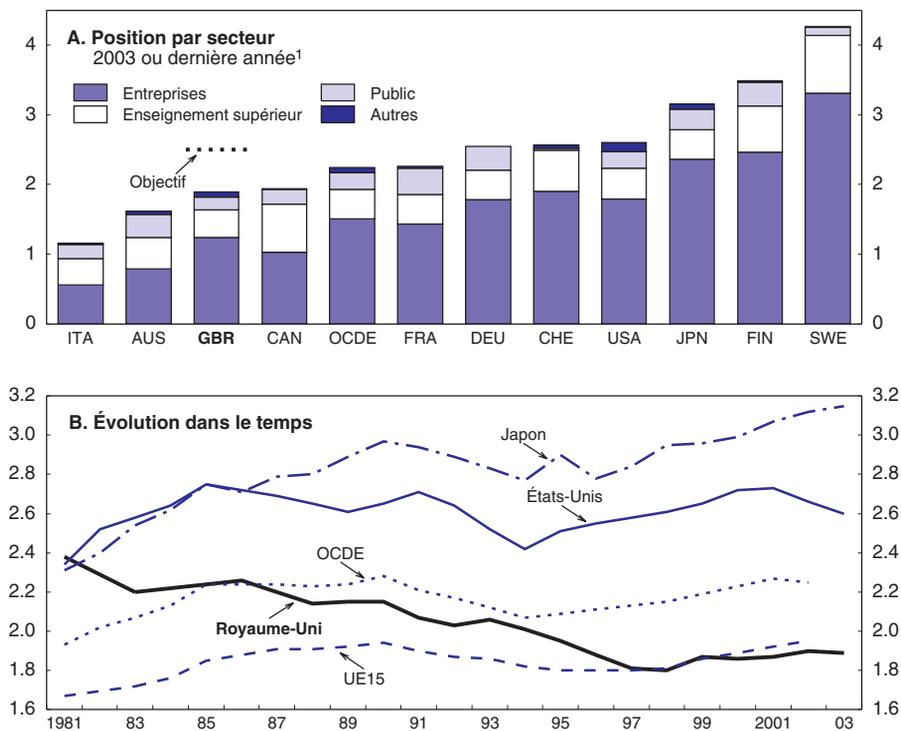
Les résultats du Royaume-Uni en matière d'innovation sont-ils vraiment médiocres?

Selon les indicateurs traditionnels de l'innovation, les résultats sont décevants...

L'innovation – c'est-à-dire le développement et l'application commerciaux réussis d'un nouveau savoir – est un processus qui se déroule en plusieurs étapes, de la recherche et de la découverte jusqu'au développement, au dépôt de brevet et à la mise en œuvre commerciale. Divers indicateurs sont disponibles pour chaque stade de l'innovation et il existe une forte corrélation dans le classement des pays suivant les différents indicateurs (OCDE, 2005a). Selon bon nombre de ces mesures, le Royaume-Uni est proche de la moyenne OCDE, mais il est souvent mal classé parmi les pays du G7.

Le niveau actuel de l'intensité de la recherche-développement (R-D en pourcentage du PIB) place le Royaume-Uni au sixième rang des pays du G7 (graphique 7.1, partie A), alors qu'il occupait le deuxième rang (derrière l'Allemagne) au début des années 80. Le

Graphique 7.1. Intensité de la R-D
Dépenses intérieures brutes de R-D en pourcentage du PIB



1. 2002 pour l'Australie, la France, l'Italie et l'UE15; 2001 pour la Suède et 2000 pour la Suisse.

Source : OCDE (2005), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 1.

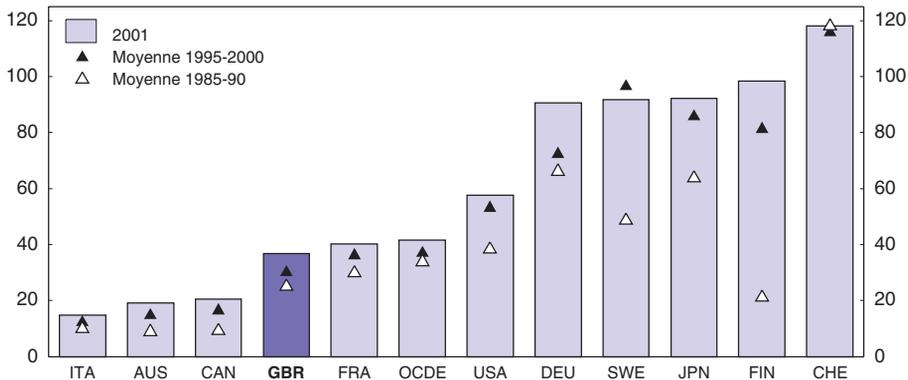
gouvernement a publié récemment un plan décennal pour la science et l'innovation (voir plus loin), qui prévoit notamment de porter l'intensité de la R-D de 1.9 % du PIB actuellement à 2.5 % d'ici à 2014. Même si cet objectif paraît plus crédible que ceux fixés par beaucoup d'autres pays de l'OCDE¹, il est ambitieux et nécessiterait l'inversion d'une baisse tendancielle : le Royaume-Uni est le seul pays de l'OCDE où l'intensité de la R-D ait diminué à la fois dans les années 80 et dans les années 90 (graphique 7.1, partie B). De plus, même si l'intensité de la R-D s'est à peu près stabilisée depuis le milieu des années 90, elle a augmenté depuis dans de nombreux autres pays de l'OCDE. Le mauvais classement du Royaume-Uni vaut aussi pour la R-D réalisée dans le secteur des entreprises, qui se révèle généralement la plus efficace pour renforcer la croissance². L'intensité de la R-D hors du secteur des entreprises est aussi relativement peu élevée, mais cela est imputable à la faible intensité de la R-D réalisée par le secteur public alors que celle du secteur de l'enseignement supérieur est comparable au niveau observé dans la plupart des autres pays du G7.

Le nombre de chercheurs employés est un facteur important dans le processus d'innovation. Malgré une base scientifique universitaire relativement solide, la part des chercheurs dans l'emploi total est assez faible et les employeurs font état régulièrement de pénuries, en particulier dans les emplois d'ingénierie³. Un problème différent concerne le faible niveau général de qualification de la population active, qui limite peut-être les avantages de l'adoption de nouvelles technologies.

Les indicateurs fondés sur les brevets donnent une mesure de la production de R-D, encore que les différents brevets puissent avoir une utilité et donc une valeur très diverses. Les résultats des enquêtes laissent généralement penser que les entreprises du Royaume-Uni ne privilégient guère les méthodes formelles en matière de droits de propriété intellectuelle (DPI), préférant les méthodes informelles en raison de leur meilleur rapport coût-efficacité. Le nombre de brevets triadiques par habitant est bien inférieur à ceux des États-Unis, du Japon et de l'Allemagne. Cet indicateur de la propension au dépôt de brevets a à peine augmenté, contrastant encore une fois avec l'évolution observée dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 7.2). Cependant, si l'on normalise le nombre de brevets triadiques par rapport aux dépenses de R-D des entreprises, les dépenses du Royaume-Uni paraissent relativement efficaces, plaçant le pays non loin des États-Unis et largement devant le Japon et l'Allemagne (OCDE, 2005a).

Les enquêtes fournissent d'autres mesures des résultats de l'innovation, mais ces indicateurs sont plus subjectifs du fait que l'auteur porte un jugement sur les innovations. L'Enquête communautaire sur l'innovation (ECI) offre des données recueillies au niveau des entreprises, mais bon nombre des réponses plus détaillées de l'enquête ne sont pas disponibles pour le Royaume-Uni⁴. Selon la dernière enquête, le Royaume-Uni avait l'une des plus faibles proportions d'entreprises ayant lancé avec succès une innovation sur la période 1998-2000 : environ 20 %, soit moins de la moitié de la proportion recensée en Allemagne. S'agissant des innovations de produit, on peut faire encore une distinction entre les imitations et les véritables innovations, selon que l'innovation est nouvelle sur le marché ou simplement pour l'entreprise. Sur cette base, le Royaume-Uni enregistre la plus faible proportion d'entreprises lançant de véritables innovations de produit parmi les 16 pays soumis à l'enquête, soit environ 10 %, contre 28 % dans le pays (la Finlande) qui arrive en tête.

Graphique 7.2. Indicateurs fondés sur les brevets

Familles de brevets « triadiques », par million d'habitants¹

1. Selon la résidence de l'inventeur et par année prioritaire (l'année du premier dépôt international du brevet). Les données de 2001 sont des estimations. Les familles de brevets « triadiques » sont définies comme le regroupement des brevets déposés à la fois auprès de l'Office européen des brevets (OEB), de l'Office japonais des brevets (JPO) et les brevets délivrés par l'US Patent and Trademark Office (USPTO).

Source : OCDE (2005), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 1.

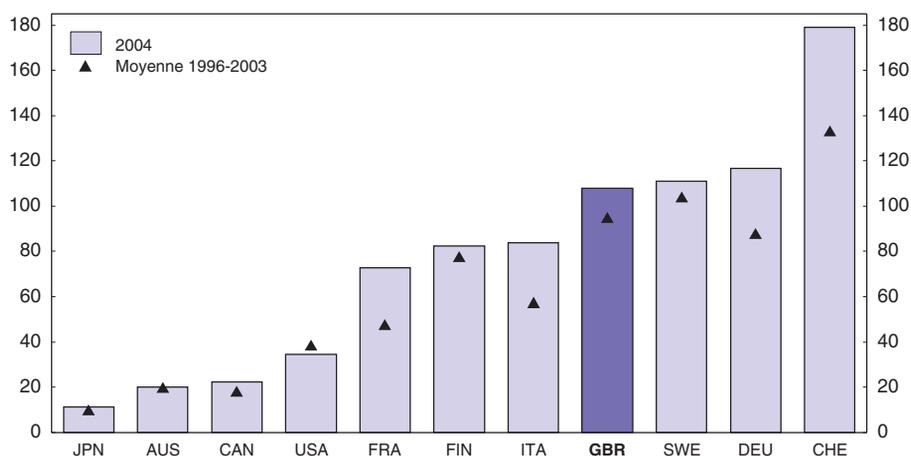
... mais l'ampleur de l'innovation paraît peut-être en deçà de la réalité, en particulier dans les services...

À en juger par de nombreux indicateurs traditionnels, les résultats en matière d'innovation apparaissent médiocres, mais des indicateurs « secondaires » semblent dénoter une performance plus satisfaisante, en particulier dans le secteur des services. Par exemple, alors que, d'après l'ECI, la proportion d'entreprises demandant un brevet est parmi les plus faibles de l'Union européenne, le pourcentage d'entreprises recourant à une forme quelconque de protection (brevets, marques commerciales, dessins et modèles, droits d'auteur, secret, complexité du produit ou avance temporelle) pour leur innovation est le plus élevé de l'UE (OCDE, 2005a). En outre, l'évolution récente des dépôts de marques commerciales, qui mesurent peut-être mieux l'innovation non technique, fait apparaître une progression beaucoup plus marquée que pour les brevets, le nombre de demandes au Royaume-Uni ayant été multiplié par sept entre 1993 et 2000 (Greenhalgh et al., 2003). Depuis les années 90, les demandes de dépôt de marques commerciales de la Communauté européenne, par habitant, sont parmi les plus nombreuses dans les pays du G7 (graphique 7.3). Le recours généralisé à ces autres formes de protection, ainsi que la vigueur de nombreuses industries créatives, peuvent expliquer pourquoi l'excédent de balance des paiements du Royaume-Uni au titre des transferts de technologie internationaux, en proportion du PIB, est l'un des plus élevés de la zone OCDE (0.6 % du PIB en 2000)^{5, 6}.

Les indicateurs traditionnels de l'innovation peuvent donc sous-évaluer les résultats globaux. Le secteur des services est très hétérogène. S'ils sont d'importants utilisateurs de nouvelle technologie, certains services en sont aussi porteurs (services de conseil et de formation) tandis que d'autres en sont des producteurs intégraux (services informatiques et de télécommunications). Le Royaume-Uni a connu une rapide croissance dans de nombreux services à forte intensité de savoir (chapitre 1) où les possibilités d'innovation sont plus grandes que dans les autres services. Même dans le commerce de détail, il y a eu

Graphique 7.3. Demandes de marques commerciales dans la Communauté européenne

Par million d'habitants



Source : Office de l'harmonisation dans le marché intérieur, Statistiques OHMI.

de nombreuses innovations dans la façon dont les magasins sont construits, organisés et gérés, mais il s'est agi principalement de modifications de la conception (passage à des magasins plus grands) ou des processus (gestion de la chaîne d'approvisionnement), ou de l'introduction des technologies de l'information et des communications (TIC) (pour le contrôle des stocks). Leur application n'a cependant pas nécessité de gros investissements en R-D tels qu'ils sont mesurés traditionnellement⁷. D'autres exemples sont les « industries créatives » ou les « services culturels », domaines performants tant du point de vue de l'emploi que du point de vue des résultats à l'exportation (encadré 7.1), où l'exploitation commerciale de nouvelles idées fait partie intégrante de l'activité mais dont les indicateurs traditionnels rendent mal compte.

... et il existe encore des possibilités d'exploiter la solide base scientifique

Selon divers indicateurs, la base scientifique est l'une des meilleures du monde. En 1999, le Royaume-Uni représentait près de 9 % des publications scientifiques de la zone OCDE, dépassé seulement par le Japon et les États-Unis (OCDE, 2003). Une analyse de données bibliométriques de 2004 fait apparaître que le Royaume-Uni publie plus de 12 % de tous les articles scientifiques cités et près de 13 % des articles ayant le plus fort impact (DTI, 2004). Par habitant, le Royaume-Uni a le plus grand nombre de publications scientifiques parmi les pays du G7, et n'est dépassé que par quelques petits pays où l'intensité de R-D et la proportion de chercheurs dans l'emploi sont aussi les plus élevées de la zone OCDE (Finlande, Suède et Suisse). L'importance grandissante des relations industrie-science (OCDE, 2002b), aux dépens des laboratoires de R-D des entreprises, laisse penser que cela constitue un atout à exploiter de plus en plus dans l'avenir, du fait surtout de la mobilité croissante des entreprises multinationales et de la relative attractivité du Royaume-Uni pour l'investissement direct étranger.

Encadré 7.1. Les industries créatives

Sont généralement considérées comme industries créatives la publicité, l'architecture, la mode, les logiciels de loisirs, le cinéma et la vidéo, la radio et la télévision, la musique et les arts du spectacle. En 2002, ces activités représentaient :

- 8 % de la valeur ajoutée brute, en progression de 6 % par an entre 1997 et 2002, taux de croissance double de celui de l'économie dans son ensemble. Mesurée en proportion du PIB, la taille de ce secteur est à peu près la même qu'aux États-Unis, mais beaucoup plus grande que dans les autres pays de l'OCDE. Elle atteint, par exemple, plus du triple de la moyenne de l'UE.
- 4¼ pour cent des exportations totales de biens et de services, en progression de 11 % par an sur la période 1997-2002 (contre 3 % pour l'ensemble des biens et des services). Les industries créatives ont contribué pour £11.5 milliards (1 % du PIB) à la balance commerciale en 2002.
- 1.9 million d'emplois (près de 7 % de l'emploi total), dont 1.1 million dans les industries créatives et, estime-t-on, 0.8 million d'emplois créatifs dans des entreprises extérieures à ce secteur. L'emploi s'est accru de 3 % par an sur la période 1997-2002, trois fois plus vite que l'ensemble de l'économie.

Source : Department for Culture, Media and Sport (2004), « Creative Industries Economic Estimates », Statistical Bulletin, août 2004, www.culture.gov.uk/, UNESCO (2000), « International Flows of Selected Cultural Goods 1980-98 », www.uis.unesco.org/.

Les effets de la composition industrielle expliquent-ils la médiocrité des résultats en matière de R-D ?

La faible intensité actuelle de la R-D pourrait refléter des particularités de l'économie, telles que la composition industrielle, et non dénoter une faiblesse à laquelle les pouvoirs publics devraient remédier. La baisse de l'intensité totale de la R-D pendant les années 80 et jusqu'au milieu des années 90 s'explique peut-être davantage par le déclin de la R-D réalisée par le secteur public et la réduction du financement public de la R-D des entreprises (tableau 7.1). Ce recul est lié à la diminution des dépenses publiques consacrées à la R-D militaire, qui a été plus marquée que dans aucun autre pays du G7. Depuis le milieu des années 90, l'intensité totale de R-D a légèrement baissé, en raison principalement d'une nouvelle contraction de la R-D publique. L'intensité des dépenses *intra-muros* de R-D du secteur des entreprises (DIRDE) reste assez stable depuis. Il y a eu encore une légère baisse du financement public et privé, compensée essentiellement par une augmentation du financement étranger, lequel représente actuellement plus d'un quart de la DIRDE, part bien plus élevée que dans tout autre pays du G7. Néanmoins, la stabilité de l'intensité de la DIRDE contraste avec l'évolution observée dans la plupart des autres pays de l'OCDE, où elle est en forte progression depuis le milieu des années 90.

Si l'on compare la composition industrielle dans les différents pays, on peut comprendre la relative faiblesse de l'intensité de la DIRDE. L'intensité de R-D est habituellement la plus élevée dans les industries manufacturières où le degré de technologie incorporée est élevé. La part des produits manufacturés de haute technologie (notamment les produits pharmaceutiques et les équipements de bureau, informatiques et de communication)⁸ dans la valeur ajoutée brute n'est que légèrement inférieure à celle du

Tableau 7.1. **Intensité de R-D par secteur et par source de financement**

En pourcentage du PIB

	1981	1990	1995	2003	Variation		
					1981-90	1990-95	1995-2003
Par secteur							
Entreprises (DIRDE)	1.50	1.49	1.27	1.24	-0.01	-0.22	-0.03
Enseignement supérieur (DIRDES)	0.32	0.34	0.38	0.40	0.02	0.04	0.02
État (DIRDET)	0.49	0.28	0.28	0.18	-0.21	0.00	-0.10
Total	2.38	2.15	1.95	1.89	-0.23	-0.20	-0.06
Par source de financement							
DIRDE financée par :							
Industrie	0.92	1.01	0.89	0.78	0.09	-0.12	-0.11
État	0.45	0.25	0.13	0.14	-0.20	-0.12	0.00
Étranger	0.13	0.23	0.24	0.32	0.10	0.01	0.08
DIRDES financée par :							
Industrie	0.01	0.03	0.02	0.02	0.02	0.00	0.00
État	0.31	0.31	0.36	0.38	0.00	0.04	0.02
DIRDET financée par :							
Industrie	0.05	0.03	0.02	0.02	-0.02	-0.01	0.00
État	0.44	0.25	0.26	0.16	-0.19	0.01	-0.10
<i>Pour mémoire</i>							
Crédits de R-D pour la défense	0.62	0.39	0.29	0.24	-0.23	-0.10	-0.04

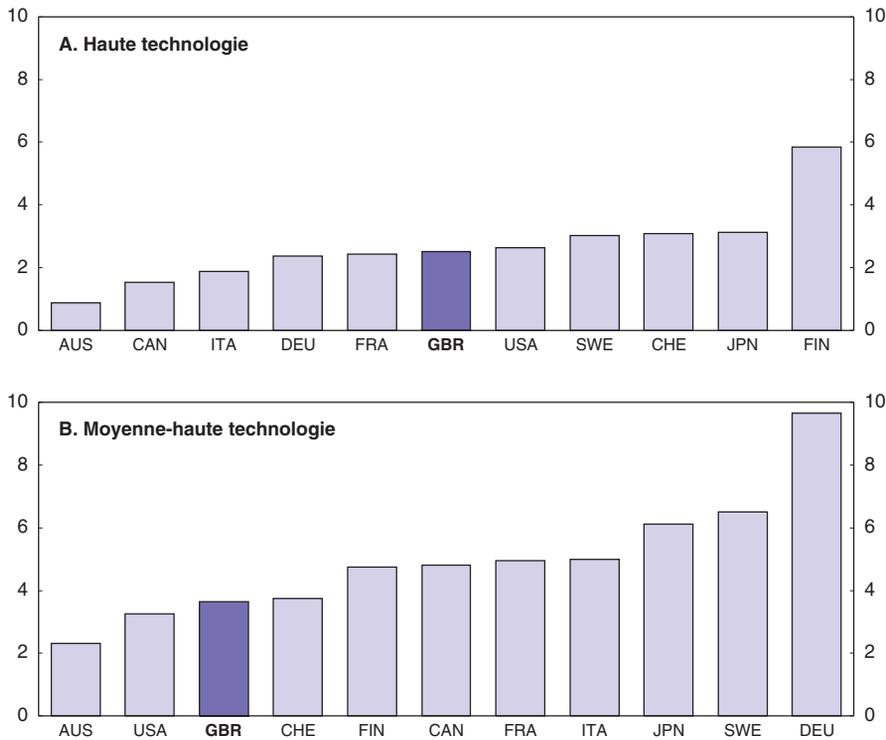
Source : OCDE (2005), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 1.

Japon et des États-Unis et supérieure à celle des autres pays du G7 (graphique 7.4). Cependant, c'est à l'échelon immédiatement inférieur de l'échelle de la technologie, à savoir les produits manufacturés de moyenne-haute technologie (notamment les machines électriques, les véhicules automobiles et autres matériels de transport) que le Royaume-Uni figure en mauvaise place.

Pour une analyse industrielle plus détaillée, le secteur des entreprises a été désagrégé en 11 industries manufacturières où l'intensité de R-D est généralement élevée, plus les services d'utilité publique (électricité, gaz et eau réunis), tous les services réunis, et un secteur « autres » résiduel. L'écart actuel d'intensité de la DIRDE avec un pays de comparaison peut s'expliquer par une combinaison d'intensités de R-D « intra-branche » plus élevées/plus faibles et/ou par le fait que la composition industrielle se caractérise par une part plus importante d'industries où l'intensité de la R-D est plus élevée/plus faible. L'importance relative des effets de la structure de la branche et de la composition industrielle dans l'explication de l'intensité de la R-D diffère selon les pays (tableau 7.2, avec une désagrégation dans Turner et Lundsgaard, 2005)⁹ :

- L'écart avec le Japon, l'Allemagne et la France s'explique pour 60-80 % par les effets de la composition industrielle. D'autres analyses limitées au secteur manufacturier concluent généralement à une moindre importance des effets de la composition industrielle, mais elles sont moins pertinentes lorsqu'il s'agit d'expliquer les différences concernant les indicateurs de l'intensité de R-D couramment utilisés dans le débat sur l'action gouvernementale.
- Environ la moitié de l'écart avec la Finlande, mais un quart seulement de l'écart avec la Suède, peut s'expliquer par les effets de la composition industrielle. La taille plus

Graphique 7.4. Industries manufacturières à forte intensité de technologie

En pourcentage de la valeur ajoutée brute totale, 2002¹

1. 1999 pour l'Australie; 2001 pour le Canada.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données STAN, juillet 2005.

Tableau 7.2. Structure industrielle et écarts d'intensité de la R-D entre les pays

Par rapport au Royaume-Uni, en points de pourcentage, 2002¹

	France	Allemagne	États-Unis	Japon	Finlande	Suède
Écart d'intensité de la R-D	0.20	0.53	0.63	0.88	1.36	2.08
Dû à la « structure de la branche »	0.04	0.14	0.68	0.35	0.61	1.51
Dû à la « composition industrielle »	0.16	0.39	-0.05	0.53	0.75	0.57
% de l'écart d'intensité de la R-D représenté par :						
L'effet de la structure de la branche	20	27	107	39	45	73
L'effet de la composition industrielle	80	73	-7	61	55	27

1. 2000 pour la Suède et 2001 pour les États-Unis.

