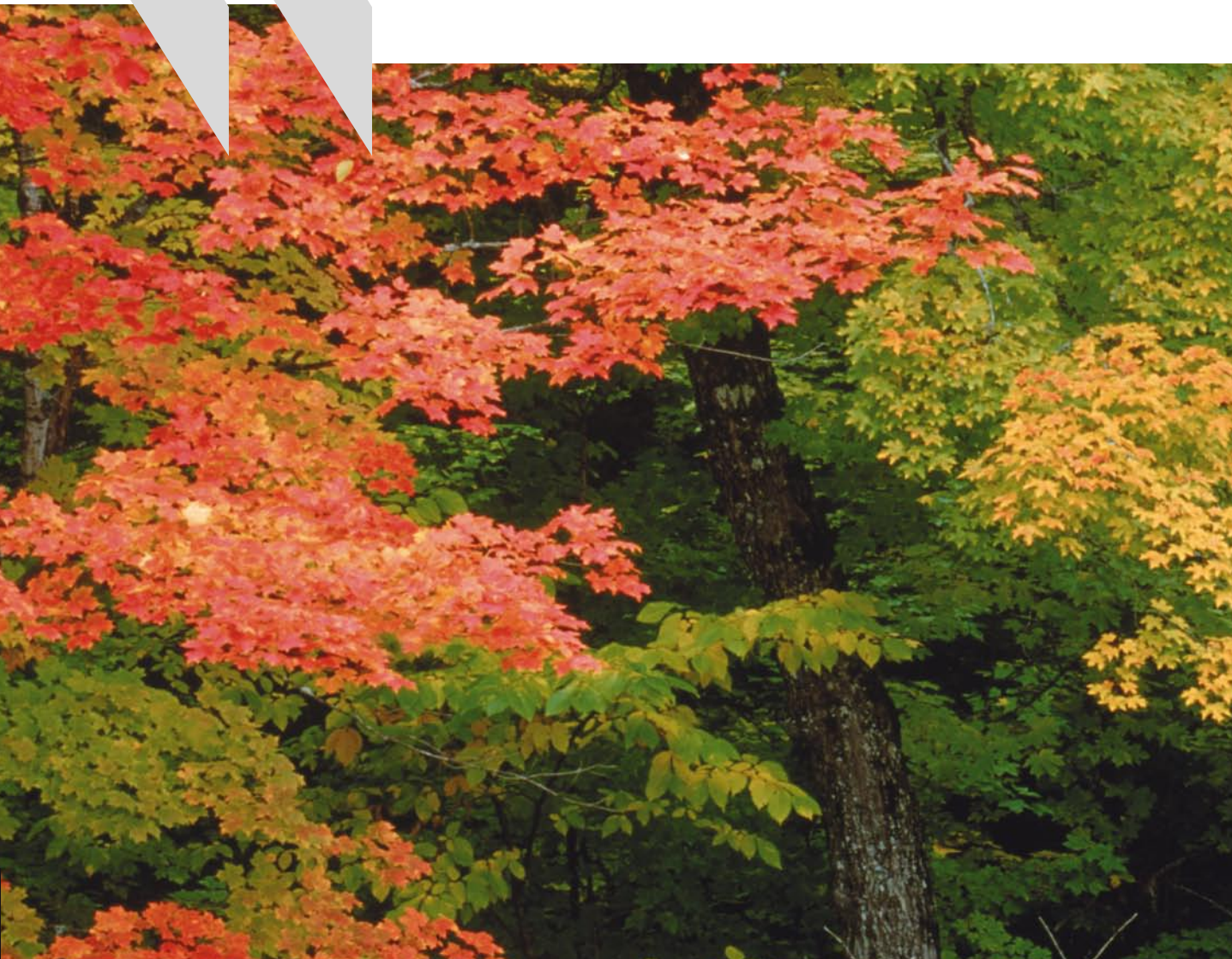




**Études économiques  
de l'OCDE**

**ROYAUME-UNI**





# Études économiques de l'OCDE

## Royaume-Uni

2007



# 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.*

*Publié également en anglais*

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2007

---

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com) ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Tirer le meilleur parti de la mondialisation</b> .....	21
Performances macroéconomiques récentes et perspectives .....	23
La politique budgétaire .....	27
La mondialisation a contribué à la fermeté de la croissance de la productivité .....	35
Des enjeux de taille demeurent .....	54
Notes .....	58
Références bibliographiques .....	60
Annexe 1.A1. Les progrès des réformes structurelles .....	63
<b>Chapitre 2. Améliorer les niveaux d’instruction dans un contexte budgétaire plus contraignant</b> .....	67
La mondialisation entraîne une hausse du niveau de compétences demandé dans les économies avancées .....	68
Des taux de scolarisation faibles, mais en augmentation .....	69
L’enseignement : un outil précieux pour diffuser les gains de la mondialisation .....	73
Les autorités se sont attachées à mieux définir les incitations et à augmenter les dépenses globales .....	76
Dépenser plus pour l’éducation n’améliore pas automatiquement les résultats .....	81
Les pouvoirs publics se sont efforcés d’augmenter les dépenses dans les domaines où les retombées sont les plus importantes .....	83
Les autorités locales ont nivelé la répartition des dépenses d’éducation .....	85
D’autres analyses laissent également entrevoir des possibilités d’amélioration de l’efficacité des dépenses consacrées à l’éducation .....	89
Notes .....	92
Références bibliographiques .....	94
<b>Chapitre 3. Améliorer les perspectives professionnelles des travailleurs les moins qualifiés</b> .....	97
Évolution récente du marché du travail .....	99
Politiques visant à améliorer le devenir professionnel des travailleurs les moins qualifiés .....	105
Politiques actives du marché du travail .....	116
Notes .....	120
Références bibliographiques .....	121
Annexe 3.A1. Données migratoires .....	123
<b>Chapitre 4. Comblent l’écart de productivité</b> .....	129
La croissance de la productivité du travail a légèrement ralenti .....	130
Les restrictions en matière d’urbanisme entravent la croissance de la productivité en limitant l’entrée de nouvelles entreprises sur certains marchés .....	133

La réglementation des marchés de produits est globalement peu restrictive, mais la fiscalité se complexifie et les formalités administratives s'accroissent . . . . .	138
Les investissements dans la R-D et la formation des adultes sont-ils insuffisants? . . .	140
Notes . . . . .	149
Références bibliographiques . . . . .	150
<b>Chapitre 5. Concurrence fiscale : comment rester compétitif?</b> . . . . .	153
Comparaison internationale du système britannique d'imposition des sociétés . .	160
Comment rester compétitif tout en collectant des recettes suffisantes? . . . . .	167