Source : Calculs de l'OCDE à partir des bases de données STAN et ANBERD, juillet 2005.

importante du secteur des équipements de communication en Finlande (avec Nokia, leader du marché du téléphone mobile) explique 1.0 point de l'écart.

- Les effets de la composition industrielle n'expliquent en rien l'écart avec les États-Unis, encore que cette comparaison soit entourée d'une plus grande incertitude à cause de différences dans les méthodes de collecte des données¹⁰.

Les principales différences d'intensité de R-D (intra-branche) sont les suivantes :

- La seule branche dans laquelle le Royaume-Uni a une intensité de R-D régulièrement plus élevée est celle des produits pharmaceutiques. Ceux-ci représentent, à eux seuls, environ un quart de la DIRDE totale au Royaume-Uni.
- Plus longue est la liste des industries manufacturières dans lesquelles l'intensité de la R-D est régulièrement plus faible : équipements de communication, véhicules automobiles, machines de traitement de l'information et instruments.
- L'intensité de R-D du secteur des services réduit l'écart global avec l'Allemagne, la France et le Japon, mais de moins de 0.1 point. Cependant, l'intensité de R-D est plus élevée dans les services aux États-Unis, en Finlande et en Suède. De fait, la presque totalité de l'écart d'intensité de R-D avec les États-Unis s'explique apparemment par la plus forte intensité intra-branche des services. Dans ce cas, toutefois, il faut tenir compte des différences dans les méthodes de collecte des données.

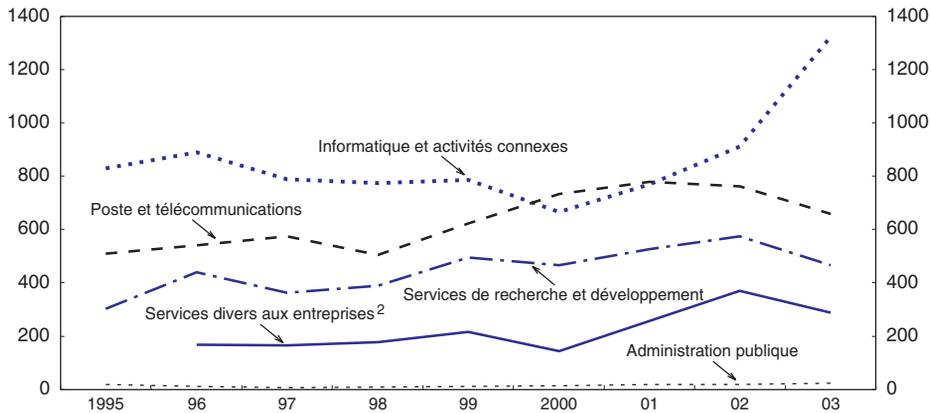
Conséquences du point de vue de l'action gouvernementale

L'écart d'intensité de la R-D avec l'Allemagne, la France et le Japon s'expliquant en grande partie par des effets de composition industrielle, la prudence semble de mise s'il s'agit de cibler un niveau analogue d'intensité de R-D. En effet, sur la base d'autres critères, la composition industrielle, notamment la haute performance du secteur des services, contribue aux bons résultats macroéconomiques globaux. La prudence s'impose aussi du fait que la liste des industries manufacturières dans lesquelles l'intensité de la R-D est faible comprend bon nombre de branches – comme les véhicules automobiles, les technologies de l'information (TI) et l'électronique – où les entreprises sous contrôle britannique ont lutté pour s'imposer par la concurrence dans le passé, mais où la production a été maintenue grâce à des niveaux élevés d'investissements directs en provenance de l'étranger. Étant donné que les entreprises multinationales réalisent généralement l'essentiel de leur R-D dans leur pays d'origine, il n'est pas surprenant que l'intensité de R-D intra-branche dans ces secteurs clés soit souvent relativement faible. Griffith *et al.* (2004) montrent que, dans une majorité de secteurs, les multinationales sous contrôle britannique ont une intensité de la R-D nettement plus élevée que les multinationales sous contrôle étranger implantées au Royaume-Uni. Cependant, les mêmes multinationales sous contrôle étranger ont une intensité de R-D au moins aussi élevée et, dans de nombreux secteurs, beaucoup plus forte, que les entreprises nationales du Royaume-Uni (qui ne sont pas des multinationales). L'attractivité relative du Royaume-Uni pour l'investissement étranger a donc sans doute renforcé la R-D par rapport à un cas inverse caractérisé par une production plus importante des entreprises nationales.

Un exemple particulièrement frappant est le fait que l'écart d'intensité de R-D avec l'Allemagne s'explique presque entièrement par des différences dans le secteur automobile. Même si la production automobile est considérable au Royaume-Uni, tous les grands constructeurs sont des multinationales implantées à l'étranger, qui réalisent une grande partie de la R-D dans leur pays d'origine. Par conséquent, l'intensité de la R-D dans le secteur automobile du Royaume-Uni est faible, même si cette industrie obtient de bons résultats, avec sept véhicules sur dix exportés. Les tentatives gouvernementales de promouvoir un « champion national » dans le secteur automobile au cours des années 60 et 70 ont totalement échoué (Pryke, 1981 et Owen, 2000) et, à la lumière de cette expérience, rares sont ceux qui prôneraient une politique industrielle sectorielle plus active tentant

Graphique 7.5. Dépenses réelles de R-D dans les services¹

Millions de £, prix de 2003



1. Aucune activité de R-D dans deux secteurs de services : vente de gros et de détail, transport et stockage.
2. Y compris les analyses et essais techniques.

Source : ONS (2005), *Research and Development in UK Businesses*, 2003.

d'imiter la réussite de l'Allemagne. Au contraire, les données empiriques laissent penser que l'adoption d'une politique plus neutre envers les différents secteurs à partir du début des années 80 a contribué grandement à améliorer les résultats macroéconomiques ultérieurs du Royaume-Uni (Owen, 2000).

En revanche, si l'on compare avec les États-Unis, les effets de composition industrielle sont peu importants et le déficit d'intensité de R-D se manifeste apparemment, pour l'essentiel, dans le secteur des services, où le Royaume-Uni semble avoir des atouts considérables. La comparaison avec les États-Unis paraît d'autant plus appropriée que, dans le groupe G7, c'est l'exemple le plus manifeste d'un pays où des dépenses de R-D plus élevées depuis le milieu des années 90 ont contribué à renforcer la croissance de la productivité globale. Malheureusement, les problèmes de comparabilité des données permettent difficilement de vérifier dans quelle mesure la différence est réellement due au secteur des services ou si (au cas où des données véritablement comparables seraient disponibles) les différences intra-branche seraient plus répandues. Indépendamment de ces questions de comparabilité, il semble bien que la différence soit imputable, en partie, au fait que l'activité de R-D est plus intense dans le secteur des services aux États-Unis. Curieusement, tandis que l'intensité de R-D du secteur des services s'est accrue dans les six pays de comparaison entre le milieu des années 90 et 2001, elle n'a pas augmenté de la même façon au Royaume-Uni. Des données plus récentes sur le Royaume-Uni semblent cependant indiquer une croissance beaucoup plus forte, concentrée principalement dans les services informatiques, qui représentent maintenant près de la moitié de la R-D totale dans le secteur des services (graphique 7.5). Néanmoins, ces comparaisons conduisent à se demander si l'on pourrait faire davantage pour promouvoir la R-D dans le secteur des services.

Quelles mesures les pouvoirs publics doivent-ils prendre en matière d'innovation ?

Les mesures susceptibles d'agir sur l'innovation sont nombreuses et diverses, qu'elles touchent aux conditions générales ou qu'elles visent précisément à promouvoir la science

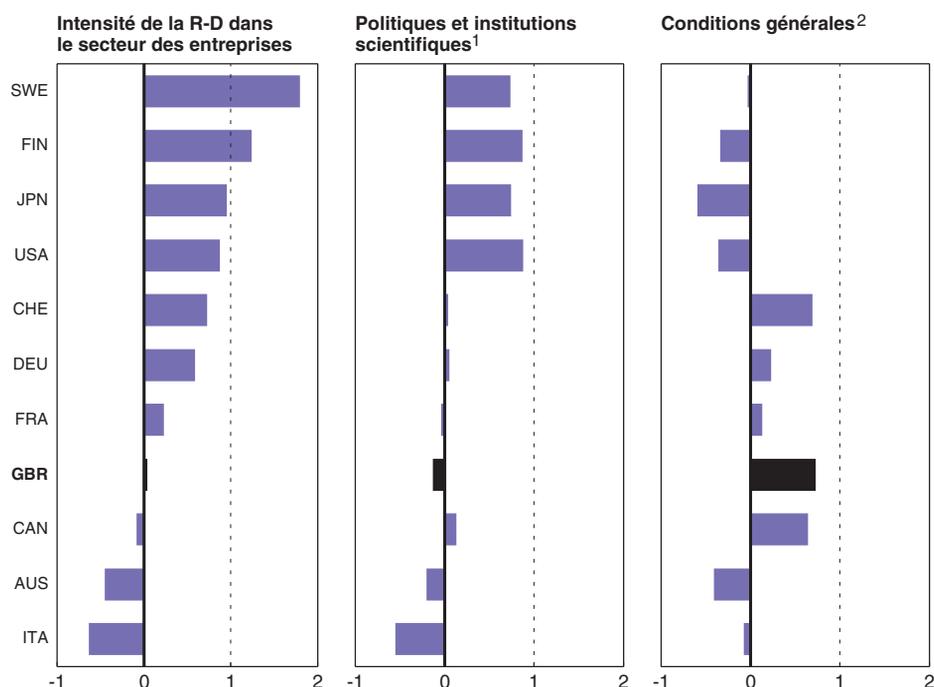
et l'innovation. Ces dernières seront examinées plus loin, dans le contexte des récents travaux empiriques entrepris par l'OCDE (OCDE, 2005a) pour rendre compte de la R-D des entreprises en distinguant le rôle de ces mesures dans l'évolution de l'intensité de la DIRDE et dans les différences d'intensité de R-D par rapport à la moyenne OCDE.

Mesures touchant aux conditions générales

L'Étude sur la croissance de l'OCDE révèle que les conditions générales et le cadre macroéconomique sont importants pour la croissance, et des travaux empiriques plus récents de l'Organisation (OCDE, 2005a) concluent aussi à leur importance pour l'innovation. Par conséquent, une vigoureuse expansion de la production, une faible inflation, des marchés financiers bien étoffés, une réglementation proconcurrentielle sur le marché du travail et les marchés de produits, et l'ouverture aux échanges internationaux sont autant de facteurs qui exercent en général un effet positif à divers stades du processus d'innovation. En particulier, on estime que les conditions générales au Royaume-Uni sont parmi les plus favorables à la R-D dans la zone OCDE (graphique 7.6). Cependant, si l'on estime que les *changements* intervenus dans les conditions générales ont eu une incidence

Graphique 7.6. **Rôle de la politique scientifique et des conditions générales comme déterminants de l'intensité de la DIRDE dans les différents pays**

Écart d'intensité de la R-D, en points, par rapport à la moyenne pour la zone OCDE, 2000



1. Les mesures de politique scientifique sont les incitations fiscales à la R-D, les subventions en faveur de la R-D privée, le financement par les entreprises de la R-D réalisée ailleurs, l'intensité de la R-D réalisée ailleurs que dans les entreprises, les droits de propriété intellectuelle, la part des scientifiques dans l'emploi salarié total et la capacité d'absorption (capacité de compréhension et d'utilisation de connaissances étrangères).
2. Les conditions générales sont les facteurs financiers, les taux d'intérêt réels, les taux de change réels, l'ouverture sur l'extérieur (stock de R-D étrangère et degré d'ouverture), la pénétration des importations et la réglementation des marchés de produits.

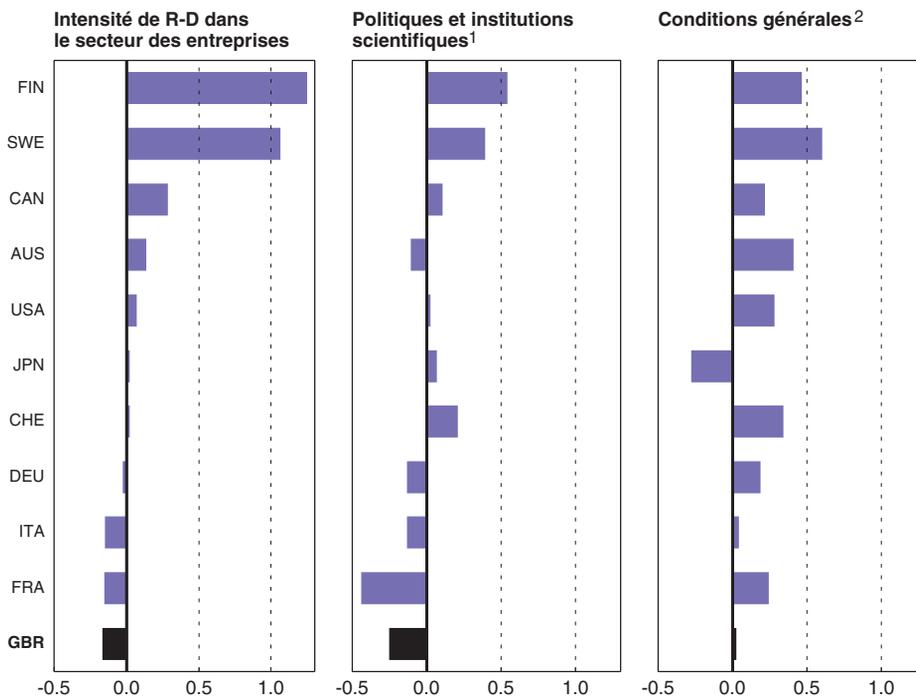
Source : OCDE (2005), « Innovation Policies: Innovation in the Business sector », Documents de travail du Département des Affaires économiques, OCDE, Paris, à paraître.

positive sur l'intensité de la DIRDE au cours des années 90, dans la plupart des autres pays de l'OCDE l'effet positif a été encore plus prononcé (graphique 7.7). Les principaux atouts identifiés comme propres à accroître l'intensité de la DIRDE sont les suivants :

- *Facteurs financiers* : L'existence de financements internes et externes favorise l'innovation, la rentabilité accrue des sociétés et l'augmentation de la capitalisation boursière stimulant les dépenses de R-D. La capitalisation boursière a un effet positif sur le dépôt de brevets, en plus de ses effets *via* la R-D, ce qui donne à penser que les systèmes financiers privilégiant le financement sur fonds propres offrent des conditions plus favorables aux entreprises qui cherchent à obtenir des financements extérieurs pour l'innovation. Si l'on regroupe tous les facteurs financiers, on observe que le Royaume-Uni et la Suisse ont les conditions financières les plus favorables dans la zone OCDE, encore que de nombreux pays aient commencé à combler leur retard au cours des années 90.
- *Réglementation des marchés de produits et du marché du travail* : Bien que les liens théoriques soient ambigus, des travaux empiriques montrent qu'une réglementation moins restrictive des marchés de produits aide à accroître l'intensité de la R-D, alors qu'une

Graphique 7.7. **Rôle de la politique scientifique et des conditions générales dans l'évolution de l'intensité de la DIRDE**

Écart d'intensité de la R-D, en points, entre 1991 et 2000



1. Les mesures de politique scientifique sont les incitations fiscales à la R-D, les subventions en faveur de la R-D privée, le financement par les entreprises de la R-D réalisée ailleurs, l'intensité de la R-D réalisée ailleurs dans les entreprises, les droits de propriété intellectuelle et la capacité d'absorption (capacité de compréhension et d'utilisation de connaissances étrangères).
2. Les conditions générales sont les facteurs financiers, les taux d'intérêt réels, les taux de change réels, l'ouverture sur l'extérieur (stock de R-D étrangère et degré d'ouverture), la pénétration des importations et la réglementation des marchés de produits, la législation relative à la protection de l'emploi, le capital humain et le salaire moyen dans l'ensemble de l'économie nationale.

Source : OCDE (2005), « Innovation Policies: Innovation in the Business sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, OCDE, Paris, à paraître.

moins protection de l'emploi stimule surtout les dépôts de brevets. Le Royaume-Uni ayant l'une des réglementations des marchés de produits les plus flexibles de la zone OCDE, ce facteur contribue à porter l'intensité de la R-D à 10 % au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. En revanche, des améliorations d'ampleur similaire, voire parfois plus grandes, ont été observées dans d'autres pays. Ainsi, tandis que le Royaume-Uni se maintient sur la ligne de crête du point de vue de la flexibilité de la réglementation sur les marchés de produits, de nombreux pays ont comblé l'écart au cours des années 90 et l'effet positif qui en est résulté sur l'intensité de la DIRDE a été moins marqué au Royaume-Uni.

Les travaux empiriques semblent aussi indiquer que d'autres modifications des conditions économiques générales pourraient expliquer pourquoi les autres pays ont obtenu de meilleurs résultats en matière de R-D dans les années 90 :

- L'exposition, mesurée par l'ouverture aux échanges corrigée de la taille du pays, au stock de connaissances étrangères (représenté approximativement par le stock de R-D étrangère) a augmenté moins au Royaume-Uni que dans certains autres pays, surtout les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Suisse.
- La baisse des taux d'intérêt réels à long terme dans les années 90 a accru l'intensité de DIRDE dans presque tous les pays de l'OCDE, mais cette baisse des taux a été moins importante au Royaume-Uni que dans beaucoup d'autres pays.
- On estime que l'appréciation du taux de change réel durant la seconde moitié des années 90 a réduit l'intensité de la DIRDE de 0.1 à 0.2 point. Becker et Pain (2003) observent un effet encore plus prononcé¹¹. Cela peut s'expliquer de diverses manières. Il est possible que les entreprises multinationales sous contrôle étranger qui se servent du Royaume-Uni comme base d'exportation diffèrent leurs dépenses de R-D lorsque le taux de change est élevé, ou même les délocalisent si le taux de change demeure élevé. Une autre possibilité est que le taux de change réel intensifie les pressions sur la rentabilité des sociétés, touchant de façon disproportionnée les entreprises manufacturières à forte intensité de R-D.

La conclusion générale selon laquelle le Royaume-Uni est proche des meilleures pratiques en termes de conditions cadres favorables laisse penser qu'une réforme visant à promouvoir l'innovation doit être centrée sur d'autres aspects, même s'il est possible d'améliorer encore les conditions générales. Les conséquences précises du constat selon lequel l'appréciation du taux de change a eu un effet négatif, et peut-être important, sur l'intensité de la DIRDE au cours de la seconde moitié des années 90 sont moins claires. On peut difficilement parler de « carence gouvernementale », notamment parce qu'il est malaisé d'agir durablement sur le taux de change. Par ailleurs, le niveau plus élevé du sterling a procuré des avantages macroéconomiques plus généraux en améliorant les termes de l'échange et les possibilités de consommation et en contenant les pressions inflationnistes.

Mesures spécifiques destinées à promouvoir la science et l'innovation

Les pouvoirs publics ont de nombreuses raisons d'intervenir en faveur de l'innovation en corrigeant les « défaillances du marché » qui conduiraient à un niveau d'innovation inférieur à celui qui est souhaitable d'un point de vue social. En particulier, la possibilité pour les concurrents de tirer parti des nouvelles connaissances fait que le taux de rendement social du nouveau savoir est sans doute supérieur au rendement privé. De plus, les imperfections des marchés financiers, le manque de chercheurs qualifiés et la méconnaissance des progrès de la recherche dans d'autres secteurs et pays peuvent se traduire par un niveau d'innovation moins élevé. Cependant, ces interventions ne sont pas

toujours couronnées de succès et peuvent même avoir un effet négatif sur l'innovation si elles ne sont pas soigneusement conçues. Par exemple, les mesures budgétaires en faveur de l'innovation peuvent entraîner une perte sèche substantielle et grever le budget.

Des travaux empiriques de l'OCDE s'appuyant sur des indicateurs OCDE jusqu'à 2000, qui mesurent les politiques visant à stimuler la R-D et l'innovation fondée sur la technologie, ont montré qu'il existait des possibilités d'améliorer le cadre de l'action gouvernementale pour la R-D au Royaume-Uni (graphique 7.6). On estime, en outre, que les réformes opérées dans ce domaine se sont traduites par une diminution de l'intensité de la DIRDE au cours des années 90 alors que certains autres pays de l'OCDE, notamment les États-Unis, le Japon, la Finlande et la Suède, ont enregistré un important effet positif (graphique 7.7). Ces résultats tendraient à montrer que la principale faiblesse réside dans la capacité d'absorption du savoir, représentée dans les travaux empiriques par le produit du stock de R-D étrangère et de la part des chercheurs dans l'emploi. En particulier, la proportion de chercheurs dans l'emploi est beaucoup moins élevée qu'aux États-Unis ou au Japon ainsi que dans des petits pays plus performants comme la Finlande et la Suède. C'est là aussi un des principaux facteurs expliquant la baisse, tant absolue que relative, de l'intensité de la DIRDE durant les années 90, le Royaume-Uni étant l'un des rares pays à avoir vu la part des chercheurs dans l'emploi s'amenuiser au cours de cette période. Toutefois, comme on le verra plus loin, il est difficile de déterminer avec certitude le sens de la causalité dans ces études.

D'autres facteurs aident à expliquer la performance relativement médiocre du Royaume-Uni en matière de R-D :

- L'intensité de la R-D dans le secteur non marchand est relativement faible et a diminué légèrement dans les années 90, même si, parmi les pays du G7, seul le Japon a vu l'intensité de R-D hors du secteur des entreprises s'accroître notablement au cours de cette période.
- Les travaux empiriques confirment l'effet positif des incitations fiscales sur la R-D, mais ces mesures n'ont été mises en œuvre qu'en 2000, et compte tenu des délais d'action, elles ne commencent peut-être que maintenant à produire leurs effets. Un certain nombre de pays de l'OCDE ont mis en place bien plus tôt des systèmes de crédit d'impôt, ce qui a peut-être stimulé leur DIRDE durant les années 90.

Globalement, si l'on compare l'incidence négative estimée des politiques de la science et de l'innovation avec l'effet nettement positif observé dans certaines autres économies de l'OCDE, il semble y avoir eu des possibilités d'améliorer l'action des pouvoirs publics dans ce domaine. Il faut toutefois reconnaître que la politique gouvernementale a été réorientée depuis la fin des années 90, notamment avec la création d'incitations fiscales à la R-D en 2000, la publication d'une étude des compétences en sciences, ingénierie et technologie en 2002, et la publication d'un Rapport sur l'innovation et d'une étude sur la collaboration entreprises-universités en 2003. Ces initiatives ont culminé en juillet 2004 avec le Cadre décennal d'investissement dans la science et l'innovation (encadré 7.2). Ce dispositif définit une série complète de mesures visant à améliorer la viabilité de la base scientifique publique, à stimuler les investissements des entreprises dans la R-D, à créer des incitations au transfert de savoir et à la collaboration universités-entreprises, à améliorer l'enseignement et l'apprentissage des sciences et de l'ingénierie à tous les niveaux, et à obtenir une plus grande implication du public envers la science. Afin de réaliser ces objectifs, le gouvernement a engagé plus de £1 milliard de fonds

Encadré 7.2. Objectifs du Cadre d'action en faveur de la science et de l'innovation, 2004-14

Accroître l'investissement des entreprises en R-D et les inciter davantage à exploiter la base scientifique du Royaume-Uni pour y trouver des idées et des talents

- Porter la part de l'investissement en R-D des entreprises dans le PIB de 1¼ pour cent à 1.7 % au cours de la décennie.
- Réduire, dans chaque secteur, l'écart d'intensité de R-D et de résultats en matière d'innovation dans les entreprises entre le Royaume-Uni et les pays les plus performants de l'UE et les États-Unis, compte tenu de la répartition par taille des entreprises au Royaume-Uni.

Assurer une offre abondante de scientifiques, d'ingénieurs et de technologues en améliorant de façon radicale

- La qualité des enseignants et chargés de cours pour les matières scientifiques dans chaque école, collège et université, en veillant à ce que les objectifs nationaux de formation des enseignants soient atteints.
- Les résultats des élèves en sciences au niveau du GCSE (jusqu'à 16 ans).
- Le nombre d'élèves choisissant les sciences, l'ingénierie et la technologie dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et dans l'enseignement supérieur.
- La proportion d'étudiants mieux qualifiés faisant carrière dans la R-D.
- La proportion de femmes et d'étudiants appartenant à des minorités ethniques dans l'enseignement supérieur.

Assurer une recherche de niveau mondial dans les meilleurs centres d'excellence du Royaume-Uni

- Maintenir le classement général au deuxième rang derrière les États-Unis pour l'excellence de la recherche, et maintenir l'avance actuelle par rapport au reste des pays de l'OCDE; combler l'écart avec les deux pays de tête lorsque le Royaume-Uni arrive en troisième position ou est moins bien placé, et maintenir l'avance dans le domaine de la productivité.
- Conserver et créer suffisamment de centres d'excellence et d'universités de renom assurant une recherche de niveau mondial afin d'accroître la part du Royaume-Uni en ce qui concerne l'investissement mobile au plan international dans la R-D et les personnes hautement qualifiées.

Améliorer la réactivité de la base de recherche financée sur fonds publics aux besoins de l'économie et des services publics

- Les programmes des Conseils de recherche seront établis davantage en consultation et en partenariat avec les utilisateurs finals de la recherche.
- Continuer d'améliorer les résultats en matière de transfert et de commercialisation des connaissances des universités et laboratoires publics afin de les rapprocher de ceux des pays les plus performants.

Assurer la viabilité et la solidité financière des universités et des laboratoires publics

- Assurer la durabilité du financement de la recherche et une saine gestion financière par les universités et les laboratoires publics afin d'obtenir des niveaux soutenables de recherche et d'investissement.

Encadré 7.2. Objectifs du Cadre d'action en faveur de la science et de l'innovation, 2004-14 (suite)

Assurer la confiance et une meilleure prise de conscience dans toute la société britannique à l'égard de la recherche scientifique et de ses applications innovantes

- Donner la preuve des améliorations obtenues au regard de divers indicateurs tels que l'évolution de l'attitude du public, de la confiance du public, de la couverture médiatique et de la capacité de réponse des autorités gouvernementales et des scientifiques aux préoccupations du public.
- Divers indicateurs sont utilisés à l'appui de chacun de ces objectifs. Les progrès réalisés seront évalués chaque année, avec une évaluation approfondie tous les deux ans. La première évaluation annuelle a été publiée en juillet 2005 (HM Treasury et al., 2005).

supplémentaires au titre de la base scientifique publique sur la période 2005-08, de sorte que le budget scientifique du Royaume-Uni aura augmenté de plus de moitié en termes réels entre 1997 et 2008, pour atteindre £3.4 milliards (0.29 % du PIB). L'éventail des actions pour la science et l'innovation examinées dans les paragraphes qui suivent couvre les mesures budgétaires visant à stimuler la R-D, les mesures destinées à encourager les partenariats entre les entreprises et l'enseignement supérieur et enfin les mesures de fluidification du marché du travail pour les chercheurs et les scientifiques.

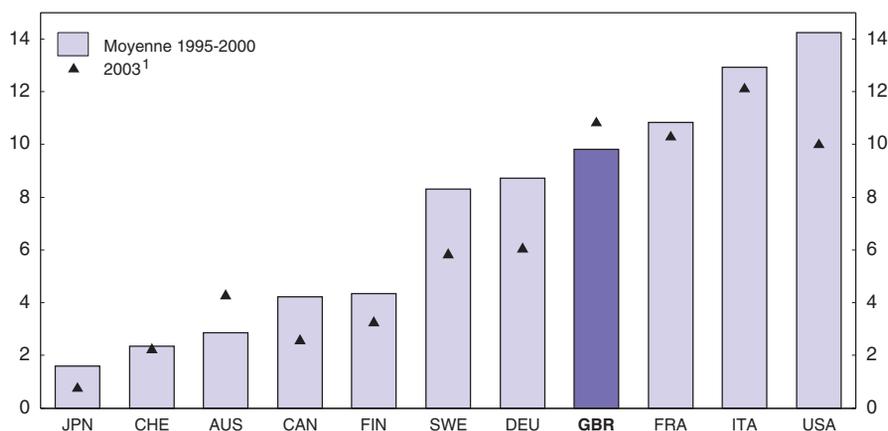
Mesures budgétaires en faveur de la R-D

Les incitations budgétaires peuvent prendre la forme d'un financement direct de la R-D privée ou d'incitations fiscales en faveur de la R-D. La première formule est peut-être plus appropriée, en particulier lorsque le rendement social est supposé être plus élevé que le rendement privé, par exemple pour la recherche militaire, spatiale, médicale et environnementale. Elle peut aussi convenir mieux aux jeunes entreprises qui ont un revenu imposable relativement faible ou qui rencontrent des difficultés pour emprunter. Les incitations fiscales élargissent sans doute l'éventail des activités de recherche induites par le marché et semblent moins sujettes à la captation, mais les risques de chevauchements sont peut-être plus grands. On note une nette diminution de la part du financement direct de la DIRDE dans la plupart des pays de l'OCDE, due à la fois aux compressions des dépenses de R-D militaire et au nécessaire assainissement des finances publiques. Cette évolution a été particulièrement marquée au Royaume-Uni, où cette proportion est tombée de 30 % au début des années 80 à quelque 10 % depuis la fin des années 90 (graphique 7.8). On a observé parallèlement un recours accru aux incitations fiscales dans les pays de l'OCDE, phénomène une fois encore reproduit au Royaume-Uni, où ces mesures ont été mises en place en 2000.

Les données empiriques examinées dans OCDE (2005a) laissent penser qu'il n'y a guère de consensus au sujet de l'efficacité du financement direct et des aides spécifiques à la R-D privée. Au Royaume-Uni, il existe un certain nombre de mécanismes de subventions à l'innovation (encadré 7.3). Dans certains cas, il existe plusieurs programmes ayant des fondements similaires dans la mesure où ils visent la même défaillance du marché, encore que des interventions différentes aient été jugées nécessaires pour répondre aux besoins de différents groupes cibles et offrir différents types de soutien (subventions, experts,

Graphique 7.8. **DIRDE financée par l'État**

En pourcentage du total



1. 2000 pour la Suisse; 2002 pour l'Australie, la France et l'Italie.

Source : OCDE (2005), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 1.

informations). Selon l'étude Lambert, beaucoup d'entreprises apprécient les différents dispositifs publics visant à favoriser le transfert de connaissances, mais trouvent que leur multiplicité est souvent source de confusion. Ce jugement peut toutefois refléter une période de transition pendant laquelle le nombre des dispositifs faisait l'objet d'une rationalisation pour aboutir à la liste présentée dans l'encadré 7.3. Néanmoins, l'éventail des dispositifs devrait être réexaminé périodiquement.

Une des particularités des aides publiques à la DIRDE est qu'elles profitent de façon disproportionnée aux grandes entreprises, contrairement à ce qui est observé parmi les petits pays qui obtiennent les meilleurs résultats en matière de R-D (graphique 7.9). Certaines des causes de l'intervention des pouvoirs publics (telles que l'insuffisance de l'information) étant probablement plus aiguës pour les PME, cela conduit à s'interroger sur la conception des dispositifs¹². Le gouvernement a récemment annoncé que les ministères et agences publiques seraient tenus de placer 2.5 % de leurs contrats externes de R-D auprès de PME, dans le cadre de l'Initiative pour la recherche dans les petites entreprises (*Small Business Research Initiative, SBRI*), afin de fournir un soutien accru à l'innovation dans les PME.

Incitations fiscales en faveur de la R-D. Les incitations fiscales en faveur de la R-D n'ont été introduites qu'en 2000 pour les PME et ont été étendues aux grandes entreprises en 2002. Ces mesures opèrent sur un volume et non sur une base incrémentielle (autrement dit, l'ensemble de la R-D peut en bénéficier, et pas seulement la R-D nouvelle par rapport à une période de référence), ce qui a l'avantage d'être plus simple à appliquer et plus transparent pour les entreprises, même s'il en résulte inévitablement d'importantes pertes sèches du fait des dépenses de R-D qui auraient été effectuées de toute façon mais qui bénéficient aussi d'une aide. Le niveau des incitations fiscales en faveur de la R-D réalisée par les grandes entreprises se situe à la médiane des pays du G7. Dans certains petits pays de l'OCDE, les incitations fiscales pour les grandes entreprises sont deux à quatre fois plus généreuses (graphique 7.10), encore que l'indice B ne reflète pas complètement les aspects restrictifs des programmes de certains pays qui sont

Encadré 7.3. Dispositifs de financement direct de la R-D

Le ministère du Commerce et de l'Industrie (*Department for Trade and Industry*, DTI) administre ou supervise un certain nombre de programmes destinés à favoriser le « transfert de savoir et l'innovation », d'un montant de £350 millions pour l'exercice budgétaire 2005/06 (0.03 % du PIB). Un quart de ce total est représenté par les engagements restants pris dans le cadre de dispositifs qui ont été fermés aux nouveaux entrants. Les principaux éléments du portefeuille actuel d'aides aux entreprises et aux chercheurs sont les suivants :

Le *Higher Education Innovation Fund* (£91 millions, £110 millions en 2007/08) aide à la commercialisation de la recherche universitaire et favorise la collaboration entre l'industrie et l'université.

Le *Public Sector Research Exploitation Fund* (£8 millions) est destiné à stimuler le transfert de savoir à partir des établissements de recherche du secteur public.

La *Technology Strategy* (£38 millions, montant qui ira croissant pour atteindre £178 millions en 2007/08), guidée par un organisme indépendant comptant parmi ses membres de nombreux représentants des entreprises, vise à identifier les technologies émergentes dans lesquelles il existe une capacité de recherche et un potentiel à exploiter. Cette stratégie est principalement mise en œuvre par le biais de deux programmes :

- La *Collaborative R-D* favorise la coopération dans le domaine de la recherche entre entreprises et universités. L'évaluation du précédent programme LINK a permis d'établir que la participation à cette initiative accroissait le chiffre d'affaires des entreprises, avec un rapport avantages-coûts allant de 1.1/1 à 3.8/1 (annexe F de DTI, 2003).
- Les *Knowledge Transfer Networks* (qui s'appuient sur le précédent programme *Faraday Partnerships*) offrent des subventions pour la création de réseaux en vue de faciliter la circulation des personnes, de la technologie et des concepts commerciaux innovants entre la base scientifique et l'industrie.

Les *Knowledge Transfer Partnerships* (£19 millions) aident les diplômés de l'enseignement supérieur à travailler sur des projets d'innovation dans les entreprises, sous la supervision conjointe du personnel de l'entreprise et du partenaire de recherche.

Le *Grant for Research and Development* (£27 millions) (qui s'appuie sur le précédent programme SMART/SPUR) finance des projets de R-D dans les petites et moyennes entreprises (PME), et c'est l'un des rares programmes de subventions pour lesquels la collaboration n'est pas une condition d'accès. Ce dispositif a été créé parce que les PME auraient autrement des difficultés à emprunter des montants relativement peu importants en raison du coût des enquêtes de vérification. Les résultats de l'évaluation semblent indiquer que pour chaque million de livres de dépenses au titre de ce programme le chiffre d'affaires a été accru de £2.4 millions et les exportations de £1.3 million (annexe F de DTI, 2003).

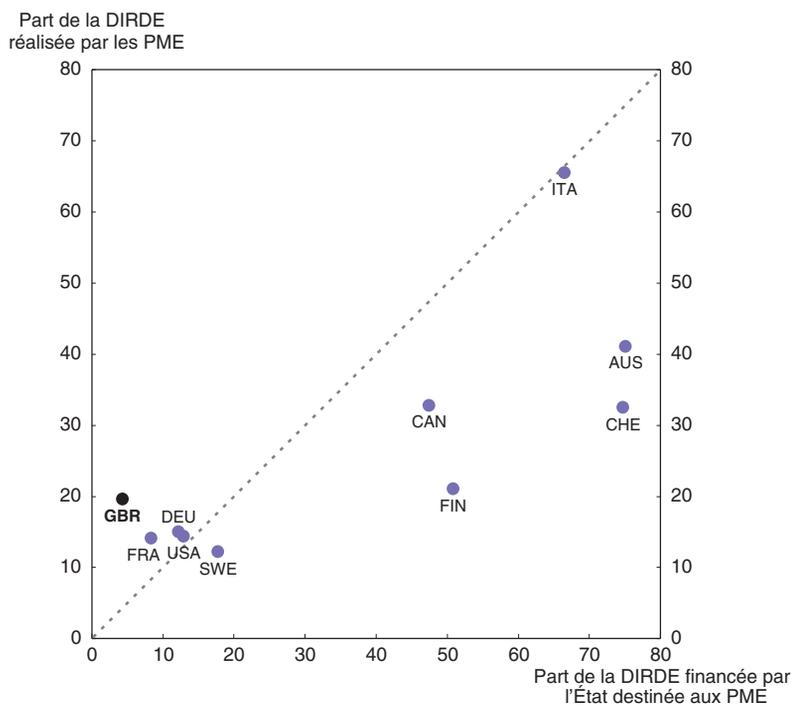
Le *National Measurement System* (£75 millions) finance la recherche sur les mesures et sa diffusion auprès des utilisateurs.

Space (£33 millions) contribue principalement à l'Agence spatiale européenne.

Le coût de l'un quelconque des programmes énumérés ci-dessus est relativement faible, que ce soit en comparaison des crédits d'impôts à la R-D, estimés à £720 millions (0.06 % du PIB), ou du soutien à la base scientifique, sous forme principalement d'un financement des sciences dans l'enseignement supérieur par le biais des Conseils de la recherche, estimé à plus de £3 milliards (0.24 % du PIB).

Graphique 7.9. Le financement public de la R-D est concentré sur les grandes entreprises

En pourcentage, 2002¹

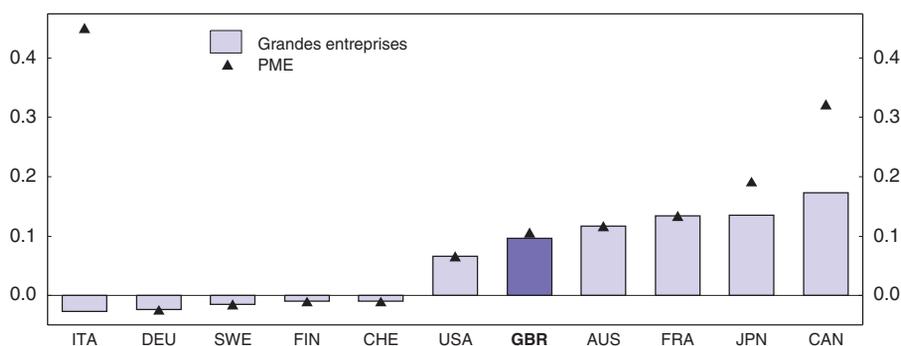


1. 2003 pour la Finlande, le Royaume-Uni et la Suède; 2000 pour l'Italie et la Suisse; 1999 pour l'Allemagne.

Source : OCDE (2005), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord*.

Graphique 7.10. La fiscalité de la R-D

Taux de subventions fiscales pour \$1 de R-D, 2004¹



1. Les subventions fiscales sont calculées comme étant 1 moins l'indice B. L'indice B pour l'Australie a été corrigé afin de faire apparaître les coefficients corrects de l'allégement fiscal de 125 % basé sur le volume et de l'allégement fiscal de 175 % calculé sur une base incrémentielle accordés au titre de la R-D. L'indice B pour le Japon couvre seulement les grandes entreprises dont le ratio R-D-ventes est inférieur à 10 % (l'indice B est de 0.831 pour celles dont le ratio R-D-ventes est supérieur à 10 %, et de 0.782 pour la recherche réalisée en collaboration avec les universités).

Source : OCDE (2004), *Science, technologie et industrie : perspectives de l'OCDE*.

susceptibles de limiter l'aide aux grandes entreprises. Au Royaume-Uni, le niveau du soutien aux PME est similaire à celui qui est offert aux grandes entreprises mais il y a une différence notable, à savoir que, pour les PME, le crédit d'impôt est remboursable, si bien que les PME déficitaires peuvent obtenir un paiement en espèces égal à 24 % des dépenses de R-D éligibles.

Bloom *et al.* (2002) obtiennent des données transversales robustes dénotant que les incitations fiscales sont efficaces pour accroître l'intensité de R-D. Ils estiment que l'élasticité sur longue période par rapport au coût d'utilisation est à peu près égale à l'unité, ce qui implique qu'une baisse de 10 % du coût d'utilisation majore la R-D de 10 % sur le long terme. De récents travaux empiriques de l'OCDE (OCDE, 2005a) tendent à confirmer cette estimation, même s'il s'agit d'une limite supérieure et si elle est sensible aux autres facteurs pris en compte. Cela signifie que le système de crédits d'impôt mis en place récemment pourrait renforcer l'intensité de R-D jusqu'à concurrence de 0.13 point, soit à peu près un quart de l'augmentation nécessaire pour atteindre l'objectif gouvernemental en matière de R-D. Il est probable, cependant, que cela demandera du temps : le délai médian est d'environ cinq ans selon Bloom *et al.* (2002) et de huit à neuf ans selon l'étude de l'OCDE¹³. Ces délais pourraient être plus longs encore du fait que c'est la première fois que des incitations fiscales sont mises en œuvre.

Pour l'heure, le taux d'utilisation des crédits d'impôt à la R-D est remarquable au regard des estimations initiales. En tout cas, tant le nombre d'entreprises intéressées¹⁴ que les montants demandés sont beaucoup plus élevés que pour n'importe lequel des dispositifs de financement direct décrits dans l'encadré 7.3, ce qui soulève la question d'éventuels chevauchements. Par exemple, la subvention à la R-D pour les PME et les crédits d'impôt au titre de la R-D visent à remédier aux mêmes défaillances du marché, à savoir les détournements et le coût élevé des enquêtes de vérification lors de l'évaluation d'un projet. Par ailleurs, certains éléments donnent à penser que les crédits d'impôt sont un instrument plus approprié. En particulier, la difficulté d'évaluer les projets vaut aussi pour les autorités lorsqu'il s'agit d'évaluer le bien-fondé des subventions à la R-D, et si l'une des raisons majeures de l'intervention des pouvoirs publics est de surmonter les difficultés de financement des petites entreprises, des prêts bonifiés par le biais d'un crédit d'impôt sembleraient être plus appropriés que des subventions (Abramovsky *et al.*, 2004).

Une série d'évaluations sur l'efficacité des crédits d'impôt à la R-D est attendue à partir de 2005, mais, avant même qu'elles soient disponibles, le gouvernement a publié un document consultatif en vue d'un éventuel renforcement de ce dispositif en réponse aux modifications du profil des investissements de R-D des entreprises (HM Treasury *et al.*, 2005). Ce document exclut, du moins pour le moment, toute modification de la définition des dépenses couvertes ainsi que toute augmentation du taux des crédits d'impôt pour les grandes entreprises. Il relève plutôt l'apparition de nouveaux pôles d'intensité de R-D hors des industries innovantes traditionnelles et propose d'accroître les crédits d'impôt pour ces entreprises. Toutefois, en l'absence de résultats d'évaluation, il n'y a pas encore lieu d'accroître la générosité des incitations fiscales à la R-D. Ces incitations devraient continuer de dépendre du marché, et il importe aussi de faire en sorte qu'elles soient bien comprises par les entreprises et de donner l'assurance qu'elles seront maintenues aux niveaux actuels.

Mesures visant à encourager les partenariats entre les entreprises et l'enseignement tertiaire

La part de la R-D réalisée dans l'enseignement supérieur et financée par les entreprises était d'environ 6 % en 2002, chiffre proche de la moyenne OCDE et sans grand changement par rapport aux années précédentes. Étant donné l'excellence de la base scientifique, dont témoigne le rang élevé qu'occupe le Royaume-Uni en termes de publications et de citations, on peut se demander s'il existe encore des possibilités de renforcer cette collaboration.

On reproche parfois au financement des universités de mettre exagérément l'accent sur la science pure aux dépens de l'exploitation commerciale des résultats de la recherche. La majeure partie du financement public pour les universités est liée à l'excellence de la recherche, laquelle, dans la pratique, est évaluée principalement en fonction de critères académiques, et elle est distribuée par l'intermédiaire de Conseils de recherche et de Conseils de financement, les ressources étant de plus en plus concentrées sur un petit nombre d'universités¹⁵. Celles-ci tendent aussi à obtenir la majeure partie du financement sous la forme de subventions à la recherche ou de contrats offerts par des entreprises, encore qu'il y ait quelques exceptions notables (Lambert, 2003). Il y a donc des universités qui, depuis longtemps, collaborent intensément avec les entreprises, sans pour autant figurer parmi les premières pour le financement public, beaucoup plus important, ce qui fait craindre que ces universités ne voient leurs ressources de plus en plus restreintes dans l'avenir. Ce phénomène est pris en compte avec la mise en place d'un « financement de troisième source » dans le cadre du *Higher Education Innovation Fund* (HEIF) en Angleterre et de mécanismes similaires dans le reste du Royaume-Uni, qui vise à promouvoir le transfert de savoir de la recherche universitaire au secteur des entreprises. Les ressources financières du HEIF permettent aux universités d'intensifier leur collaboration avec les entreprises. De fait, si l'on en juge par ces indicateurs – effectifs employés dans les offices de commercialisation ou de liaison avec les entreprises, nombre d'entreprises créées par essaimage, nombre de demandes de brevets déposées par les universités – l'interaction entre les entreprises et les universités s'est développée considérablement depuis 1998 par suite de l'augmentation de cette forme de financement (HM Treasury et al., 2004). L'étude Lambert, examen de la coopération universités-entreprises récemment entrepris par M. Richard Lambert pour le compte du gouvernement, préconisait, entre autres propositions, d'accroître ce financement (encadré 7.4). En conséquence, le gouvernement s'est engagé à porter le financement du HEIF à £110 millions par an d'ici 2007/08, soit une hausse d'environ 10 % en termes réels par rapport à 2004/05. En outre, conformément aux recommandations de l'étude Lambert, les Agences de développement régional se sont vu confier un rôle accru pour faciliter la collaboration universités-entreprises, et elles investissent fortement dans les sciences et l'innovation (£360 millions en 2005/06, soit une hausse de quelque 40 % en termes réels depuis 2002/03). Parmi d'autres recommandations de l'étude Lambert qui ont été mises en œuvre, il convient de citer la publication par le Comité des présidents d'université de nouvelles lignes directrices sur la gouvernance des universités et le lancement d'une série de modèles d'accords sur la propriété intellectuelle (« accords Lambert ») à l'intention des entreprises et des universités engagées dans la collaboration en matière de recherche.