Résumé . . . . .	171
Notes . . . . .	172
Références bibliographiques . . . . .	172
<b>Glossaire</b> . . . . .	175
<b>Encadrés</b>	
1.1. Pour un nouvel indice de l'inflation . . . . .	25
1.2. Modifications récentes du système public de retraite . . . . .	31
1.3. Améliorer les règles budgétaires . . . . .	32
1.4. La City, un pôle menacé? . . . . .	46
1.5. Mondialisation et politique monétaire . . . . .	50
2.1. Accroître les taux de scolarisation : pression ou obligation? . . . . .	71
2.2. Des analyses comparatives fines pour évaluer les résultats des établissements scolaires . . . . .	77
2.3. Formules de financement et flexibilité : la répartition des dépenses d'éducation en Angleterre . . . . .	86
2.4. Résumé des recommandations dans le domaine de l'enseignement . . . . .	91
3.1. Rémunération nette des travailleurs au salaire minimum . . . . .	106
3.2. Le crédit d'impôt pour les actifs et les autres prestations versées sous condition de ressources . . . . .	110
3.3. « Passerelles pour l'emploi » . . . . .	117
3.4. Recommandations relatives au marché du travail . . . . .	119
4.1. Le rapport Barker sur l'aménagement de l'espace . . . . .	137
4.2. Recommandations en vue d'une plus forte productivité . . . . .	149
5.1. La concurrence fiscale en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques . . . . .	156
5.2. Quelle est l'incidence des différents taux d'imposition? . . . . .	157
5.3. Travaux de l'OCDE sur les questions transnationales liées à la fiscalité des sociétés . . . . .	159
5.4. Le système britannique d'imposition des sociétés . . . . .	161
5.5. La fraude à la TVA de type « carrousel » . . . . .	169
5.6. Options de réforme de la fiscalité des sociétés . . . . .	171
<b>Tableaux</b>	
1.1. Valeur estimée de quelques engagements officiels du secteur public . . . . .	30
2.1. Résultats moyens obtenus dans l'enquête PISA, par centiles : comparaison entre les sept pays de tête et le Royaume-Uni . . . . .	75
2.2. Pourcentage d'élèves atteignant le niveau de référence GCSE . . . . .	75
3.1. Dispersion des salaires au Royaume-Uni . . . . .	101
3.2. Croissance du salaire médian réel dans certains pays de l'OCDE . . . . .	101
3.3. Variation des parts de revenu disponible par quintile . . . . .	102
3.4. Éléments du crédit d'impôt pour les actifs . . . . .	110
3.5. Taux marginaux d'imposition effectifs pour différentes transitions de rémunération . . . . .	112
3.6. Taux marginaux d'imposition effectifs pour les travailleurs à temps partiel . . . . .	113



3.A1.1. Nombre d'inscriptions au <i>Worker Registration Scheme</i> . . . . .	126
3.A1.2. Nombre d'inscriptions au système national d'assurance . . . . .	126
4.1. Croissance de la production et croissance de la productivité dissociée en ses composantes . . . . .	131
4.2. Part de la recherche-développement réalisée par des entreprises multinationales . . . . .	142
5.1. Taux de l'impôt sur les sociétés au Royaume-Uni . . . . .	161
5.2. Réductions des taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés dans l'Union européenne . . . . .	165
5.3. Complexité du système fiscal . . . . .	166