Encadré 7.4. Principales recommandations de l'étude Lambert sur les liens entreprises-universités

- Un financement supplémentaire d'environ £100-200 millions devrait être mis à la disposition des départements d'université qui sont en mesure de prouver qu'il existe une forte demande des entreprises pour leurs recherches.
- Une part plus importante du financement public de la DIRDE devrait être allouée aux PME.
- La promotion des crédits d'impôt au titre de la R-D devrait être améliorée.
- Un certain nombre d'obstacles à la commercialisation de la propriété intellectuelle universitaire ont été identifiés, en particulier, un manque de clarté au sujet de l'appartenance de la propriété intellectuelle, surtout lorsque le financement est assuré en partie par des entreprises, ainsi qu'un manque de compétences spécialisées au sein des universités pour soutenir cette activité. Un groupe a été mis en place pour rédiger une série de modèles de contrats de collaboration entre les universités et les entreprises et d'élaborer un protocole de la propriété intellectuelle.
- Il faut accroître la responsabilité des Agences de développement régional en matière de coordination de la collaboration universités-entreprises.
- Il faudrait encourager les universités à mettre l'accent moins sur l'essaimage et davantage sur l'octroi de licences.
- Il faudrait établir un classement des universités affichant la plus forte intensité de recherche dans le monde.
- Il faudrait établir un code de gouvernance des universités, qui servirait de modèle de bonnes pratiques et dont la mise en œuvre serait volontaire, selon le principe « appliquer ou se justifier ».
- Les universités qui démontrent qu'elles sont bien gérées devraient bénéficier d'un régime réglementaire allégé.

Source : Lambert, R. (2003), *Lambert Review of Business-University Collaboration: Final Report*, HM Treasury, décembre, www.lambertreview.org.uk.

Assurer la fluidité du marché du travail pour les chercheurs et les scientifiques

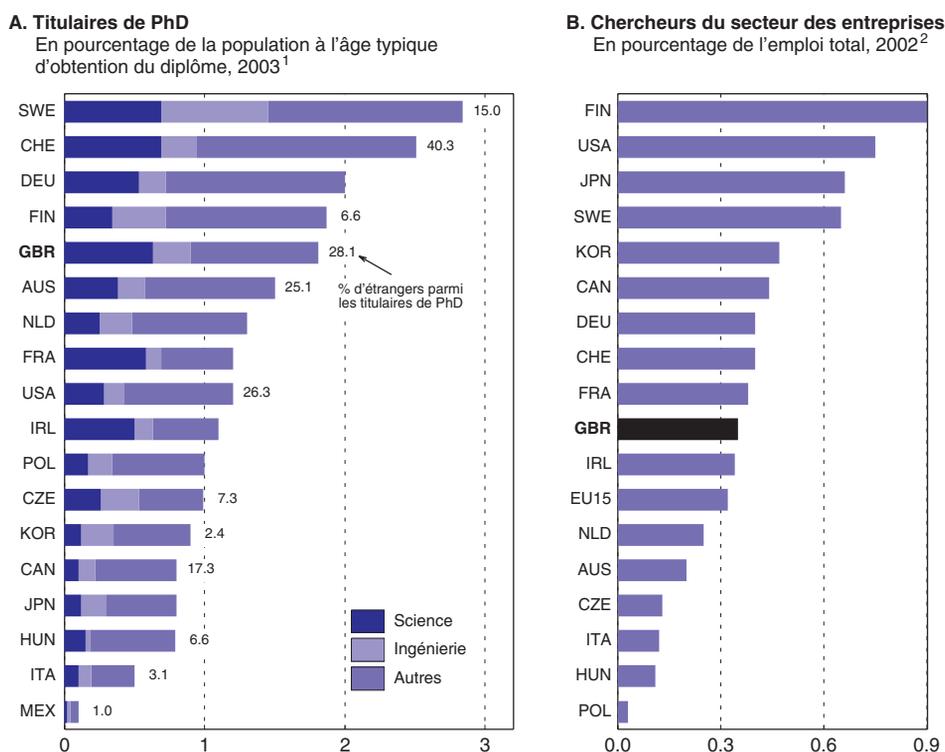
Une étude récente réalisée à la demande du gouvernement, l'étude Robert (HM Treasury, 2002), juge préoccupantes les faiblesses constatées dans l'enseignement des sciences, de l'ingénierie et de la technologie (SIT) et le décalage entre une demande croissante de diplômés en SIT et une offre qui s'amenuise (exception faite des TI et des sciences biologiques, pour lesquelles l'offre augmente). En vue d'accroître le nombre de diplômés en mathématiques, ingénierie et physique, cette étude recommande des mesures destinées à la fois à stimuler l'intérêt pour les sciences à l'école et à rendre les carrières universitaires et les métiers de la recherche plus attractifs. Avec l'examen des dépenses de 2004, le gouvernement s'est engagé à mener une action conforme aux conclusions de l'examen (HM Treasury et al., 2004). Ces propositions paraissent judicieuses pour corriger les faiblesses recensées dont l'État est directement responsable – telles que les pénuries de professeurs de mathématiques dans l'enseignement secondaire, le contenu des programmes scolaires dans les établissements du second degré ou le niveau des rémunérations payées aux titulaires d'un PhD. Il est cependant difficile de dire si ces

mesures suffiront pour réaliser l'objectif gouvernemental d'une augmentation radicale du nombre d'inscriptions dans les disciplines scientifiques dans l'enseignement secondaire et/ou dans les matières SIT dans le supérieur, mais il n'est pas certain non plus que ce changement fondamental soit nécessaire.

En comparaison des autres pays, il y a déjà un nombre relativement élevé de diplômés de SIT par rapport à la cohorte de jeunes pertinente (graphique 7.11, partie A)¹⁶. Malgré cette offre *potentielle* relativement abondante, le nombre de chercheurs *effectifs* par rapport à l'emploi total est moins élevé que dans beaucoup de pays comparables (graphique 7.11, partie B)¹⁷. Beaucoup de diplômés en SIT ne sont donc pas attirés vers des carrières dans la R-D, essentiellement parce que les rémunérations offertes par les employeurs ne sont pas assez compétitives (HM Treasury, 2002). En 2003, près de la moitié des titulaires d'un diplôme de premier cycle en sciences ou en ingénierie ne travaillaient ni comme scientifiques ou ingénieurs ni comme enseignants, cette proportion dépassant 60 % pour les diplômés de premier cycle en sciences physiques, technologie ou ingénierie. De fait, le secteur des services financiers et le secteur public sont les plus gros employeurs de diplômés en sciences et technologie.

Il est cependant difficile de se prononcer sur la nécessité d'une intervention plus poussée des pouvoirs publics étant donné que les ressources en main-d'œuvre qualifiée sont attirées vers les secteurs les plus performants, comme les services financiers, qui

Graphique 7.11. Titulaires de PhD et chercheurs



1. 2000 pour le Canada, 2002 pour la Finlande et l'Italie, 2001 pour les étudiants étrangers inscrits aux États-Unis.
2. 2000 pour la Suisse et les États-Unis, 2003 pour la Suède.

Source : OCDE (2005), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 1, et calculs à partir de la base de données de l'Éducation, septembre 2005.

affichent les rendements les plus élevés. S'il est vrai que le marché du travail pour les scientifiques et les ingénieurs est tendu, il ne l'est pas plus que pour les autres professions spécialisées : les salaires relatifs de ces métiers scientifiques et d'ingénieur ne donnent aucun signe de hausse tendancielle par rapport à ceux de l'ensemble des autres professions intellectuelles; et si le taux d'emploi des titulaires d'un diplôme de premier cycle en sciences et ingénierie est élevé, il est analogue à celui observé dans les autres disciplines. De plus, le succès des industries chimiques et pharmaceutiques montre bien que la rareté des scientifiques ne constitue pas une contrainte majeure dans les branches d'activité scientifiques (Owen, 2000). En résumé, rien ne pousse à conclure que la capacité d'absorption de nouvelles idées par l'économie est limitée par une pénurie de scientifiques et de chercheurs. Au contraire, si l'on compare avec les autres pays, il semble bien que le niveau général de qualifications de la population adulte est faible – par exemple, près d'un quart des adultes ne maîtrisent pas les savoirs fondamentaux – et c'est sans doute là un handicap plus grave du point de vue de la capacité d'absorption (chapitre 8).

Un autre impératif clé est de faire en sorte que les universités britanniques fonctionnent dans des conditions générales qui leur permettent de se hisser parmi les meilleures du monde et de rivaliser avec les grandes universités des États-Unis (encadré 7.5). C'est là un point essentiel, car l'un des facteurs les plus importants qui attirent les chercheurs de talent est sans doute le fait de se trouver dans un environnement intellectuellement stimulant, parmi les plus brillants universitaires mondiaux. À cet effet, à partir de 2006 les universités seront autorisées à fixer des frais de scolarité allant jusqu'à £3 000 par an, au lieu du tarif uniforme de £1 150 applicable actuellement à toutes les disciplines. Ces droits s'ajoutent au financement public par étudiant de £3 500 à £14 000 par an (selon le type d'études), aux subventions à la recherche et autres financements. La plupart des universités ont annoncé qu'elles feraient payer les £3 000, indiquant que le plafond qui les empêche d'appliquer des tarifs plus élevés – même si les étudiants étaient disposés à payer – est un carcan. Les dépenses moyennes par étudiant pour les établissements d'enseignement tertiaire aux États-Unis ont représenté 57 % du PIB par habitant en 2001, mais 30 % seulement au Royaume-Uni (hors financement de la R-D universitaire). Le fait d'autoriser les universités à faire payer £3 000 par an au lieu de £1 150 actuellement augmentera les ressources de l'équivalent de 11 % du PIB par habitant, mais cela ne comblera pas l'écart par rapport à la moyenne aux États-Unis – sans parler de l'écart par rapport aux meilleures universités américaines. Dans le cadre de la législation préparant la mise en place d'un mécanisme de contributions des diplômés, il a été décidé de faire procéder à une étude indépendante qui sera soumise au Parlement en 2009, et qui évaluera tous les aspects du nouveau dispositif à l'issue des trois premières années d'application. Le gouvernement examinera le rapport correspondant avant de soumettre une éventuelle recommandation au Parlement sur un relèvement du plafond des droits de scolarité. De l'avis de l'OCDE, il semblerait justifié de supprimer le plafond ou du moins de le réviser à la hausse. Une meilleure structure de gouvernance universitaire semble aussi primordiale, et l'étude Lambert a souligné la nécessité de réformer les structures collégiales souvent très conservatrices afin de rendre plus dynamiques les conseils des anciennes universités. En réponse à cette recommandation, le Comité des présidents d'université a publié des lignes directrices pour le gouvernement des universités, et toutes les universités sont en train de revoir leurs structures de gouvernance.

Encadré 7.5. Les meilleures universités du monde

Les classements mondiaux des universités sont dominés par les États-Unis, même si le Royaume-Uni y figure habituellement en meilleure position que les pays d'Europe continentale.

Un classement publié en novembre 2004 par le *Times Higher Education Supplement* était établi à partir d'une enquête auprès d'universitaires de 88 pays, selon les domaines de spécialisation des différents établissements. Il s'avère que les universités d'Oxford et de Cambridge se classent parmi les dix meilleures au monde, et que huit universités britanniques figuraient parmi les cinquante meilleures.

Des chercheurs de l'université Jiao Tong de Shanghai (Chine) ont établi un autre classement en pondérant plusieurs indicateurs des résultats universitaires ou de la recherche, notamment les anciens étudiants et professeurs ayant obtenu des prix Nobel, les chercheurs fréquemment cités et les citations de publications. Dans ce classement, Oxford et Cambridge font encore partie des 10 meilleures, et 5 universités britanniques figurent parmi les 50 meilleures mondiales.

Tableau 7.3. Les meilleures universités du monde, selon différents classements

Source	Nombre d'universités figurant parmi :					
	Les 10 meilleures			Les 50 meilleures		
	États-Unis	Royaume-Uni	Autres pays de l'UE	États-Unis	Royaume-Uni	Autres pays de l'UE
Times Higher Éducation Supplement	7	2	0	20	8	2
Université de Shanghai Jiao Tong	8	2	0	35	5	5

Source: Institute of Higher Education, Université Jiao Tong de Shanghai <http://ed.sjtu.edu.cn/ranking.htm>. The Times Higher Education Supplement www.thes.co.uk/worldrankings/.

Mobilité internationale

La mobilité internationale peut influencer grandement sur la disponibilité future de chercheurs et de scientifiques. Un aspect à prendre en considération est la « fuite des cerveaux », en particulier vers les États-Unis¹⁸. Les personnes d'Europe continentale ayant un niveau d'études élevé sont aussi généralement surreprésentées dans la migration vers les États-Unis, mais le nombre de migrants en provenance du Royaume-Uni est nettement plus grand (EEAG, 2003)¹⁹, en raison peut-être de l'absence de barrière linguistique. Les départs de professeurs en représentent une partie, c'est pourquoi l'étude Roberts recommande d'offrir aux universitaires des rémunérations plus élevées et liées davantage au marché. En revanche, on note aussi un afflux considérable d'étudiants brillants : 10 % de ceux qui suivent des études supérieures viennent de l'étranger, le Royaume-Uni accueillant 12 % des étudiants étrangers du monde entier (seuls les États-Unis font mieux). Près de la moitié de tous les PhD en ingénierie et technologie sont déjà décernés à des étrangers. Afin de tirer parti de ce réservoir important et croissant de chercheurs potentiels, le gouvernement a annoncé que les diplômés étrangers en sciences et

ingénierie ayant choisi des disciplines où il existe une pénurie auront automatiquement la possibilité de travailler au Royaume-Uni pendant un an après l'obtention de leur diplôme.

Résumé et conclusions

Selon divers indicateurs classiques, les résultats en matière d'innovation sont médiocres en comparaison de ceux des pays les plus performants de l'OCDE. Néanmoins, compte tenu des atouts que représentent les services à forte intensité de savoir et les industries créatives, où ces indicateurs sont sans doute moins aptes à rendre compte de l'innovation, les résultats globaux sont probablement sous-évalués.

- L'écart d'intensité de R-D par rapport à l'Allemagne, à la France et au Japon s'explique en grande partie par les effets de la composition industrielle, ce qui laisse penser qu'il ne convient peut-être pas de viser un niveau similaire d'intensité de R-D. En revanche, si les effets de la composition industrielle n'aident apparemment pas à expliquer l'écart avec les États-Unis, en raison de problèmes de comparabilité des données il est difficile de déterminer avec certitude les branches d'activité dans lesquelles résident les principales différences.
- La performance en termes de dépôts de brevets est médiocre mais d'autres formes de protection de la propriété intellectuelle, notamment l'utilisation de marques commerciales, se développent extrêmement vite, et l'excédent de la balance des paiements au titre des transferts de technologie est l'un des plus élevés de la zone OCDE.
- S'il est vrai que la part des chercheurs dans l'emploi total n'est pas exceptionnelle, ce n'est pas en raison d'une pénurie de titulaires d'un PhD dans les disciplines scientifiques et technologiques, qui sont relativement nombreux par comparaison avec les autres pays mais qui sont souvent attirés vers d'autres carrières.

En fin de compte, ces considérations incitent à la prudence dans la poursuite des objectifs d'innovation fixés par les autorités. En même temps, les études empiriques internationales qui établissent un lien entre l'innovation et la croissance globale soulignent que ce domaine d'action doit être surveillé en permanence, et il existe une masse grandissante de données qui, même si elles sont loin d'être concluantes, laissent au moins entrevoir les mesures qui seraient les plus efficaces pour stimuler l'innovation.

Les conditions cadres sont déjà parmi les plus favorables à la R-D dans la zone OCDE. Il y a place, néanmoins, pour des améliorations. Par exemple, la précédente *Étude* de l'OCDE concluait que des réglementations excessivement strictes en matière d'aménagement pouvaient avoir des coûts économiques considérables, et un récent rapport établi à la demande du gouvernement recommandait de simplifier les régimes réglementaires (Hampton, 2005). Par ailleurs, la charge fiscale, en particulier pour le secteur des entreprises, pourrait s'alourdir dans un avenir proche, faisant ressortir les choix difficiles, examinés plus avant au chapitre 3, sur le point de savoir dans quelle mesure le Royaume-Uni souhaite passer à un niveau plus élevé de prestations sociales et de prélèvements fiscaux.

S'agissant des mesures spécifiques à prendre en faveur de la science et de l'innovation, des travaux empiriques s'appuyant sur des indicateurs OCDE jusqu'à 2000 montrent qu'il existait des possibilités d'amélioration. Toutefois, depuis lors, le gouvernement a pris une série de nouvelles mesures pour stimuler la science et l'innovation, qui ont culminé avec le Cadre d'investissement pour la science et l'innovation de 2004, dont l'impact ne se fait pas encore sentir dans les indicateurs disponibles à l'heure actuelle. Les travaux empiriques de l'OCDE font ressortir que la « capacité d'absorption »

dénote une faiblesse particulière par rapport aux autres pays, et l'étude Roberts met en évidence une diminution du nombre de diplômés dans les disciplines SIT. Dans les domaines où l'État a une responsabilité directe, par exemple l'enseignement des sciences et des mathématiques au niveau secondaire ou la rémunération des chercheurs titulaires d'un PhD, les autorités ont réagi positivement face aux carences révélées dans l'étude Roberts. Cependant, étant donné que les diplômés en SIT sont relativement nombreux par rapport aux autres pays, et compte tenu de la réussite affichée par certaines industries fondées sur la science, comme l'industrie pharmaceutique, il est difficile de prétendre qu'une pénurie de chercheurs serait actuellement un paramètre contraignant.

Il est beaucoup plus urgent et important, pour accroître la capacité d'absorption en vue de tirer profit des avantages de l'innovation, d'élever le niveau *général* de qualifications de la population active, qui est bas, comme on le verra au chapitre 8. S'il est vrai que le nombre de titulaires d'un diplôme universitaire ou de recherche (PhD) n'est guère différent de celui que l'on trouve dans des pays comparables, le Royaume-Uni se distingue par la forte proportion des jeunes quittant l'école avant d'avoir terminé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et sans formation professionnelle particulière. L'amélioration continue de la pertinence et de la qualité des programmes d'enseignement professionnel est cependant aussi importante que leur extension. En effet, pour que cette extension réussisse, il faut que la filière professionnelle soit revalorisée par rapport à l'enseignement secondaire général – ce qui paraît être moins le cas au Royaume-Uni qu'ailleurs. En unifiant les multiples programmes et diplômes d'enseignement professionnel qui existent actuellement afin d'en limiter le nombre, on rendra l'enseignement continu plus attractif pour ceux qui quittent aujourd'hui l'école à 16 ans. En outre, l'initiative prise par le gouvernement d'établir des centres de formation professionnelle de haute qualité dans les zones défavorisées, avec une participation active des entreprises sous forme de parrainages, etc., aidera à revaloriser les programmes à vocation professionnelle.

La réorientation récente au détriment des subventions et au profit des incitations fiscales aidera sans doute à doper les dépenses de R-D, bien qu'il soit trop tôt pour juger des résultats. En attendant, la solution n'est peut-être pas d'accentuer la générosité des incitations fiscales à la R-D. Ces incitations devraient continuer de se fonder sur les mécanismes de marché, et il importe de faire en sorte qu'elles soient bien comprises par les entreprises et de donner l'assurance qu'elles seront maintenues aux niveaux existants.

Malgré une récente rationalisation des mesures budgétaires destinées à soutenir la R-D, il subsiste un risque de chevauchement entre les incitations fiscales à la R-D et les subventions restantes. Les autorités le reconnaissent, il faut améliorer l'évaluation des mesures budgétaires en faveur de la R-D. Lors des évaluations futures de l'ensemble des mesures budgétaires, il faudra aussi déterminer l'importance du chevauchement entre différents instruments de l'action gouvernementale, voir s'il y a des obstacles à l'adoption de l'innovation dans le secteur des services et si les mesures prises encouragent des entreprises à se lancer dans l'innovation (au lieu de renforcer l'innovation qui s'opère déjà dans une entreprise). Par ailleurs, il faudrait peut-être revoir la répartition du financement direct de la R-D entre les PME et les grandes entreprises, qui reçoivent la plupart des aides actuelles.

Il est encore possible de tirer parti des atouts de la base scientifique en promouvant plus énergiquement la collaboration universités-entreprises. Le financement universitaire met actuellement l'accent sur l'excellence de la recherche, ce qui favorise les universités d'élite, qui devraient attirer des entreprises multinationales de plus en plus mobiles.

Encadré 7.6. **Résumé des recommandations visant à renforcer l'innovation**

- L'objectif en matière de R-D est ambitieux, eu égard en particulier à la composition industrielle, mais il donne aussi une mesure imparfaite de l'innovation, en raison notamment du dynamisme de secteurs tels que les services à forte intensité de savoir, et il ne faut pas partir du principe que des résultats inférieurs aux attentes requièrent automatiquement une intervention des pouvoirs publics.
- Continuer d'améliorer les conditions générales, notamment en assouplissant les restrictions dans le domaine de l'aménagement de l'espace, en réduisant les formalités administratives pour les entreprises et en évitant d'alourdir encore la fiscalité en général.
- Soumettre l'éventail des mesures de soutien de la R-D à un examen périodique.
- Réexaminer la répartition du financement direct de la R-D entre les PME, qui éprouvent sans doute le plus de difficultés à mobiliser des ressources en raison des défaillances du marché, et les grandes entreprises, sur lesquelles le soutien est actuellement ciblé.
- Améliorer les évaluations des mesures budgétaires en faveur de la R-D. Lors des évaluations futures de l'ensemble des mesures budgétaires, il faudra aussi déterminer s'il existe des obstacles à l'adoption de l'innovation dans les secteurs de services et si les mesures prises encouragent des entreprises à se lancer dans l'innovation (au lieu d'intensifier l'innovation qui s'opère déjà dans une entreprise).
- Il est important de veiller à ce que les incitations fiscales à la R-D soient bien comprises des entreprises et de donner l'assurance qu'elles seront maintenues aux niveaux existants.
- Continuer de suivre les effectifs d'élèves et d'étudiants, et les qualifications qu'ils obtiennent, en sciences, ingénierie et technologie, aux niveaux secondaire et tertiaire. Si les pressions s'intensifient dans les domaines où l'État a une responsabilité directe à travers ses décisions de financement, des mesures supplémentaires devront être prises. Par exemple, il faudrait envisager de relever les rémunérations afin de résoudre le problème des pénuries d'enseignants en mathématiques et en sciences dans les établissements secondaires.
- La priorité absolue, si l'on veut améliorer la capacité d'absorption de la main-d'œuvre en matière d'innovation est d'élever le niveau général des qualifications, qui est faible (chapitre 8), en particulier en renforçant les possibilités de formation professionnelle afin de retenir davantage d'élèves dans l'enseignement secondaire.
- Conformément aux recommandations de l'étude Lambert, il faudrait envisager d'augmenter le financement des universités qui pratiquent de longue date une collaboration fructueuse avec les entreprises.
- La commission indépendante devrait être invitée à examiner les avantages qu'il y aurait à autoriser l'affectation de ressources supplémentaires aux universités qui obtiennent les meilleurs résultats en relevant le plafond des droits d'inscription. En outre, il faudrait encourager une réforme plus poussée des universités, en particulier en simplifiant les procédures de gouvernance, en resserrant les liens avec les anciens étudiants et en clarifiant les principes directeurs qui régissent les droits de propriété intellectuelle.

Cependant, pour concurrencer les meilleures universités des États-Unis, d'autres réformes s'imposent, notamment une simplification des structures de gouvernance des universités et une clarification des principes directeurs régissant les droits de propriété intellectuelle. Ces questions font actuellement l'objet d'initiatives dans le fil des recommandations de l'étude Lambert. Un relèvement du plafond actuel des droits d'inscription à l'université sera sans

doute aussi nécessaire afin d'assurer des ressources financières supplémentaires pour attirer et retenir les meilleurs talents. Conformément aux recommandations de l'étude Lambert, il faudrait aussi revoir les faibles augmentations prévues des financements pour les universités qui peuvent se targuer d'une collaboration fructueuse avec les entreprises, mais qui ne sont pas toujours les établissements figurant en tête des classements « académiques » utilisés pour déterminer la plus grande partie du financement des universités.

Notes

1. L'objectif du Royaume-Uni concernant l'intensité de R-D est moins ambitieux que celui fixé pour l'ensemble de l'Union européenne par le Conseil européen de Barcelone, qui prévoit de porter ce taux à 3 % (le niveau actuel étant de 2 %).
2. Guellec et van Pottelsberghe (2001) constatent qu'une hausse de 1 % du stock de R-D des entreprises majeure de 0.13 % la croissance de la productivité multifactorielle, et l'*Étude sur la croissance* de l'OCDE (OCDE, 2003) conclut à un effet positif de l'intensité de la DIRDE sur la croissance du PIB par habitant.
3. Dans le cadre d'une enquête de 1999, près de la moitié des employeurs dans le domaine de l'ingénierie déclaraient ne pas pouvoir recruter de diplômés ayant les qualifications techniques requises (DfEE, 1999).
4. Bien que le Royaume-Uni ait participé à l'ECI3, pour des raisons de confidentialité des données, il n'a fourni que des données globales à Eurostat, de sorte que bon nombre des réponses plus détaillées de l'enquête ne sont pas disponibles pour ce pays sur les bases de données de l'UE.
5. Il s'agit de l'argent payé ou reçu pour l'acquisition et l'utilisation de brevets, de licences, de marques commerciales, de dessins, de savoir-faire et d'assistance technique connexe et pour la R-D réalisée à l'étranger.
6. Un autre exemple de bons résultats dans les indicateurs secondaires de l'innovation pour le secteur des services concerne l'introduction de produits nouveaux pour l'entreprise (et non de produits nouveaux pour le marché). Le Tableau indicateur de l'innovation européenne 2004 semble indiquer que, si la proportion d'entreprises du secteur manufacturier introduisant des produits nouveaux pour l'entreprise était parmi les plus faibles dans l'UE, à 7 % (contre une moyenne de 21 % pour l'UE15), la proportion dans le secteur des services était la plus forte, à 22 % (contre une moyenne de 15 % pour l'UE15).
7. Tesco, la chaîne de commerces de détail du Royaume-Uni, est souvent citée comme leader de l'innovation en Europe, par exemple avec le système de cartes de fidélité, le lancement réussi de services en ligne dans des domaines déréglementés comme les services financiers, les produits pharmaceutiques et les télécommunications.
8. Sont définies comme industries manufacturières de haute technologie : les produits pharmaceutiques; les avions et engins spatiaux; les machines de bureau, machines comptables et ordinateurs; les appareils de radio, de télévision et de communication; les instruments médicaux, de précision et d'optique. Les industries manufacturières de moyenne technologie sont : les machines et appareils électriques n.c.a., les véhicules automobiles, les produits chimiques hors produits pharmaceutiques, les matériels ferroviaires et autres matériels de transport, les machines et outillages n.c.a.
9. Une analyse similaire par décomposition fondée sur une série de données différente – à savoir le « R&D Scoreboard » du *Department of Trade and Industry*, qui utilise les données des comptes publiés des 700 entreprises internationales arrivant en tête pour l'investissement en R-D – conclut à un rôle encore plus grand des effets de la composition industrielle dans l'explication de l'écart avec les principaux concurrents; voir Turner et Lundsgaard (2005) pour de plus amples détails.
10. L'augmentation de la R-D dans le secteur des services aux États-Unis a été concentrée principalement dans le commerce de gros et de détail, du fait peut-être de la délocalisation à l'étranger de la production de grandes entreprises manufacturières, laissant aux États-Unis la R-D résiduelle et les fonctions de vente, qui, aux fins des statistiques, sont classées dans le secteur du commerce de gros et de détail. Au Royaume-Uni, cependant, la R-D serait toujours allouée au secteur manufacturier, ce qui laisse penser qu'un bon tiers de la différence d'intensité de R-D dans le secteur des services pourrait correspondre à une illusion statistique (HM Treasury et DTI, 2005).
11. Calcul de l'OCDE fondé sur la fourchette de coefficients estimés indiquée par Becker et Pain (2003).

12. Cela s'explique en partie par le fait qu'une part importante du financement public direct de la R-D va à la défense, secteur dominé par les grandes entreprises, même si cela est vrai aussi pour les États-Unis et la France.
13. D'après OCDE (2005a), annexe 3, équation (3) du tableau A3.1.
14. Le nombre de PME demandant des crédits d'impôt pour la R-D était proche de 4 500 pour la seule année budgétaire 2002, alors que le nombre total d'entreprises (principalement des PME) ayant demandé des subventions à la R-D (ancien programme SMART) depuis le lancement du programme en 1986 est d'environ 2 400.
15. Les universités sont des institutions indépendantes ayant un statut d'organisme de bienfaisance, même si l'État assure l'essentiel des ressources pour l'enseignement ainsi que les deux principales sources de financement de la recherche, par le biais d'un système dual de soutien. La principale source de financement de la recherche est constituée par les Conseils de financement, qui accordent des ressources en fonction de la qualité et les allouent à l'issue d'un examen par les pairs des résultats obtenus dans le passé, tels qu'ils sont mesurés par le processus d'évaluation de la recherche. La seconde partie vient des Conseils de la recherche, essentiellement sous la forme de subventions pour des projets allouées à des chercheurs particuliers ayant proposé de réaliser des travaux précis.
16. C'est le cas, en particulier, pour les titulaires d'un PhD en sciences et en ingénierie, qui jouent un rôle central dans la R-D du secteur des entreprises. Seules la Suède et la Suisse comptent davantage de docteurs en sciences et en ingénierie par rapport à la taille de la cohorte de jeunes.
17. La situation est très différente de ce qu'elle était au début des années 80, lorsque seuls les États-Unis avaient une proportion de chercheurs dans le secteur des entreprises supérieure à celle du Royaume-Uni. Depuis, la proportion de chercheurs dans le secteur des entreprises au Royaume-Uni a diminué d'un quart alors qu'elle s'est accrue dans tous les autres pays de l'OCDE.
18. Parmi les résidents des États-Unis originaires du Royaume-Uni, six sur dix ont fait des études supérieures, contre trois sur dix dans la population britannique. Et parmi ceux qui sont arrivés récemment, 5 % sont titulaires d'un PhD, contre 1.6 % seulement de la cohorte de jeunes au Royaume-Uni.
19. Informations s'appuyant sur le recensement de 1990 aux États-Unis.

Bibliographie

- Abramovsky, L., R. Harrison et H. Simpson (2004), « Increasing Innovative Activity in the UK? Where now for Government Support for Innovation and Technology Transfer? », *IFS Briefing Note*, n° 53, The Institute for Fiscal Studies, Londres, novembre, www.ifs.org.uk/.
- Becker, B. et N. Pain (2003), « What Determines Industrial R&D Expenditure in the UK? », *Discussion Paper*, n° 211, National Institute of Economic and Social Research, Londres, avril, www.niesr.ac.uk/pubs/discuss.htm.
- Bloom, N., R. Griffith et J. Van Reenan (2002), « Do R&D Tax Credits Work? », *Journal of Public Economics*, vol. 85, n° 1, Elsevier B.V.
- DfEE (Department for Education and Employment) (1999), « The Labour Market for Engineering, Science and IT graduates: Are There Mismatches Between Supply and Demand », *Research Brief*, n° 112, DfEE, Londres, mars, www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/ACF340F.doc.
- DTI (Department of Trade and Industry) (2003), « Competing in the Global Economy – The Innovation Challenge », *DTI Economics Papers*, n° 7, DTI, Londres, novembre, www.dti.gov.uk/economics/papers.html.
- DTI (2004), « PSA Target Metrics for the UK Research Base », Office of Science and Technology, DTI, Londres, octobre, www.ost.gov.uk/research/psa_target_metrics_oct2004.pdf.
- EEAG (European Economic Advisory Group) (2003), « Should We Worry about the Brain Drain? », *Report on the European Economy 2003*, Ifo Institute for Economic Research, Munich, www.cesifo-group.de.
- Greenhalgh, C., M. Longland et D. Bosworth (2003), « Trends and Distribution of Intellectual Property: UK and European Patents and UK Trade and Service Marks 1986-2000 », mimeo, Intellectual Property Research Centre (OIPRC), Oxford, www.patent.gov.uk/about/ippd/ipresearch/ipresearch.htm.
- Griffith, R. et R. Harrison (2003), « Understanding the UK's Poor Technological Performance », *IFS Briefing Notes*, n° 37, The Institute for Fiscal Studies, Londres, juin, www.ifs.org.uk/.
- Griffith, R., S. Redding et H. Simpson (2004), « Foreign Ownership and Productivity: New Evidence from the Service Sector and the R&D Lab », *Discussion Paper*, Centre for Economic Policy Research, n° 4691, septembre, www.cepr.org/pubs/new-dps/dp_papers.htm.

- Guellec, D. et B. van Pottelsberghe (2001), « Recherche-développement et croissance de la productivité : Analyse des données d'un panel de 16 pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 33, vol. II, OCDE, Paris, www.oecd.org/revueeconomiques.
- Hampton, P. (2005), « Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement », Hampton Review of Regulatory Inspection and Enforcement, HM Treasury, mars, www.hm-treasury.gov.uk/hampton.
- Higher Education Policy Institute (2004), *Projecting Demand for UK Higher Education from the Accession Countries*, Oxford, mars, www.hepi.ac.uk/pubs.asp?DOC=Reports.
- HM Treasury (2002), *SET for Success, the Supply of People with Science, Technology, Engineering and Mathematics Skills*, rapport final de l'étude de Sir Gareth Roberts, Londres, avril, www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/independent_reviews_archive.cfm.
- HM Treasury (2005a), *Budget 2005: Economic and Fiscal Strategy Report*, The Stationery Office, Londres, mars, www.hm-treasury.gov.uk/budget/.
- HM Treasury (2005b), *Tax Credits: Reforming Financial Support for Families*, documents associés au Budget, The Stationery Office, Londres, mars, www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_05/assoc_docs/.
- HM Treasury, Department of Trade and Industry, et Department for Education and Skills (2004), « Science and Innovation Investment Framework, 2004-2014 », The Stationery Office, Londres, juillet, www.hm-treasury.gov.uk/documents/enterprise_and_productivity/.
- HM Treasury, Department of Trade and Industry, et Department for Education and Skills (2005), « The Ten Year Science & Innovation Investment Framework, Annual Report 2005 », The Stationery Office, Londres, juillet, www.ost.gov.uk/policy/sifreview05.pdf.
- HM Treasury, Department of Trade and Industry et HM Revenue and Customs (2005), « Supporting Growth in Innovation: Enhancing the R&D Tax Credit », juillet, www.hm-treasury.gov.uk.
- HM Treasury et DTI (Department of Trade and Industry) (2005), « R&D Intensive Businesses in the UK », *DTI Economics Papers*, n° 11, DTI, Londres, mars, www.dti.gov.uk/economics/papers.html.
- Lambert, R. (2003), *Lambert Review of Business-University Collaboration: Final Report*, HM Treasury, décembre, www.lambertreview.org.uk.
- OCDE (2002a), « Tax Incentives for Research and Development: Trends and Issues », document présenté par la direction de la Science, de la Technologie et de l'Industrie au « Roundtable on Tax Incentives for Research and Development », à l'OCDE le 6 juin, www.oecd.org/dataoecd/12/27/2498389.pdf.
- OCDE (2002b), *Benchmarking Industry-Science Relationships*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE*, OCDE, Paris, www.oecd.org/sti/scoreboard.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, vol. 2004/3, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/etudes/uk.
- OCDE (2005a), « Innovation Policies: Innovation in the Business Sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, OCDE, Paris, forthcoming, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- OCDE (2005b), « Promoting Innovation in Services » (Promouvoir l'innovation dans les services), Direction de la Science, de la Technologie et de l'Industrie, Comité des politiques scientifiques et technologiques, Groupe de travail sur les politiques de l'innovation et la technologie, DSTI/STP/TIP(2004)4/FINAL, OCDE, Paris, www.oecd.org/sti/innovation.
- Owen, G. (2000), *From Empire to Europe: The Decline and Revival of British Industry since the Second World War*, HarperCollins.
- Pryke, R. (1981), *The Nationalised Industries: Policies and Performance since 1968*, Blackwell Publishing, Oxford.
- Turner, D. et J. Lundsgaard (2005), « Raising Innovation Performance in the United Kingdom », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, OCDE, Paris, forthcoming, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.

Chapitre 8

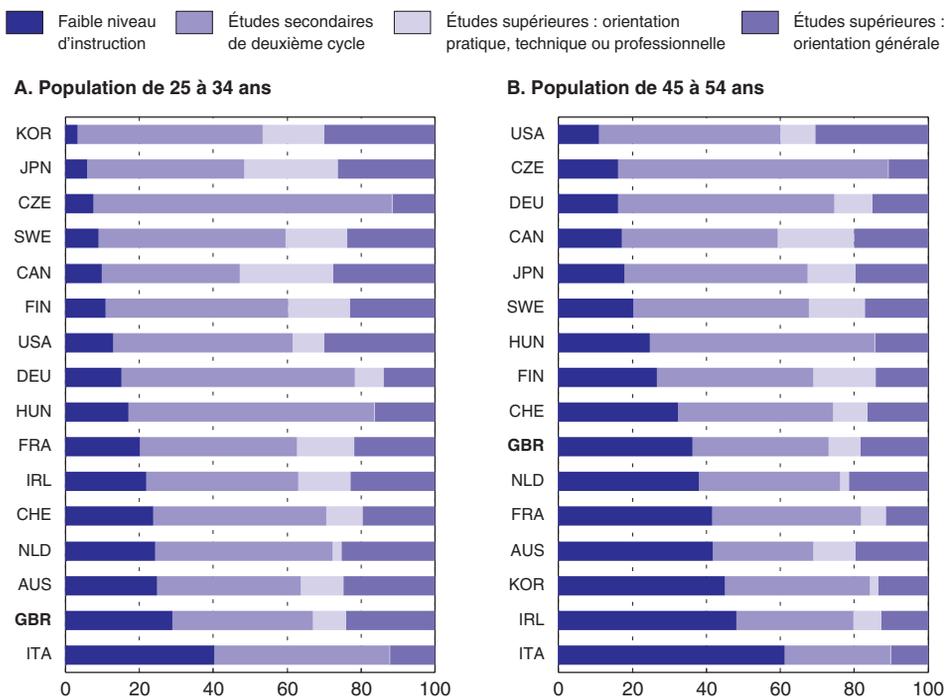
Relever le niveau de qualification

Le niveau de qualification insuffisant d'une grande partie des travailleurs est l'un des principaux facteurs qui limitent la capacité à absorber les innovations et à adapter les méthodes de travail pour tirer profit des nouvelles technologies. Si les diplômés de l'université sont relativement nombreux en comparaison des autres pays, les qualifications intermédiaires et professionnelles sont insuffisantes, même parmi les jeunes cohortes. Dans le prolongement du chapitre sur l'innovation, le présent chapitre analyse les causes profondes de cette pénurie de qualifications intermédiaires et examine les options qui permettraient d'améliorer la formation des jeunes de 14 à 19 ans tout en développant la formation des adultes. Étant donné l'ampleur du manque de qualifications et son caractère structurel, un vaste ensemble de mesures s'impose. Un renforcement des savoirs fondamentaux et une réduction de l'absentéisme scolaire devraient permettre d'asseoir l'approfondissement des connaissances sur des bases plus solides. Par la suite, il faudrait améliorer l'offre et la qualité de la formation intermédiaire et professionnelle, qui a une mauvaise image. Des incitations économiques plus claires en faveur de l'accumulation de capital humain iraient dans le même sens.

Le manque de qualifications et ses causes

Pour réaliser et adopter des innovations, il faut disposer non seulement de chercheurs et de scientifiques, mais aussi de travailleurs qualifiés capables de mettre en œuvre de nouveaux processus et d'adapter les produits et les services aux besoins spécifiques des clients. En outre, l'innovation technique va souvent de pair avec des changements organisationnels qui se traduisent par une décentralisation des responsabilités, une déstratification des fonctions et une polyvalence croissante, exigeant généralement des qualifications supplémentaires (Caroli et Van Reenen, 2001). En comparaison des autres pays, le Royaume-Uni est surtout désavantagé par le fait qu'une très forte proportion de la main-d'œuvre n'a pratiquement pas poursuivi ses études au-delà de la scolarité obligatoire : 29 % des 25-34 ans sont peu qualifiés, chiffre beaucoup plus élevé que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 8.1). En outre, de nombreux adultes n'ont pas acquis les savoirs les plus fondamentaux.

Graphique 8.1. Niveau d'instruction de la population adulte¹
2003²



1. Par « faible niveau d'instruction », il faut entendre un niveau d'instruction scolaire se limitant à l'enseignement primaire, au premier cycle du secondaire ou à des programmes courts de niveau 3C de la CITE. Le deuxième cycle de l'enseignement secondaire comprend les programmes post-secondaires non tertiaires. L'enseignement supérieur de type A comprend l'enseignement de type B dans le cas de la Hongrie, de l'Italie et de la République tchèque.
2. 2002 pour l'Italie.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*.

Pour remédier à cette situation, la solution la plus évidente semble être de développer fortement l'enseignement et la formation au niveau intermédiaire, mais cela n'est peut-être pas facile à mettre en œuvre. Au niveau universitaire, les inscriptions ont rapidement augmenté au cours des années 90 et, avec la contribution des diplômés, davantage de ressources vont être disponibles. À un niveau de qualification intermédiaire, en revanche, la situation a très peu évolué. En particulier, le fait qu'un jeune sur dix parmi les 16-18 ans, ne fait pas d'études, n'exerce pas d'emploi et ne suit pas de formation est officiellement considéré comme un « scandale » (DfES, 2004). Sur 28 pays de l'OCDE, le Royaume-Uni a le cinquième plus faible taux de scolarisation des jeunes de 17 ans, et parmi les 12 pays de l'OCDE où la scolarité obligatoire va jusqu'à 16 ans, il a le plus faible taux de scolarisation des jeunes de 17 ans, après la Nouvelle-Zélande (OCDE, 2005a)¹. L'objectif à long terme du gouvernement est de faire en sorte que tous les jeunes poursuivent leurs études jusqu'à 18 ans au moins, et plus spécialement de porter en dix ans le taux de scolarisation des jeunes de 17 ans de 75 à 90 %. Il s'agit là d'un objectif très ambitieux, étant donné que le taux de scolarisation à 17 ans est resté globalement stationnaire ces dix dernières années; sa réalisation sera sans doute difficile car elle exigera la remise en cause de certaines structures économiques fondamentales et de certaines attitudes. Le gouvernement a demandé à Lord Leitch d'étudier les besoins futurs de qualifications de l'économie britannique aux fins de promouvoir la productivité, la croissance économique et les objectifs sociaux. Cette étude, qui fera l'objet d'un rapport au printemps 2006, vise à recueillir des données afin de permettre aux autorités d'évaluer la composition de la main-d'œuvre souhaitée à l'horizon 2020 et d'en tirer des conséquences pour la politique actuelle en matière de qualifications.

La demande de qualifications s'accroît sur le marché du travail...

Les qualifications sont un facteur très important de l'évolution du marché du travail. Les personnes qui n'ont pas reçu de formation structurée ont moins de chances que les autres de trouver un emploi : plus de 4 sur 10 n'exercent pas d'activité, contre moins de 2 sur 10 pour le reste de la population. Apparemment, nombre d'entre elles n'ont pas suffisamment de capacités pour travailler dans un environnement de travail moderne et, *a fortiori*, sans doute, dans des entreprises innovantes. La rémunération horaire brute moyenne est près de deux fois plus élevée pour les personnes ayant fait des études universitaires que pour celles qui n'ont aucun diplôme, mais on observe aussi des différences considérables entre différents niveaux de qualification professionnelle (tableau 8.1). Depuis quelques années, la composition de la population adulte en âge de travailler s'est profondément modifiée, avec une augmentation des niveaux d'instruction. En particulier, le nombre de personnes titulaires d'une maîtrise ou d'un PhD a augmenté de près de 50 % depuis 1998, mais en dépit de cet accroissement rapide de l'offre, la compression des écarts de salaire a été modérée, la rémunération horaire brute ayant augmenté de 5 % entre 2001 et 2004 pour les titulaires d'un diplôme universitaire, contre 10 % pour l'ensemble de la population d'âge actif, si bien que l'écart demeure supérieur à 30 %. En outre, le nombre de personnes peu qualifiées a diminué et celui des travailleurs à qualifications intermédiaires a progressé, mais leur rémunération horaire relative est restée inchangée. Cela signifie que la demande de travailleurs moyennement et hautement qualifiés s'est considérablement accrue en même temps que l'offre augmentait.

Ces tendances du marché du travail, de même que les résultats d'études fondées sur des microdonnées (encadré 8.1), donnent une idée des compétences qui sont de plus en

Tableau 8.1. **Niveau d'instruction, rémunération et situation sur le marché du travail**Angleterre, population d'âge actif¹, 2004

		Nombre de personnes		Rémunération horaire brute moyenne ²		Situation sur le marché du travail, % ³		
		Millions	% de variation depuis 1998	£	% de variation depuis 2001	Actifs occupés	Chômeurs ⁴	Inactifs
Niveau le plus élevé de qualification⁵								
5	Maîtrise, PhD et équivalent	1.6	+46	14.97	+5	88	2	10
4	Premier diplôme et formation courte de l'enseignement supérieur ou équivalent (enseignant ou infirmier par exemple)	6.4	+16					
3	Niveau avancé de formation professionnelle ou générale ⁶	5.9	+12	10.50	+11	78	3	19
2	Formation professionnelle ou générale ⁷	6.6	+2	9.41	+10	75	4	20
< 2	Formation professionnelle de base ⁸	5.9	-6	8.77	+9	72	5	22
-	Aucune formation scolaire	4.1	-15	7.65	+14	51	6	43
Population d'âge actif total		30.4	+3	11.29	+10	75	4	21

1. Âge actif : 16-64 ans pour les hommes et 16-59 ans pour les femmes.

2. Salariés à plein-temps. La rémunération horaire brute moyenne des apprentis n'est pas prise en compte dans les niveaux 2 et 3 et s'élève à £10.15.

3. La somme des pourcentages peut ne pas être égale à 100, les chiffres étant arrondis.

4. Définition du BIT.

5. Suivant le système national de qualification du Royaume-Uni. La correspondance avec les catégories indiquées dans le graphique 8.1 est la suivante : niveaux 5 et 4 – études « supérieures », niveau 3 et une partie du niveau 2 – études « secondaires de deuxième cycle », reste du niveau 2 et en dessous – « faible niveau d'instruction ».

6. RSA *Advanced Diploma*, *BTEC Nationals*, *ONC/OND*, apprentissage de niveau avancé assuré par les municipalités et les *Guilds*, accès à l'enseignement supérieur, *GNVQ* avancé, plusieurs *A-level* au *GCE*, 4 *A-level* ou *SCE Highers/Scottish* ou davantage, *Certificates of Sixth Year Studies (CSYS)* de niveau 3. Généralement atteint à l'âge de 18-19 ans.

7. Diplômes RSA, formation professionnelle assurée par les municipalités et les *Guilds*, *BTEC Firsts* ou apprentissage, un *A-level* au *GCE*, 2 ou 3 *AS-level*, au moins cinq *A*-C* au *GCSE* ou équivalent/*SCE Highers/CSYS* de niveau 2. Généralement atteint à l'âge de 16-17 ans.

8. Certificats généraux *BTEC*, certificats *YT*, autres diplômes RSA, autres formations de niveau 1 assurées par les municipalités et les *Guilds*, au moins un *grade G* au *GCSE* ou équivalent, qualifications professionnelles de base.

Source : DfES (2005), « The Level of Highest Qualification Held by Young People and Adults: England 2004 », *First Release*, SFR 06/2005, ONS, février.

plus demandées et des types de formation intermédiaire et professionnelle qui sont les plus appréciés :

- Les avantages économiques importants, en termes de rémunération, dont bénéficient les personnes titulaires d'un diplôme universitaire concordent avec l'hypothèse que les capacités cognitives abstraites et l'aptitude à résoudre des problèmes sont de plus en plus appréciées par les entreprises.
- Il semble y avoir un effet de seuil, de sorte que les programmes de formation professionnelle doivent avoir une certaine durée et aboutir à une compétence professionnelle clairement reconnue par les employeurs avant de se traduire par des avantages économiques substantiels en termes de rémunération.
- La formation professionnelle semble être plus efficace si elle est liée d'une manière ou d'une autre à l'emploi effectif, par comparaison avec les programmes purement scolaires.

Encadré 8.1. Analyse des avantages économiques découlant d'une formation professionnelle au Royaume-Uni

D'après les études détaillées des avantages économiques découlant d'une formation professionnelle, tenant compte des effets des caractéristiques individuelles, de la branche d'activité considérée, etc., la rémunération ne serait significativement plus élevée que dans le cas de certains programmes aboutissant à des diplômes de niveau 2 (correspondant généralement à l'âge 17-18 ans si les programmes de formation suivent immédiatement la scolarité obligatoire). Par comparaison avec une personne n'ayant aucune qualification, Dearden *et al.* (2004) estiment que la rémunération est de 5 à 20 % plus élevée pour les titulaires d'une formation des *City and Guild Crafts*, d'un *First Diploma du Business and Technology Education Council* et de la *Royal Society of Arts*, ainsi que pour les personnes ayant suivi un *trade apprenticeship* ou un *modern apprenticeship*. Cependant, des résultats très étonnants sont obtenus en ce qui concerne les certificats de *National Vocational Qualification (NVQ)* qui peuvent être délivrés en tant que certificats professionnels sanctionnant une expérience professionnelle et une formation en entreprise, ou dans le cadre de programmes scolaires. Dans ce cas, Dearden *et al.* (2004) constatent que dans la plupart des domaines, la rémunération des titulaires d'un NVQ2 est équivalente ou inférieure à celle des autres personnes ayant par ailleurs des caractéristiques comparables. Cependant, on observe des avantages positifs statistiquement significatifs, avec une rémunération plus élevée, dans certains secteurs et professions, comme l'administration publique, l'enseignement et la santé (3-8 %) pour les femmes et les conducteurs de machines et d'engins (5-7 %) pour les hommes. Par ailleurs, si l'on ne considère que les NVQ2 sanctionnant une expérience professionnelle et une formation en entreprise, leur effet est positif alors qu'il semble négatif lorsque le NVQ2 est obtenu dans le cadre d'un programme scolaire. Enfin, l'effet de l'obtention d'un certificat NVQ2 sur la rémunération est beaucoup plus prononcé pour les personnes qui avaient des capacités cognitives limitées dans leur enfance ou qui proviennent d'un milieu familial désavantagé. On peut donc se demander si ce groupe n'est pas particulièrement vulnérable lorsqu'il quitte l'école à 16 ans sans aucun diplôme professionnel, et si la « seconde chance » offerte par le NVQ n'est pas plus importante pour ce groupe que pour les autres. On observe certaines différences entre hommes et femmes, en particulier dans le cas de l'apprentissage, Mcintosh (2004a) mettant en évidence une augmentation de 7 % de la rémunération pour les hommes ayant suivi un apprentissage, mais aucun effet positif pour les femmes. Dans toutes ces analyses, les avantages estimés ne tiennent pas compte du coût d'opportunité du temps consacré aux études, comme le fait observer Sianesi (2003).

Les gains modérés découlant d'une formation professionnelle de niveau 2 sont confirmés par l'examen des taux d'emploi (Mcintosh, 2004b). Les personnes qui quittent l'école sans diplôme peuvent améliorer leurs possibilités d'emploi en suivant une formation professionnelle. Parmi les hommes qui étaient au chômage avant de suivre une formation professionnelle de niveau 2, 36 % ont trouvé un emploi, contre 28 % seulement de ceux qui sont restés sans qualifications. Parmi les hommes qui étaient inactifs avant d'obtenir leur diplôme professionnel de niveau 2, 19 % ont obtenu un emploi, contre 13 % de ceux qui sont restés sans qualifications. Cependant, 44 % des jeunes gens et 46 % des jeunes filles qui quittent l'école sans qualifications ne reprennent jamais d'études par la suite.

Il est difficile d'analyser les aspects économiques de l'éducation et de la formation professionnelle en raison du manque de données concernant le marché de travail par catégories de qualifications. L'*Office for National Statistics (ONS)* publie de nombreuses statistiques de qualité sur, par exemple, la rémunération hebdomadaire et horaire par branche d'activité et catégorie professionnelle, mais les données concernant la situation dans l'emploi et la rémunération par niveau d'instruction sont beaucoup plus limitées, et

Encadré 8.1. Analyse des avantages économiques découlant d'une formation professionnelle au Royaume-Uni (suite)

il n'est pratiquement pas possible de suivre l'évolution des résultats obtenus par les intéressés au fil des ans. L'établissement de statistiques de ce type pourrait contribuer à étayer l'action publique dans un domaine qui est de plus en plus considéré comme vital pour la croissance économique.

... mais plusieurs facteurs dissuadent les jeunes d'améliorer leurs qualifications

La fiscalité et les prestations nuisent aux incitations financières à acquérir de meilleures qualifications

Compte tenu de l'importance des écarts de rémunération observés, on peut se demander pourquoi un plus grand nombre de personnes ne cherchent pas à acquérir des qualifications intermédiaires, au moins, pour accroître leur revenu. Les personnes se situant au point médian de la distribution des rémunérations brutes des salariés à plein-temps en 2002 gagnaient 80 % de plus que les personnes se situant dans le 10^e centile, différence un peu plus importante que dans la plupart des pays européens, mais plus faible qu'au Canada et qu'aux États-Unis² (tableau 8.2). Cependant, certains groupes à bas revenus ne sont guère incités à acquérir des qualifications car les prestations et crédits d'impôt dont ils bénéficient disparaissent rapidement à mesure que leurs revenus s'accroissent. En termes de revenus *nets*, le gain engendré par une formation et une augmentation des revenus *bruts* peut donc être relativement limité dans certains cas.

Lorsqu'un adolescent hésite entre quitter l'école à 16 ans pour chercher un emploi ou poursuivre ses études, il peut se faire une idée des avantages financiers apportés par un plus haut niveau d'instruction en examinant les revenus de ses parents, de membres de sa famille ou d'amis. S'il prend comme référence un célibataire ou un couple sans enfant, la formation procure incontestablement un avantage financier, puisque le taux marginal effectif d'imposition de 70 % ne s'étend que jusqu'à un niveau légèrement supérieur à une rémunération à plein-temps au salaire horaire minimum de £5.05 (soit un peu moins de 50 % du salaire de l'ouvrier moyen). Au-delà, les contribuables conservent les deux tiers de chaque livre supplémentaire obtenue grâce à un meilleur niveau d'instruction. En revanche, si l'on prend comme exemple un couple avec enfants ou un parent isolé, la situation est moins favorable. Comme les familles bénéficient d'importants crédits d'impôt au titre des enfants à charge et de l'exercice d'une activité, la suppression de ces avantages couvre un large intervalle de revenus. Le taux marginal effectif d'imposition de 70 % applicable à un couple avec deux enfants dans lequel les deux parents gagnent les deux tiers du revenu d'un ouvrier moyen est beaucoup plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE (tableau 8.2). En outre, si l'on tient compte également de la couverture des frais de garde des enfants par le crédit d'impôt pour les actifs, la suppression des avantages s'étend encore plus haut dans l'échelle des revenus, et lorsque l'un des parents gagne 67 % du revenu de l'ouvrier moyen, le taux marginal effectif d'imposition tombe seulement de 70 % à 33 % si l'autre parent gagne plus de 115 % du revenu de l'ouvrier moyen, les frais de garde d'enfants étant présumés moyens. Autre exemple, si l'un des deux parents travaille à plein-temps avec une rémunération moyenne pour des qualifications de niveau 3

Tableau 8.2. **Une large distribution des rémunérations contrebalancée par des taux marginaux effectifs d'imposition élevés**

2004 pour le Royaume-Uni, 2002 pour les autres pays

Distribution des rémunérations ¹ (2002, ratios entre déciles)			Taux marginaux effectifs d'imposition pour différents niveaux de revenu (en % du salaire de l'ouvrier moyen) ² <i>compte non tenu de la suppression des prestations au titre de la garde des enfants</i>								
			Personne seule				Couple à deux apporteurs de revenu avec 2 enfants ³				
			90/50	50/10	50 %	67 %	100 %	150 %	50 %	67 %	100 %
Hongrie	2.29	2.15	Corée	9	11	12	26	7	11	12	24
États-Unis	2.28	2.05	Japon	21	21	22	30	21	21	22	30
France	2.01	1.56	Irlande	20	24	26	48	20	24	26	26
Corée	1.98	2.02	Rép. tchèque	26	26	30	30	26	26	30	30
Royaume-Uni	1.97	1.80	Suisse	23	23	31	32	26	28	30	30
Irlande	1.92	1.70	États-Unis	29	29	29	41	29	29	29	41
Canada	1.86	1.99	Canada	29	29	36	33	29	29	36	33
Australie	1.84	1.67	Australie	33	31	31	49	33	31	31	49
Japon	1.84	1.62	Italie	43	32	39	39	43	32	39	39
Allemagne	1.80	1.69	Suède	36	38	30	52	36	38	30	52
Suisse	1.78	2.14	Finlande	74	40	46	51	36	40	46	51
Rép. tchèque	1.76	1.68	Hongrie	25	40	40	50	24	40	40	50
Italie	1.74	1.38	France	17	48	33	36	24	42	33	30
Finlande	1.71	1.44	Allemagne	50	50	57	58	46	54	57	46
Suède	1.65	1.38	Royaume-Uni	70	33	33	33	70	70	33	33
			Royaume-Uni, compte tenu de la suppression du crédit d'impôt pour les actifs au titre de la garde des enfants⁴								
			Personne seule				Parent isolé avec 2 enfants				
			Un seul apporteur de revenu				89 70 70 70				
			Couple sans enfants				Couple avec 2 enfants				
			Un seul apporteur de revenu				89 70 70 33				
			Deux apporteurs de revenu ³				70 70 70 33				

1. 1996 pour l'Italie, 2000 pour la Hongrie et l'Irlande. Rémunération brute à plein-temps sauf pour la France, où il s'agit de la rémunération nette.

2. Taux marginal effectif d'imposition indiquant la mesure dans laquelle la fiscalité et les prestations réduisent l'avantage financier procuré par l'exercice d'une activité, c'est-à-dire la proportion dans laquelle les revenus supplémentaires sont « repris par l'impôt » sous l'effet combiné d'un accroissement des impôts et d'une diminution des prestations. Le calcul est le suivant :

Taux marginal effectif d'imposition = $1 - (\text{revenu net 2} - \text{revenu net 1}) / (\text{revenu brut 2} - \text{revenu brut 1})$
avec $\text{revenu brut 2} = \text{revenu brut 1} + \text{« marge »}$ (+1 point de pourcentage du salaire d'un ouvrier moyen).

Les revenus du travail sont exprimés en pourcentage du salaire de l'ouvrier moyen, hors aide sociale.

3. Le revenu du premier parent est fixé à 67 % du salaire de l'ouvrier moyen, l'autre parent a un revenu courant du montant indiqué.

4. Comme cela est indiqué dans le chapitre 5, les frais de garde des enfants à plein-temps sont fixés par hypothèse à £140 par semaine.

Source : OCDE, Modèles impôts-prestations de l'OCDE et base de données sur les revenus, avril 2005; calculs fondés sur des informations provenant du Department of Work and Pensions.

(personne ayant cessé sa scolarité à 19 ans), la différence en termes de revenu net du ménage, si l'autre parent a un niveau de qualification similaire ou s'il a quitté l'école à 16 ans sans qualifications, est seulement de £34 par semaine, soit 7 % du revenu disponible

hors frais de garde d'enfants, alors que l'écart de revenu *brut* est de £114 par semaine³. Pour les parents isolés comme pour les couples payant les frais de garde d'enfants maximums couverts par le crédit d'impôt pour les actifs, le taux marginal effectif d'imposition de 70 % s'étend sur l'échelle des rémunérations jusqu'à un niveau nettement supérieur à 150 % des gains de l'ouvrier moyen.

Il est difficile de dire dans quelle mesure les perspectives de rémunération influent sur les choix éducatifs des adolescents et des adultes peu qualifiés, mais les calculs présentés plus haut sont pour le moins révélateurs d'un problème *potentiel*. Pour les adultes souffrant d'un illettrisme fonctionnel et les adolescents ne souhaitant plus faire d'études et souvent absents, les perspectives de rémunération n'auront sans doute *pas* beaucoup d'importance, car des facteurs plus fondamentaux les empêchent d'acquérir des qualifications intermédiaires. Pour les autres, en revanche, ces perspectives risquent d'exercer une influence négative.

Pour optimiser la structure des prélèvements et des prestations, il faut inévitablement faire la part de l'avantage financier qu'apporte un emploi par comparaison au chômage ou à l'inactivité, et de l'incitation, pour les groupes à bas revenu, à progresser vers des rémunérations plus élevées une fois dans l'emploi. Étant donné que le niveau de revenu des personnes sans emploi est considéré comme déterminé, le passage à l'emploi ne peut être encouragé que par une amélioration de la situation financière des travailleurs à bas revenu, grâce à une réduction de l'imposition effective de leurs revenus, par exemple au moyen de crédits d'impôt pour les actifs. Comme il faut bien assurer des ressources à l'État, il n'est pas possible de réduire également les impôts sur les revenus moyens et élevés, ce qui signifie que les gains supplémentaires des personnes qui progressent dans l'échelle des revenus vont être en grande partie repris par l'impôt. À l'heure actuelle, on compte environ 1.75 million de ménages soumis à des taux marginaux effectifs d'imposition de 70 % et plus, encore que cela ne représente que 11 % environ du total des ménages actifs. Toutefois, des taux marginaux élevés ont ceci de positif que l'investissement en capital humain en cours d'emploi est « cofinancé par les autorités fiscales ». Si une personne suit une formation financée par l'employeur en contrepartie d'un salaire brut plus faible, elle ne subit que 30 % de la perte de revenu brut, les 70 % restants étant compensés par des paiements d'impôt réduits et par une réduction plus faible du crédit d'impôt pour les actifs (Lydon et Walker, 2004). Cela atténue les désincitations à poursuivre la formation en entreprise, mais seulement pour les personnes ayant droit au crédit d'impôt pour les actifs – principalement des travailleurs avec enfants. Les personnes de moins de 25 ans et sans enfants, qui sont plus susceptibles de disposer de temps pour une formation, ne sont pas aidées.

Les pouvoirs publics ont choisi en priorité d'offrir des possibilités d'emploi à tous et d'éliminer la pauvreté infantile en relevant le niveau de revenus de toutes les familles avec enfants, y compris celles qui n'ont pas d'emploi, tout en assurant un avantage financier manifeste en cas de passage à l'emploi, notamment pour les parents isolés. Cela limite les options pour réduire les taux marginaux effectifs d'imposition, même si l'institution en 1999 du *working families tax credit* (crédit d'impôt pour les familles actives), qui diminue de façon moins prononcée que le *family credit* (allocation aux familles) qu'il a remplacé, a supprimé les taux marginaux effectifs d'imposition les plus excessifs (HM Treasury, 2005; Dilnot et McCrae, 2000). Cependant, dans le même temps, l'octroi de crédits d'impôt plus importants à toutes les familles avec enfants a étendu les conditions de ressources vers le haut de l'échelle de revenus. Les réformes des crédits d'impôt opérées ces dernières années ont eu pour effet, pour un couple moyen avec enfants, de majorer le taux marginal

effectif d'imposition de 5 points de pourcentage (Brewer et Shephard, 2004). Contrairement au taux élevé frappant les familles qui ont des revenus inférieurs à la moyenne, des taux marginaux effectifs de 33 % pour les groupes à hauts revenus incitent davantage à poursuivre des études supérieures que dans la plupart des pays de l'OCDE – ce qui concorde avec le profil d'instruction observé dans le graphique 8.1, à savoir un nombre relativement important de personnes très qualifiées, mais un nombre relativement faible de personnes ayant des qualifications intermédiaires. La structure de la fiscalité au Royaume-Uni se distingue par le fait que les taux marginaux effectifs d'imposition élevés qu'elle engendre se concentrent à des niveaux de revenu faibles ou moyens. Dans les autres pays, la structure des taux marginaux effectifs d'imposition est généralement plus uniforme. Remédier à cette situation nécessiterait un choix politique fondé également sur des principes de redistribution. Il serait souhaitable de recueillir des données pour déterminer dans quelle mesure la fiscalité influence la propension des adolescents et des adultes à tirer parti des possibilités qui leur sont offertes d'améliorer leur niveau d'instruction et de formation.

La formation professionnelle se heurte à des problèmes de qualité et à des attitudes enracinées

Si l'on veut élargir le groupe des personnes qui poursuivent leurs études, il est indispensable de veiller à ce que les enfants et les écoliers acquièrent de solides connaissances de base. D'après l'étude PISA, lors de l'évaluation de 2000, les connaissances de base moyennes des élèves de 15 ans au Royaume-Uni soutenaient déjà favorablement la comparaison avec les autres pays en mathématiques, en lecture et, surtout, en sciences, tandis que la proportion d'élèves de 15 ans n'ayant pas acquis les savoirs fondamentaux est relativement faible⁴. En outre, ces dernières années, des progrès notables ont été accomplis dans l'amélioration des résultats des établissements scolaires les moins bons, notamment les écoles primaires, ce qui a permis de remédier à la tendance assez nette du milieu socio-économique à influencer sur le déroulement des études. La proportion d'élèves de 11 ans obtenant les résultats attendus en anglais a atteint 78 % en 2004, contre 48 % en 1995, et une augmentation comparable est observée pour les mathématiques, mais dans les deux cas l'amélioration s'est ralentie ces dernières années. De plus, avec le programme *Sure Start* destiné à améliorer la situation des jeunes enfants dans les quartiers défavorisés et avec les importantes ressources financières supplémentaires consacrées aux établissements scolaires depuis 1998, les savoirs fondamentaux acquis par les adolescents devraient s'améliorer encore à l'avenir. Des progrès seraient possibles en ce qui concerne les méthodes d'enseignement et, en particulier, la lutte contre l'absentéisme. Cependant la conclusion la plus importante est que la participation relativement faible à l'enseignement post-obligatoire ne peut pas être simplement imputée à un manque de connaissances de base, puisque dans d'autres pays, une plus forte proportion d'adolescents poursuivent leurs études malgré des connaissances de base moins bonnes à 15 ans.

S'agissant de l'offre de formation professionnelle, le principal problème semble tenir à un manque de qualité plutôt qu'à une quantité insuffisante. L'absence de structures transparentes, de normes communes et de validation externe rend les programmes actuels de formation professionnelle moins utiles pour la poursuite des études, si bien que les adolescents s'orientent plutôt vers des filières générales ou vers l'emploi. Le grand nombre et l'hétérogénéité des diplômes professionnels réduisent leur valeur, car les employeurs

ont parfois du mal à évaluer et distinguer les nombreux diplômes différents, et parce que les adolescents peuvent être déroutés par la multiplicité des différents programmes et craindre qu'au bout du compte, des compétences trop spécifiques ne limitent leurs choix ultérieurs. En outre, lors d'inspections réalisées en 2003-04, 29 % des programmes de formation en cours d'emploi n'ont pas été jugés satisfaisants. Le programme *Apprenticeship* (auparavant : *Modern Apprenticeships*) contribue largement à résoudre ces questions. Il assure une formation structurée en entreprise et hors entreprise couvrant la compétence professionnelle, les connaissances scolaires de soutien et les qualifications essentielles ou fonctionnelles. En 2003-04, 7.9 % des jeunes de 16-18 ans suivaient une formation liée à l'emploi, dont plus des quatre cinquièmes se trouvaient en apprentissage.

Cette situation est accentuée par une tradition qui consiste à mettre l'accent sur les diplômes généraux, qui ont plus de prestige que les qualifications professionnelles (Unwin *et al.*, 2004). En effet, parmi les travailleurs qui ont atteint au maximum le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, près de la moitié (15 % des 25-64 ans) ont achevé leur scolarité dans une filière générale préparant à l'université, comme les *A-levels*, sans toutefois parvenir à poursuivre leurs études. Enfin, l'inertie de certains parents et le milieu social semblent inciter certains jeunes de 16 ans à rechercher un emploi au lieu de poursuivre leurs études. Cette influence se reflète dans la proportion très variable de jeunes qui poursuivent leurs études après 16 ans. Celle-ci dépasse 81 % dans les principaux groupes ethniques minoritaires, étant particulièrement élevée parmi les Asiatiques, contre 69 % pour la population blanche.

Remédier à la pénurie de qualifications

Réformer les diplômes professionnels afin d'accroître leur valeur et leur prestige

Le gouvernement a annoncé une vaste réforme des programmes d'enseignement professionnel destinés aux jeunes de 14 à 19 ans (encadré 8.2). Les employeurs ont accueilli avec intérêt la réforme proposée des diplômes, car elle permettra aux jeunes d'acquérir des qualifications utiles pour leur emploi. Cependant, aussi bien les spécialistes de l'éducation que les représentants des entreprises craignent que la réforme ne permette pas d'améliorer les programmes axés sur la formation professionnelle par rapport aux filières générales. Cela tient dans une large mesure au fait que les meilleures universités n'accepteront sans doute pas les candidats titulaires de l'un des nouveaux diplômes spécialisés, ce qui pourrait conduire les établissements scolaires à conseiller aux élèves d'essayer d'obtenir un diplôme général (*A-level*) s'ils veulent s'inscrire à l'université⁵. Il sera donc essentiel de collaborer avec les universités pour veiller à ce que soient bien définis, au minimum, les cours supplémentaires nécessaires pour pouvoir entrer ultérieurement à l'université.

Comme on peut avoir des doutes sur la valeur que les universités accorderont aux futurs diplômes professionnels, il est important de remédier aux problèmes de qualité actuels. Globalement, le niveau des ressources disponibles pour l'enseignement secondaire par élève est à peu près comparable à celui que l'on observe dans les autres pays de l'OCDE, mais la qualité peut être améliorée sans financement public supplémentaire. En particulier, les 200 « académies urbaines » en voie de création dans des quartiers défavorisés avec la participation active d'entreprises, notamment sur le plan financier, sont un premier pas intéressant à cet égard – à condition que les problèmes initiaux soient résolus. Alors que l'une des premières académies a connu de sérieux

Encadré 8.2. Amélioration et expansion des programmes axés sur la formation professionnelle en faveur des jeunes de 14 à 19 ans

En février 2005, le *Department for Education and Skills* a publié un Livre blanc sur la formation et la qualification des jeunes de 14 à 19 ans (DfES, 2005a). Les objectifs du gouvernement sont les suivants : i) remédier au faible taux de scolarisation après 16 ans, afin de le faire passer de 75 % à 90 % à 17 ans au cours des dix prochaines années ; ii) veiller à ce que chaque jeune ait de solides connaissances de base en anglais et en mathématiques, ainsi que les compétences dont il aura besoin pour occuper un emploi ; iii) offrir de meilleurs programmes et diplômes professionnels qui permettent aux jeunes de poursuivre leurs études et de trouver un emploi ; iv) donner à tous les jeunes des possibilités intéressantes ; et v) remotiver les élèves qui ont perdu goût aux études.

Le Livre blanc propose une vaste réforme des programmes axés sur la formation professionnelle, consistant à mettre en place 14 séries de diplômes spécialisés à deux niveaux : un niveau intermédiaire pour les élèves de 14 à 17 ans et un niveau avancé pour les élèves de 16 à 19 ans. Chaque diplôme sanctionne une série de cours dans des disciplines de base comme l'anglais et les mathématiques, une formation dans des domaines comme les études de conception et les sciences, et des options spécialisées comme l'électronique, l'espagnol et les techniques des médias. Les *Sector Skill Councils* doivent déterminer le contenu de chacun des 14 diplômes, dont les quatre premiers seront en place en 2008 : technologie de l'information et de la communication, ingénierie, santé et services sociaux, création et médias.

Dans le contexte du projet d'expansion et d'amélioration de l'enseignement professionnel, Sir Andrew Foster a été chargé de réaliser une étude du rôle du secteur de la formation continue dans la mise en place des qualifications et de l'apprentissage dont la nation a besoin. L'étude aura pour but de déterminer la contribution particulière que les établissements de formation continue (*further education colleges*) peuvent apporter au secteur des connaissances et des qualifications, leur contribution à long terme au développement économique et à la cohésion sociale et les nouvelles actions à prendre pour transformer le secteur dans l'optique de la Stratégie quinquennale pour les jeunes et les apprenants (*5 Year Strategy for Children and Learners*). Il s'agit en particulier du programme de réforme des établissements de formation continue en vue de réaliser les objectifs fixés pour les qualifications des jeunes de 14-19 ans et des adultes. Le rapport sur l'étude doit être publié le 2 novembre 2005.

problèmes dus à l'absence d'enseignants, à une mauvaise gestion et à des difficultés financières, les autres ont permis d'améliorer sensiblement les résultats scolaires, et les pouvoirs publics ont l'intention de persévérer dans cette voie (DfES, 2005b). En raison de leur visibilité en tant qu'établissements de pointe, les académies urbaines pourraient mettre un terme à la mauvaise réputation des diplômes professionnels et, grâce à leurs relations étroites avec les entreprises, aider les employeurs à se faire une idée plus claire des qualifications offertes par les nouveaux programmes et diplômes professionnels. De fait, les contacts entre les entreprises et les établissements d'enseignement doivent être un aspect important de toute réforme de la formation professionnelle, car dans le contexte de l'évolution rapide des technologies et des pratiques des entreprises, ils sont indispensables pour veiller à ce que les cours soient régulièrement mis à jour et répondent aux besoins des futurs employeurs. Des établissements d'enseignement secondaire spécialisés dans un ou

deux domaines, comme le souhaitent les pouvoirs publics, permettront aussi de développer les contacts avec les entreprises. Il est également important d'améliorer l'information et l'orientation professionnelle des adolescents, comme l'ont notamment souligné les organisations patronales. Le Livre vert *Youth Matters* récemment publié expose des réformes visant à améliorer l'information, les conseils et l'orientation en faveur des jeunes concernant les carrières professionnelles et d'autres questions telles que la santé. Les propositions du Livre vert donnent aux écoles et aux établissements de formation continue une plus grande latitude pour faire réaliser ces services à l'échelon local.

Les propositions de réforme du gouvernement s'écartent des recommandations plus radicales formulées dans l'étude Tomlinson (DfES, 2004), qui mettait également l'accent sur la formation professionnelle, mais privilégiait un seul type de diplôme associant formation générale (GCSE et A-level) et formation professionnelle. Ce diplôme devait être composé de modules s'inspirant des modules existants du A-level et du GCSE, les élèves ayant la possibilité de choisir leurs propres combinaisons de modules ou d'opter pour l'une des 20 combinaisons préétablies dans le but d'assurer une formation professionnelle plus solide et mieux reconnue. Les élèves auraient pu progresser à leur propre rythme, si bien qu'il y aurait eu des classes composées d'élèves d'âge variable. On peut penser qu'en remédiant au caractère discontinu du système actuel, dans lequel de nombreux élèves qui n'obtiennent pas des résultats satisfaisants au GCSE à 16 ans sont découragés de poursuivre leurs études, ce projet aurait peut-être permis d'améliorer les taux de scolarisation post-obligatoire.

Une mesure plus fondamentale consisterait à allonger la scolarité obligatoire au-delà de 16 ans. En Allemagne et aux Pays-Bas, la scolarité est obligatoire jusqu'à 18 ans, et les taux de scolarisation sont plus élevés qu'au Royaume-Uni à 19 ans également, peut-être en raison du fait que cette obligation inculque aux élèves une culture de participation. Cependant, les taux de scolarisation des jeunes de 19 ans sont également plus élevés dans un certain nombre d'autres pays (Australie, Corée, Irlande, République tchèque et Suisse) où l'enseignement obligatoire s'achève à 14 ou 15 ans, ce qui signifie que l'obligation scolaire n'est pas le seul facteur de progrès. De fait, la motivation est indispensable à l'apprentissage. Les jeunes qui choisissent activement de poursuivre leurs études parce qu'ils jugent important d'obtenir un emploi bien rémunéré seront sans doute de meilleurs élèves que les jeunes démotivés qui sont obligés de suivre des études contre leur volonté.

Une meilleure solution serait sans doute d'envisager une scolarité obligatoire à *temps partiel*, obligeant tous les adolescents qui ne font plus d'études, qu'ils aient un emploi ou non, à participer à une forme ou une autre de formation un ou deux jours par semaine. Pour ceux qui ont un emploi, le choix du programme serait autant que possible lié à la nature de cet emploi, et l'obligation pourrait prendre la forme d'une participation à une formation organisée par l'employeur pour l'ensemble des salariés. Par ailleurs, les employeurs qui n'organisent pas de formation auraient l'obligation d'accorder à leurs jeunes salariés du temps libre pour participer à une formation à l'extérieur. Les jeunes de 16 et 17 ans exerçant un emploi ont déjà droit à un congé rémunéré pour études ou formation.

Renforcer l'offre de formation pour les adultes ayant déjà un emploi

Le gouvernement s'est donné pour objectif de réduire de 40 % le nombre d'adultes occupés ayant un niveau de qualification inférieur au niveau 2 entre 2001 et 2010; cet objectif était déjà réalisé pour un cinquième en 2004, puisque 72 % des adultes occupés avaient un niveau de qualification équivalent au moins au niveau 2. Compte tenu de l'évolution de la

structure par âge de la population active et étant donné que 55 % des personnes d'âge actif ont plus de 40 ans, il ne sera pas suffisant de compter sur l'arrivée de jeunes pour répondre aux besoins de qualifications. C'est dans ce contexte que le gouvernement a publié un second Livre blanc sur les qualifications au printemps 2005, soulignant sa volonté de créer une culture de l'apprentissage et de renforcer le dialogue avec les entreprises, par exemple dans le cadre des *Sector Skills Agreements*, parallèlement aux efforts déployés pour améliorer l'offre de formation (DfES, 2005c). Les travailleurs sont déjà nombreux à participer fréquemment à des programmes de formation des adultes. Les trois quarts des travailleurs de 20 à 59 ans déclarent avoir participé à un programme de formation professionnelle au cours des trois années précédentes, et environ un tiers d'entre eux indiquent qu'ils ont reçu une formation liée à l'emploi au cours des trois mois précédents. Par ailleurs, le Royaume-Uni est l'un des pays de l'OCDE où les salariés passent le plus de temps dans des programmes de formation et d'enseignement financés par les employeurs : un total de 30 heures par an en moyenne en 1996 (OCDE, 2004a, 2004b et 2005b).

L'un des principaux éléments qui permettront de développer la formation des adultes est le *National Employer Training Programme*, qui va être mis en place dans l'ensemble de l'Angleterre à partir de 2006-07, après la mise en œuvre de 18 programmes pilotes lancés en 2002. Ce programme, qui offre des formations généralement organisées sur le lieu de travail, est ciblé sur les travailleurs les moins qualifiés, les pouvoirs publics prenant en charge le coût total des intermédiaires et de la formation des salariés en vue de l'acquisition de qualifications de base, jusqu'à ce qu'ils aient obtenu une qualification complète de niveau 2. En échange, les employeurs offrent du temps libre à leurs salariés qui participent au programme, encore que la moitié environ des heures consacrées à la formation aient été couvertes par des indemnités de l'État pendant la phase pilote, les petites et moyennes entreprises ayant reçu en général une compensation complète⁶. D'après une évaluation de la phase pilote réalisée pendant les deux premières années, neuf employeurs et salariés sur dix sont satisfaits, mais il semble que les apprenants ont souvent du mal à identifier les avantages et aptitudes spécifiques découlant de la formation, même s'ils expriment un intérêt accru pour une formation continue. De même, les employeurs ont une attitude plus positive à l'égard de la formation après avoir participé au programme et se déclarent probablement plus enclins à offrir une formation à leurs salariés les moins qualifiés. Cependant, le programme semble entraîner des pertes sèches considérables, dans la mesure où la plupart des employeurs répondent qu'ils auraient de toute façon offert une formation (DfES, 2005c). Cela signifie que la prise en charge des coûts salariaux est trop généreuse et que si l'intervention des pouvoirs publics se limitait au financement de la formation et des intermédiaires, les employeurs et les salariés seraient incités à donner la priorité aux qualifications utiles pour l'emploi et propres à améliorer l'employabilité, dans la mesure où ils auraient à supporter eux-mêmes une partie des coûts sous la forme d'une perte de revenu ou de temps libre, comme cela a été indiqué dans l'*Étude* précédente (OCDE, 2004a). Lors de la mise en œuvre du programme à l'échelle nationale, à partir de 2006-07, les indemnités ne devraient être utilisées que de façon limitée, pour éviter les blocages, de manière à créer une culture d'apprentissage également dans les entreprises les plus difficiles à atteindre.

Améliorer les incitations financières à acquérir des qualifications

Une initiative a récemment été prise pour inciter financièrement les élèves de 16 à 18 ans venant de milieux défavorisés à poursuivre leurs études au-delà de la scolarité

obligatoire : il s'agit de l'*Education Maintenance Allowance* qui, après des projets pilotes couronnés de succès, a été étendue à l'échelle nationale en septembre 2004. En vertu de ce dispositif, £30 par semaine sont versées aux élèves qui poursuivent des études à plein-temps si le revenu du ménage est inférieur à £19 630 par an (salaire brut de l'ouvrier moyen), l'indemnité allant en diminuant jusqu'à ce que le revenu atteigne £30 000 par an. En outre, une prime de £100 est versée en janvier et juillet de chaque année, ainsi qu'en septembre/octobre pour les élèves qui reprennent des études après les vacances d'été. Cette indemnité peut être perçue pendant trois ans, plus une année supplémentaire pour les élèves appartenant à des groupes vulnérables (HM Treasury, 2004). Dans le cadre des projets pilotes, on a constaté que le taux de scolarisation s'est accru de 6 points parmi les jeunes susceptibles de bénéficier du programme, dont la moitié seraient autrement entrés dans le groupe des jeunes qui ne font pas d'études, n'ont pas d'emploi et ne suivent pas de formation. Il est intéressant de noter que, d'après l'évaluation qui a été effectuée, le versement d'une indemnité plus élevée (£40) n'avait pas d'effet plus important, ce qui signifie que la valeur symbolique de l'indemnité en tant que telle est au moins aussi importante que son montant effectif. En outre, on a constaté que l'indemnité accroissait deux fois plus le taux de scolarisation lorsqu'elle était versée directement à l'élève que lorsqu'elle était versée aux parents (Middleton et al., 2003). L'application du programme à l'échelle nationale devrait entraîner une augmentation globale de 3 points du taux de scolarisation dans le groupe d'âge concerné.

L'*Education Maintenance Allowance* s'inscrit dans un contexte où de nombreux adolescents peuvent être tentés de quitter l'école par la possibilité d'obtenir immédiatement un revenu disponible plus élevé en travaillant. Pour une personne seule ayant un faible revenu, le taux d'imposition moyen est inférieur de 5 à 10 points de pourcentage à celui que l'on observe dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Pour un adolescent, renoncer à un revenu peu imposé réduit l'intérêt de poursuivre une formation professionnelle au-delà de 16 ans, sans parler de l'effet dissuasif des taux marginaux effectifs d'imposition élevés auxquels il serait assujéti par la suite, après avoir achevé sa formation professionnelle et quitté ses parents pour vivre de façon indépendante, et de la possibilité de bénéficier d'une allocation de logement et du crédit d'impôt pour les actifs lorsqu'il aura lui-même des enfants. Pour les mêmes raisons que dans le cas de l'*Education Maintenance Allowance*, des modifications pourraient être apportées au système fiscal afin de compenser ces contre-incitations. Par exemple, si l'on réduisait de £1 000, pour le ramener à £3 615 par an, l'abattement d'impôt sur le revenu pour les jeunes de moins de 19 ans, on réduirait de 5 % le revenu disponible net des adolescents prenant un emploi à plein-temps rémunéré à 40 % du salaire de l'ouvrier moyen, rendant ainsi la poursuite des études ou de la formation plus intéressante sur le plan financier. Cela rendrait également l'apprentissage plus intéressant car, puisque le gouvernement a pour objectif d'abaisser le niveau de rémunération minimum des apprentis à £70-80 par semaine, leur revenu resterait presque entièrement non imposable, tandis que tout gain supplémentaire serait imposé à 20-32 %. Sur le plan de l'équité, il est intéressant de noter que, pour un couple avec deux enfants dont l'un des deux conjoints reste au foyer sans revenu de transfert, le conjoint qui occupe un emploi doit gagner au moins 125 % du salaire de l'ouvrier moyen avant que le revenu net par personne atteigne celui d'un jeune de 16 ans occupant un emploi⁷.

Il va falloir examiner de près les effets de la mise en vigueur, depuis octobre 2004, d'un salaire horaire minimum national de £3 pour les jeunes de 16 et 17 ans, sur la poursuite des études après 16 ans. Lorsqu'elle a recommandé cette mesure, la *Low Pay Commission* a

estimé qu'à un tel niveau, le salaire minimum ne rendrait pas l'emploi trop attractif par rapport à la poursuite de la scolarité (Low Pay Commission, 2004). En outre, il est important que les employeurs soient suffisamment incités à offrir des postes d'apprentis pour pouvoir employer des jeunes à un salaire inférieur au salaire minimum. Le salaire horaire minimum de £3 ne concerne pas les postes d'apprentis, dont le gouvernement souhaite ramener le salaire minimum à £70-80 par semaine.

À partir d'avril 2006, le gouvernement testera les nouveaux *Activity and Learning Agreements* conçus pour aider les jeunes à reprendre des études ou une formation. Le schéma pilote *Activity Agreement and Allowance* s'adresse aux jeunes de 16 et 17 ans qui ont abandonné l'école et qui n'exercent pas d'emploi. Ils se verront offrir une aide financière en contrepartie d'un engagement de suivre des études ou une formation, y compris une formation liée à l'emploi. Un programme pilote *Learning Agreement* séparé se greffe sur le droit statutaire actuel à un congé rémunéré pour études ou formation en faveur des jeunes de 16 et 17 ans qui travaillent mais qui ne reçoivent pas de formation validée. Cette initiative permettra d'évaluer l'efficacité de diverses incitations financières pour encourager les employeurs et les salariés à recourir à cette formule.

Résumé et conclusions

Un manque manifeste de qualifications intermédiaires et professionnelles, souvent requises dans un environnement de travail moderne, limite la capacité de l'économie d'absorber les innovations et explique dans une large mesure l'écart de productivité observé vis-à-vis des principaux concurrents. Il est indispensable de remédier à cette situation, mais cela n'est pas facile, comme en témoigne le fait que la proportion d'adolescents qui poursuivent leurs études ou leur formation à la fin de la scolarité obligatoire, à 16 ans, est restée stationnaire depuis une décennie, si bien que le manque de qualifications intermédiaires et professionnelles a persisté. Cette persistance reflète en partie des attitudes enracinées et le caractère beaucoup moins prestigieux que dans les autres pays de la formation professionnelle par rapport aux filières générales. Il est difficile de remédier à cette situation par des mesures directes, mais certaines initiatives peuvent et doivent être prises par les autorités (encadré 8.3).

Les réformes devraient viser à simplifier la structure excessivement complexe des programmes et diplômes professionnels actuels. Le Livre blanc du gouvernement sur les enseignements offerts aux jeunes de 14 à 19 ans laisse entrevoir des progrès notables dans la voie d'une simplification et d'une modernisation des diplômes spécialisés, offrant aux élèves de meilleures possibilités d'accès au marché du travail par la suite.

Une autre option consiste à améliorer les incitations financières à poursuivre des études ou à suivre une formation. L'utilité d'une telle approche est démontrée par le succès des projets pilotes d'*Education Maintenance Allowance*, qui ont encouragé des jeunes de 16 à 18 ans venant de milieux défavorisés à poursuivre leurs études au-delà de la scolarité obligatoire. Il est également important, mais aussi plus difficile, de réduire les taux marginaux effectifs d'imposition frappant les ménages à bas revenu avec enfants, taux qui sont encore plus élevés que dans la plupart des pays de l'OCDE, de manière à mieux permettre à la demande de qualifications intermédiaires sur le marché de se répercuter sur la rémunération nette. On pourrait à cette fin rendre moins généreux le crédit d'impôt pour les actifs et le crédit d'impôt pour enfants à charge, tout en les réduisant de façon plus progressive. De telles mesures pourraient être conçues de manière à contribuer au

Encadré 8.3. **Recommandations pour des qualifications favorables à l'innovation et à la croissance**

- Continuer d'améliorer l'acquisition des savoirs fondamentaux en milieu scolaire afin de permettre aux élèves d'acquérir des bases plus solides pour poursuivre leurs études. Il est indispensable de s'attaquer à l'absentéisme scolaire.
- Élaborer des programmes d'enseignement professionnel plus adaptés et de meilleure qualité. Poursuivre la mise en place des « académies urbaines » afin de renforcer la visibilité et le prestige de la formation intermédiaire en relation avec les entreprises locales. Remédier aux difficultés initiales de ces académies.
- Persévérer dans la direction fixée dans le Livre blanc sur l'éducation pour les 14-19 ans en regroupant les multiples programmes d'enseignement professionnel actuels dans un nombre limité de programmes offrant des options plus claires pour la poursuite de la formation. Rechercher avec les universités les moyens d'assurer une reconnaissance aussi large que possible des nouveaux diplômes professionnels.
- Laisser se développer le *National Employer Training Programme*, en finançant intégralement les frais de formation sur fonds publics, mais en ne recourant que de façon limitée à des compensations salariales, afin « d'ouvrir la voie » et de créer une culture d'apprentissage également dans les entreprises les plus difficiles à atteindre.
- Être attentif aux effets dissuasifs, sur l'amélioration du capital humain, de taux d'imposition marginaux effectifs élevés pour les personnes ayant des revenus inférieurs à la moyenne. Si, par exemple, les cotisations à l'assurance nationale venaient à être relevées, il pourrait se révéler nécessaire d'ajuster les crédits d'impôt pour les actifs et pour enfants à charge.

financement d'une augmentation des dépenses de formation. Il est équitable de compenser une augmentation de l'offre de formation à l'intention des groupes à bas revenu par une réduction de la générosité des avantages fiscaux et des prestations, car si un nombre suffisamment grand de personnes passe d'un faible niveau de qualification à un niveau intermédiaire, les rémunérations des personnes restant dans le groupe des travailleurs peu qualifiés vont sans doute augmenter – tendance que l'on a observée ces dernières années, puisque ce sont les rémunérations des travailleurs les moins qualifiés qui ont le plus augmenté entre 2001 et 2004. Un dispositif dans lequel les bénéficiaires contribueraient individuellement au financement de l'expansion de la formation professionnelle, sur le modèle du système de contributions des diplômés dans l'enseignement supérieur, ne semble pas indiqué, précisément parce que tout d'abord, les taux marginaux effectifs d'imposition sont élevés à de faibles niveaux de revenu, alors qu'ils sont relativement faibles à des niveaux de revenu élevés.

Cependant, on peut se demander si des incitations seront suffisantes, ou s'il faudrait prendre des mesures d'application obligatoire pour remédier aux pénuries de qualifications persistantes. Certes, l'objectif à long terme du gouvernement, à savoir faire en sorte que tous les jeunes poursuivent leurs études jusqu'à 18 ans au moins, est parfaitement valable. Pour y parvenir, il va tout d'abord falloir améliorer la qualité de la formation professionnelle afin de renforcer la réputation et le prestige des programmes professionnels. Il est indispensable d'améliorer la qualité de l'enseignement professionnel

avant d'envisager d'allonger la scolarité obligatoire, car une extension trop précoce de celle-ci pourrait conduire à de nouveaux problèmes dans les établissements scolaires, qui auraient pour effet de pérenniser l'écart que l'on observe actuellement entre les études générales, jugées prestigieuses, et la formation professionnelle, beaucoup moins prisée. Il faudrait commencer par obliger tous les adolescents à participer à une forme ou une autre de formation un ou deux jours par semaine au moins et obliger parallèlement les employeurs à leur accorder du temps de formation, tout en maintenant à un bas niveau le salaire minimum applicable aux jeunes de 16 et 17 ans, de manière à éviter que les nouvelles obligations ne se soldent par un accroissement du chômage des jeunes.

Notes

1. Le faible taux de scolarisation moyen observé en Nouvelle-Zélande s'explique principalement par le niveau extrêmement bas enregistré dans certains groupes ethniques minoritaires comme la population maorie.
2. Cet écart de revenu relativement important tient notamment au fait que les personnes ayant un potentiel de rémunération limité ont plus de chances d'avoir un emploi au Royaume-Uni que dans beaucoup de pays européens où des revenus de transfert élevés engendrent un piège du chômage.
3. Calculs fondés sur les gains moyens indiqués dans le tableau 8.2 et sur des frais de garde s'élevant à £140 par semaine pour deux enfants.
4. Dans l'étude PISA de 2003, la proportion d'établissements scolaires ayant répondu à l'enquête n'a pas été suffisante pour assurer le niveau de fiabilité statistique nécessaire pour des comparaisons internationales ou pour des comparaisons entre années.
5. Quelques jours après la publication du Livre blanc par le gouvernement, le vice-chancelier de l'Université d'Oxford a déclaré à l'*Education Select Committee* du Parlement : « en général, nous n'acceptons pas les diplômes professionnels ». En outre, les dirigeants de l'association des chefs d'établissements d'enseignement secondaire se sont exprimés avec une franchise étonnante, faisant observer que la réforme aurait simplement pour effet de confirmer le statut de 2^e classe des diplômes professionnels (*The Times*, 7 mars 2005). Les organisations patronales ont exprimé des opinions similaires.
6. En moyenne, cette indemnité s'est élevée à £260 par personne dans le cadre du projet pilote, ce qui correspond à 50 heures à £5.20 de l'heure. On estime qu'il faut une centaine d'heures pour achever une formation NVQ.
7. Un jeune qui quitte l'école à 16 ans et prend un emploi à plein-temps rémunéré £4 de l'heure a une rémunération brute de £7 200 par an, soit 37 % du salaire de l'ouvrier moyen. Ce salaire n'est pas très élevé, mais puisque l'intéressé ne paie pratiquement pas d'impôt, son revenu disponible net atteint £130 par semaine. Déduction faite de l'abattement à la base de £4 615 par an, £1 920 sont imposées au taux de 10 % et les £665 restantes sont imposées au taux de 22 %, si bien que l'impôt total s'élève à £338. Si l'on ajoute à cela les cotisations de sécurité sociale à raison de 10 % de la rémunération après déduction de l'abattement, soit £258, le taux moyen de l'impôt sur le revenu ne dépasse pas 8.3 %. Ces calculs et les comparaisons avec une famille à un seul apporteur de revenu se fondent sur le modèle impôts-prestations de l'OCDE pour le Royaume-Uni (OCDE, 2004c), compte tenu des règles fiscales en vigueur en 2002 et de l'hypothèse suivant laquelle la consommation de chaque enfant est égale à la moitié de celle d'un adulte.

Bibliographie

- Brewer, M. et A. Shephard (2004), *Has Labour Made Work Pay?*, Institute for Fiscal Studies, Londres, novembre, www.ifs.org.uk/.
- Card, D. et T. Lemieux (2001), « Can Falling Supply Explain the Rising Return to College for Younger Men? A Cohort-Based Analysis », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, n° 2, The MIT Press, Cambridge, MA, mai, <http://mitpress.mit.edu>.

- Caroli, E. et J. Van Reenen (2001), « Skill Biased Organizational Change? Evidence from a Panel of British and French Establishments », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, n° 4, The MIT Press, Cambridge, MA, novembre, <http://mitpress.mit.edu>.
- Dearden, L., L. McGranahan et B. Sianesi (2004), « An In-depth Analysis of the Returns to National Vocational Qualifications Obtained at Level 2 », *CEE Discussion Papers*, Centre for the Economics of Education, Londres, décembre, <http://cee.lse.ac.uk/>.
- Dearden, L., H. Reed et J. Van Reenen (2005), « The Impact of Training on Productivity and Wages: Evidence from British Panel Data », *CEP Discussion Paper*, n° 674, Centre for Economic Performance, Londres, février, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/>.
- DfES (Department for Education and Skills) (2004), *14-19 Curriculum and Qualifications Reform: Final Report of the Working Group on 14-19 Reform* (étude Tomlinson), DfES Publications, Nottingham, octobre, [www.dfes.gov.uk/14-19/documents/Final %20Report.pdf](http://www.dfes.gov.uk/14-19/documents/Final%20Report.pdf).
- DfES (2005a), *14-19 Education and Skills*, Livre blanc présenté au Parlement, The Stationery Office, Londres, février, www.dfes.gov.uk/publications/.
- DfES (2005b), *Academies Evaluation: 2nd Annual Report*, PriceWaterhouseCoopers et Department for Education and Skills Response to the Second Annual Report, DfES Publications, Nottingham, juin, www.standards.dfes.gov.uk/academies/publications/.
- DfES (2005c), *Skills: Getting on in Business, Getting on at Work*, Livre blanc présenté au Parlement, The Stationery Office, Londres, mars, www.dfes.gov.uk/publications/.
- DfES (2005d), *Platform for Progression: Employer Training Pilots, Year 2 Evaluation Report*, DfES Publications, Nottingham, mars, www.dfes.gov.uk/rsgateway/DB/RRP/u014518/.
- Dilnot, A. et J. McCrae (2000), « L'allocation aux familles (family credit) et le crédit d'impôt pour les familles actives (working families tax credit) au Royaume-Uni », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31, OCDE, Paris, www.oecd.org/revueeconomiques.
- Elias, P. et K. Purcell (2004), « Is Mass Higher Education Working? Evidence from the Labour Market Experiences of Recent Graduates », *National Institute Economic Review*, vol. 190, n° 1, Sage Publications, Londres.
- Goos, M. et A. Manning (2003), « Lousy and Lovely Jobs: the Rising Polarization of Work in Britain », *CEP Discussion Paper*, n° 604, Centre for Economic Performance, Londres, décembre, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/>.
- HEFCE (Higher Education Funding Council for England) (2005), *Young Participation in Higher Education*, Research Report 2005/03, Bristol, janvier, www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2005/.
- Hillage, J. et H. Mitchell (2003), *Employer Training Pilots – First Year Evaluation Report*, Institute for Employment Studies, DfES Publications, Nottingham, décembre, www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/ETP1.pdf.
- HM Treasury (2004), *Supporting Young People to Achieve: Towards a New Deal for Skills*, documents associés au Budget, mars, www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_04/.
- HM Treasury (2005), *Budget 2005: Economic and Fiscal Strategy Report*, The Stationery Office, mars, www.hm-treasury.gov.uk/budget/.
- Hollanders, H. et W. Bas (2002) « Technology, Knowledge Spillovers and Changes in Employment Structure: Evidence from Six OECD Countries », *Labour Economics*, vol. 9, n° 5, Elsevier B.V., novembre.
- Jenkins, A. (2004), « Women, Lifelong Learning and Employment », *CEE Discussion Paper*, n° 39, Centre for the Economics of Education, Londres, août, <http://cee.lse.ac.uk/>.
- Low Pay Commission (2004), *The National Minimum Wage, Protecting Young Workers*, Low Pay Commission Report 2004, The Stationery Office, Londres, www.lowpay.gov.uk.
- Lydon, R. et I. Walker (2004), *Welfare-to-Work, Wages and Wage Growth*, *Inland Revenue Working Papers*, Inland Revenue, mai, www.hmrc.gov.uk/research.
- Manning, A. (2004), « We Can Work It Out: The Impact of Technological Change on the Demand for Low-Skill Workers », *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 51, n° 5, Blackwell Publishing, Oxford, novembre.
- McIntosh, S. (2004a), « The Returns to Apprenticeship Training », *CEP Discussion Papers*, n° 622, Centre for Economic Performance, Londres, mars, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/>.
- McIntosh, S. (2004b), « The Impact of Vocational Qualifications on the Labour Market Outcomes of Low-achieving School-leavers », *CEP Discussion Papers*, n° 621, Centre for Economic Performance, Londres, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/>.

- Middleton, S. et al. (2003), *The Evaluation of Education Maintenance Allowance Pilots: Three Years Evidence*, Research Reports, n° 499, Department for Education and Skills, DfES Publications, Nottingham, www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR499.pdf.
- OCDE (2001), *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie – Premiers résultats de PISA 2000*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, vol. 2004/3, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/etudes/uk.
- OCDE (2004b), *Examen thématique de la formation des adultes, United Kingdom (England) Background Report*, document préparé par le Department for Work and Pensions du Royaume-Uni, juin, www.oecd.org/dataoecd/49/49/2471965.pdf.
- OCDE (2004c), *Prestations et salaires*, OCDE, Paris, www.oecd.org/els/social/prestationsetsalaires.
- OCDE (2004d), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris, www.pisa.oecd.org.
- OCDE (2005a), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris, www.oecd.org/edu/eag2005.
- OCDE (2005b), *Promouvoir la formation des adultes*, OCDE, Paris, www.oecd.org/edu/adultlearning.
- Payne, J. (2003a), *Choice at the End of Compulsory Schooling: A Research Review*, Research Reports, n° 414, Department for Education and Skills, DfES Publications, Nottingham, www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR414.pdf.
- Payne, J. (2003b), *Vocational Pathways at Age 16-19*, Research Reports, n° 501, Department for Education and Skills, DfES Publications, Nottingham, www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR501.pdf.
- Rennison, J. et al. (2005), *Young People not in Education, Employment or Training: Evidence from the Education Maintenance Allowance Pilots Database*, Research Reports, n° 628, Department for Education and Skills, DfES Publications, Nottingham, www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR628.pdf.
- Ryan, P. et L. Unwin (2001), « Apprenticeship in the British "Training Market" », *National Institute Economic Review*, n° 178, Sage Publications, Londres, octobre.
- Sianesi, B. (2003), *Returns to Education: A Non-Technical Summary of CEE Work and Policy Discussion*, Mimeo, The Institute of Fiscal Studies, juin, www.ifs.org.uk/publications.php?publication_id=2682.
- UCAS (Universities and Colleges Admissions Service) (2002), *Paving the Way*, Rapport, mai.
- Unwin, L. et al. (2004), *What Determines the Impact of Vocational Qualifications? A Literature Review*, Research Reports, n° 522, Department for Education and Skills, DfES Publications, Nottingham, www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR522.pdf.
- Walker, I. et C. Harmon (2001), *The Returns to Education: A Review of Evidence, Issues and Deficiencies in the Literature*, Research Reports, n° 254, Department for Education and Skills, DfES Publications, Nottingham, www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR254.doc.
- Walker, I. et Y. Zhu (2003), « Education, Earnings and Productivity: Recent UK Evidence », *Labour Market Trends*, vol. 111, n° 3, Office for National Statistics, mars, www.statistics.gov.uk/about/platforms/lmt/.

ANNEXE A

Progrès des réformes structurelles

La présente annexe reprend les recommandations qui figuraient dans la précédente *Étude économique*, dont la version définitive a été publiée en janvier 2004, et fait le point des mesures qui ont été prises depuis, en mettant à jour les évaluations et en formulant le cas échéant de nouvelles recommandations.

Logement

Étude précédente

- Réexaminer le recours à l'article 106 du *Planning Act* de 1990, en vertu duquel les collectivités locales négocient avec le promoteur leur part des avantages découlant de l'opération d'urbanisme.
- Réformer la taxe immobilière locale pour la lier plus étroitement à l'évaluation des biens et en atténuer le caractère régressif.
- Réformer le système d'aménagement du territoire afin d'accélérer et de simplifier les formalités et de réduire le poids de la bureaucratie.

Mesures prises et nouvelle évaluation

- Le *Planning and Compulsory Purchase Act* de 2004 a profondément modifié le système d'aménagement du territoire. Le gouvernement a par ailleurs publié une nouvelle circulaire sur les obligations en la matière (accords au titre de l'article 106).
- Une nouvelle phase de la réforme de l'aménagement du territoire devrait faire suite à l'étude Barker. Il s'agira notamment de donner un prolongement à la recommandation de Kate Barker tendant à instituer une contribution supplémentaire permettant de récupérer une partie de l'augmentation de la valeur des terrains au cours d'une opération d'urbanisme pour financer davantage d'investissements dans les logements sociaux et les infrastructures connexes et pour inciter les autorités locales à développer le logement.
- Le gouvernement a publié une nouvelle circulaire sur les obligations en matière d'urbanisme afin de simplifier le dispositif actuel concernant les accords négociés au titre de l'article 106. Cette nouvelle circulaire a pour objet d'accroître la transparence, la prévisibilité, la responsabilité et la rapidité des négociations concernant les obligations en matière d'urbanisme, ainsi que de promouvoir les bonnes pratiques déjà observées dans de nombreuses collectivités locales.

- L'étude réalisée par Sir Michael Lyons sur le financement des collectivités locales examinera les moyens de rendre celui-ci plus équitable et plus viable. Un rapport sera publié à la fin de 2005.

Dépenses publiques de santé

Étude précédente

- Accroître les dépenses plus progressivement afin de limiter les pressions inflationnistes, d'être en mesure de recruter les médecins nécessaires et d'avoir le temps de piloter et de mettre en œuvre soigneusement diverses innovations prometteuses comme les *Foundation Hospitals*, qui devraient avoir une plus grande souplesse opérationnelle, ainsi que les mécanismes de financement fondés sur l'activité et les procédures de chirurgie en circuit court.
- Développer le partage des coûts là où il ne va pas à l'encontre des considérations d'équité. Par exemple, augmenter les redevances d'utilisation pour couvrir le surcoût des médicaments non génériques ou facturer les rendez-vous en cas d'absence du patient.
- Instaurer le financement sur la base des activités pour les hôpitaux, ce qui contribuera à réduire les délais d'attente. Introduire des incitations salariales pour les médecins hospitaliers à un rythme plus rapide et dans des proportions plus larges que cela n'est actuellement prévu.

Mesures prises et nouvelle évaluation

- Les prévisions tablant sur une augmentation rapide des dépenses jusqu'en 2007-08 sont restées inchangées. Des médecins et du personnel infirmier supplémentaires ont été recrutés, notamment parmi les migrants venant de pays non européens, mais la densité de médecins ne peut toujours pas être accrue aussi rapidement que le niveau des dépenses. Le nombre de places dans les facultés de médecine a été sensiblement augmenté, mais il faudra du temps avant que cela se traduise par un accroissement du nombre de diplômés.
- La situation n'a pas changé en ce qui concerne le partage des coûts.
- Le financement sur la base des activités est progressivement mis en place, mais les incitations salariales pour les médecins hospitaliers n'ont guère été développées.

Éducation et qualifications

Étude précédente

- Améliorer les possibilités d'éducation débouchant sur un apprentissage, un métier ou une qualification de technicien.
- Fournir davantage de ressources aux universités grâce au système de contribution des diplômés. Compte tenu de la garantie liée au fait que les contributions dépendent du revenu, les exemptions de droits de scolarité, les taux d'intérêt inférieurs au niveau du marché et les autres subventions aux étudiants de familles à faible revenu devraient être limités, car ils redistribuent le revenu à des individus qui sont sans doute démunis à l'époque considérée mais qui peuvent durant leur vie avoir davantage de ressources que le contribuable moyen.

- La formation des adultes doit être suffisamment ciblée pour faire en sorte que les gains de productivité justifient les coûts des cours et la perte de production enregistrée pendant l'absence du travail. Le partage des coûts devrait être développé de façon que le contenu des cours choisis soit pertinent.

Mesures prises et nouvelle évaluation

- En février 2005, le gouvernement a publié un Livre blanc sur les programmes et les diplômes pour les jeunes de 14 à 19 ans, décrivant en détail les réformes de l'enseignement et de la formation les concernant, et mettant notamment l'accent sur l'acquisition de qualifications de base, la réforme des diplômes professionnels et les mesures de nature à remotiver les élèves découragés.
- Le gouvernement met actuellement en place des « académies urbaines », nouveau type d'établissement d'enseignement secondaire faisant appel à la participation d'entreprises, d'organisations confessionnelles et de groupes bénévoles, et situé dans des zones défavorisées. L'objectif est de réaliser ou de programmer la construction de 200 académies d'ici à 2010.
- Les dispositions législatives concernant le système de contribution des diplômés ont été adoptées, et à partir de 2006 les étudiants verseront jusqu'à £3 000 par an à titre de contribution au financement de leurs études universitaires.
- À partir d'avril 2006 le gouvernement va tester de nouveaux projets pour aider des jeunes à reprendre leurs études ou une formation dans certains domaines. Le projet pilote *Activity Agreement* offrira aux jeunes de 16 et 17 ans qui ne poursuivent pas d'études et n'ont pas d'emploi une indemnité hebdomadaire en contrepartie de l'engagement de participer à un programme de réintégration dans l'enseignement ou la formation. Le gouvernement testera aussi un accord négocié sur l'apprentissage entre les employeurs et les jeunes de 16 et 17 ans ayant un emploi mais ne recevant pas de formation validée. Ce projet pilote s'inspirera des congés payés pour études ou pour formation auxquels ces jeunes ont déjà droit, et aura pour objet d'évaluer l'efficacité d'un certain nombre d'incitations financières destinées à encourager les employeurs et les salariés à recourir à cette formule.
- Un *National Employer Training Programme* destiné aux adultes peu qualifiés va être mis en place en Angleterre entre 2006 et 2008, après une évaluation définitive de la phase pilote. Aucune décision n'a encore été prise quant à la prise en charge par l'État des coûts salariaux dans le cadre du programme national.
- Le *National Employer Training Programme* offrira des financements de contrepartie aux employeurs pour les formations d'ouvrier qualifié ou de technicien.
- Un réseau de *Sector Skills Councils* est actuellement mis en place; il s'agira d'organes stratégiques dirigés par des employeurs et agréés par l'État. Ils travailleront avec les employeurs, les syndicats, les organismes professionnels, les associations professionnelles et les pouvoirs publics pour identifier les besoins en matière de qualifications et de productivité, définir les mesures à prendre pour répondre à ces besoins et arrêter les modalités de collaboration avec les prestataires de services d'enseignement et de formation, afin que les besoins de qualifications puissent influencer directement sur la nature des formations offertes.

Concurrence

Étude précédente

- À long terme, il faut prêter attention aux chevauchements éventuels entre l'*Office of Fair Trading* (OFT) et la Commission de la concurrence. À mesure que l'OFT étend son champ d'action et sa capacité, la contribution particulière attendue de la Commission pourrait devoir être reconsidérée.
- Les contraintes d'urbanisme dans le secteur de la grande distribution pourraient être assouplies sensiblement sans compromettre les objectifs sociaux.
- Les autorités devraient permettre l'ouverture sans entraves de pharmacies, moyennant seulement la présentation des qualifications professionnelles requises.
- Les autorités de régulation pour l'électricité, le gaz et les télécommunications doivent veiller à empêcher les abus de position dominante et faire en sorte que les consommateurs tirent pleinement avantage de la libéralisation.
- La *Strategic Rail Authority* devrait envisager de délivrer des licences d'exploitation de longue durée, car la politique actuelle de franchises courtes assorties de critères de performance étroitement définis n'est guère de nature à inciter les propriétaires de matériel roulant ou les opérateurs des trains à investir dans les équipements.

Mesures prises et nouvelle évaluation

- Le gouvernement reste attaché au maintien d'une séparation entre l'OFT et la Commission de la concurrence. Le régime actuel est jugé avantageux car il préserve l'indépendance entre la première et la seconde phase des enquêtes, permet une plus grande spécialisation et des enquêtes plus détaillées durant la seconde phase et offre également une possibilité de contrôle et de révision des décisions prises durant la première phase (OFT).
- S'agissant du marché des pharmacies, les autorités sont parvenues à la conclusion qu'une déréglementation pure et simple n'était pas le meilleur moyen d'atteindre les objectifs visés. Elles ont décidé de s'engager avec prudence dans la voie recommandée par l'OFT en révisant les conditions d'accès au marché afin de mettre davantage l'accent sur les avantages offerts par la concurrence et les possibilités de choix, en ne soumettant pas à un contrôle d'accès certaines catégories de pharmacies, notamment dans les centres commerciaux de plus de 15 000 mètres carrés, dans les centres de soins primaires à guichet unique et pour les officines fonctionnant exclusivement par correspondance ou par Internet, et en accélérant les formalités et en les rendant plus transparentes et plus cohérentes. L'OFT procédera à un nouvel examen des réformes nécessaires en 2006.
- Le Livre blanc sur les chemins de fer (*The Future of Rail*, juillet 2004), décrit les conclusions de la *Rail Review* annoncée par le ministre des Transports en janvier 2004. Dans le cadre de la nouvelle structure, le gouvernement fixera le niveau des dépenses publiques et se chargera de définir la stratégie jusqu'alors élaborée par la *Strategic Rail Authority*, qui sera démantelée (en décembre 2005).
- Plus de 1 300 nouveaux véhicules ferroviaires sont entrés en service en 2004, dans le cadre du plus grand programme de remplacement du matériel roulant jamais mis en œuvre dans ce pays. Depuis 1997, plus de 4 000 nouveaux wagons ont été commandés, pour un montant d'environ £4 milliards.

- La politique actuelle consiste à accorder en général des licences d'exploitation pour des périodes d'une dizaine d'années, bien que les autorités aient la possibilité d'accorder des licences pour de plus longues périodes. Le gouvernement estime que cette durée est suffisante pour encourager les opérateurs à adopter une optique de long terme, mais qu'elle permettra aux contribuables et aux passagers de bénéficier d'une nouvelle mise en concurrence à intervalles réguliers. À partir de 2006, le ministère des Transports va mettre en place un nouveau système de licences d'exploitation qui s'appuiera sur un dispositif d'évaluation des performances comportant un plus petit nombre d'indicateurs qu'à l'heure actuelle et qui sera mieux adapté aux différents services.
- Le gouvernement a publié une nouvelle déclaration (PPS6) sur l'aménagement des centres urbains, qui s'applique au secteur du commerce de détail. Il continue de privilégier les centres urbains en ce qui concerne le développement du commerce de détail et n'entend pas assouplir sensiblement les restrictions d'urbanisme actuelles.

Retraites

Étude précédente

- Envisager de relever le niveau de la pension publique de base si l'inadéquation du revenu à la retraite demeure un problème, encore que cette action ne doive pas déstabiliser les finances publiques.

Mesures prises et nouvelle évaluation

- Mise en place, depuis l'automne 2003, du *Pension Credit*, qui garantit à tous les retraités un minimum de £109 pour les personnes seules et de £165 pour les couples, montant qui augmentera au même rythme que les salaires jusqu'en 2008.
- À l'automne 2005, la *Pensions Commission* présentera un rapport contenant des recommandations sur les retraites.

Glossaire

GEMT	Conférence européenne des ministres des Transports
DfES	Ministère de l'Éducation et des Qualifications (<i>Department for Education and Skills</i>)
DIRD	Dépenses intérieures brutes de R-D
DIRDE	Dépenses intra-muros de R-D du secteur des entreprises
DPI	Droits de propriété intellectuelle
DTI	Ministère du Commerce et de l'Industrie (<i>Department of Trade and Industry</i>)
ECI	Enquête communautaire sur l'innovation
G7	Groupe de sept pays (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni)
GCSE	General Certificate of Secondary Education
HEIF	Higher Education Initiative Fund
IPC	Indice des prix à la consommation
km²	Kilomètre carré
MPC	Comité de politique monétaire (<i>Monetary Policy Committee</i>)
NHS	<i>National Health Service</i>
OFT	<i>Office of Fair Trading</i>
ONS	<i>Office for National Statistics</i>
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
R-D	Recherche et développement
SIT	Sciences, ingénierie et technologie
TI	Technologies de l'information
TIC	Technologies de l'information et des télécommunications
UE	Union européenne
UE15	Les 15 premiers États de l'Union européenne
UMTS	Téléphonie mobile de troisième génération (<i>universal mobile telephone communications systems</i>)

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2005 20 2 P) ISBN 92-64-01413-6 – n° 54446 2005

Royaume-Uni

Thème spécial : Innovation

Études économiques

Dernières parutions

Allemagne, septembre 2004
Australie, février 2005
Autriche, juillet 2005
Belgique, mai 2005
Canada, décembre 2004
Corée, juin 2004
Danemark, mars 2005
Espagne, avril 2005
États-Unis, mai 2004
Finlande, décembre 2004
France, septembre 2005
Grèce, septembre 2005
Hongrie, juillet 2005
Irlande, juillet 2003
Islande, avril 2005
Italie, novembre 2005
Japon, mars 2005
Luxembourg, septembre 2003
Mexique, novembre 2005
Norvège, octobre 2005
Nouvelle-Zélande, septembre 2005
Pays-Bas, juillet 2004
Pologne, juin 2004
Portugal, novembre 2004
République slovaque, septembre 2005
République tchèque, janvier 2005

Royaume-Uni, novembre 2005

Suède, août 2005
Suisse, janvier 2006
Turquie, décembre 2004
Zone euro, septembre 2005

Économies des pays non membres

Dernières parutions

Brésil, février 2005
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2005
Chine, septembre 2005
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, septembre 2004
Slovénie, mai 1997
République fédérale de Yougoslavie,
janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

www.oecd.org

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2005
(18 NUMÉROS)

OCDE



ÉDITIONS OCDE

Volume 2005/20 – Novembre 2005
Supplément n° 2

ISBN 92-64-01413-6
10 2005 20 2 P



9 789264 014138