## Graphiques

1.1. Principaux indicateurs dans une perspective internationale à long terme. . . . .	23
1.2. La hausse des salaires est plus stable que l'inflation des prix à la consommation . . . . .	25
1.3. Autres mesures possibles de l'inflation . . . . .	26
1.4. Les prévisions budgétaires successives s'accordent toutes sur leur objectif . . . . .	29
1.5. Dépenses et recettes des administrations publiques . . . . .	33
1.6. Indicateurs des échanges . . . . .	36
1.7. Investissement direct étranger des pays du G7 – flux et stocks . . . . .	37
1.8. Le redéploiement des ressources du secteur manufacturier vers les services est illustré par leur part dans la valeur ajoutée et dans l'emploi . . . . .	38
1.9. Les statistiques commerciales démontrent l'avantage comparatif du Royaume-Uni dans le secteur des services . . . . .	40
1.10. Corrélation de l'indice ACRS entre quelques pays de l'OCDE et les économies dynamiques d'Asie . . . . .	41
1.11. Répartition de la production par secteur d'activité . . . . .	43
1.12. L'avantage des filiales étrangères dans la productivité du travail . . . . .	45
1.13. Les prix de nombreux biens faisant l'objet d'échanges internationaux ont baissé davantage au Royaume-Uni que dans la zone euro . . . . .	48
1.14. Hausse des prix des biens par rapport aux prix des services . . . . .	49
1.15. Le Royaume-Uni a bénéficié d'une progression des termes de l'échange . . . . .	51
1.16. Ajustement du « command GDP » au taux de croissance annuel moyen du PIB . . . . .	52
1.17. Part du travail dans le revenu . . . . .	53
1.18. Évolution récente du chômage . . . . .	55
1.19. L'écart de productivité avec les États-Unis demeure important . . . . .	56
1.20. Recettes fiscales par source . . . . .	57
2.1. Répartition des emplois selon leur niveau de qualité (exprimé en déciles) . . . . .	68
2.2. Niveaux de formation par tranche d'âge et résultats de l'enquête PISA . . . . .	70
2.3. Élasticité intergénérationnelle du revenu – estimations tirées de diverses études . . . . .	73
2.4. Les pays qui arrivent en tête ont les résultats les plus homogènes . . . . .	74
2.5. Écarts de résultats entre les établissements scolaires, par niveau de dénuement . . . . .	80
2.6. Des dépenses plus élevées ne débouchent pas automatiquement sur de meilleurs résultats scolaires . . . . .	82
2.7. Les ressources disponibles pour l'éducation au Royaume-Uni ne sont pas importantes mais elles augmentent . . . . .	84
2.8. Les dépenses réelles d'éducation ont augmenté à tous les niveaux . . . . .	85
2.9. Indicateurs de la productivité du secteur éducatif . . . . .	90
3.1. Indicateurs de mobilité de la main-d'œuvre . . . . .	99
3.2. Tendances des inégalités de rémunération . . . . .	100
3.3. Augmentation de la rémunération par centiles de revenu . . . . .	102
3.4. Taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés . . . . .	103
3.5. Part de la population d'âge actif percevant des prestations d'invalidité . . . . .	104
3.6. Comparaison des salaires minimum et médian . . . . .	105

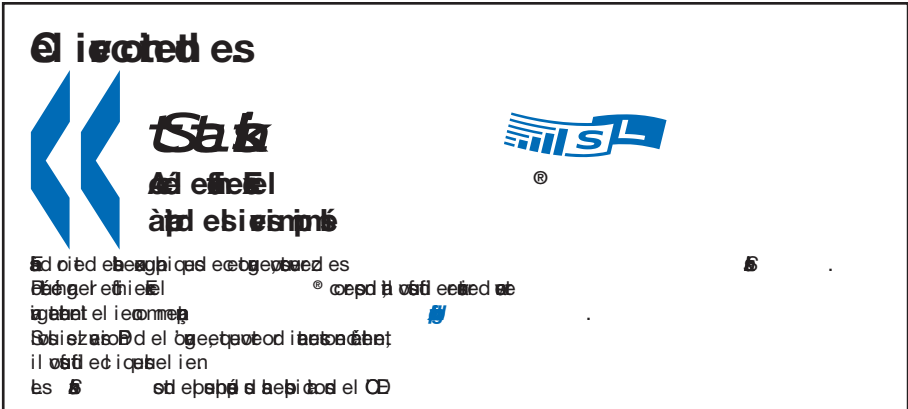
3.7. Rémunération nette d'un travailleur au salaire minimum dans quelques pays de l'OCDE. . . . .	106
3.8. Prime de rémunération du dixième centile par rapport au salaire minimum . . . .	108
3.9. Contributions aux taux marginaux d'imposition effectifs . . . . .	112
3.10. Impôt implicite sur la reprise d'une activité professionnelle. . . . .	115
3.11. Le programme « Passerelles pour l'emploi » accroît le taux de sortie du régime d'incapacité. . . . .	118
4.1. Productivité du travail . . . . .	132
4.2. Écart de productivité par rapport aux États-Unis. . . . .	133
4.3. Taux de renouvellement des entreprises et productivité du travail . . . . .	134
4.4. Démarches administratives pour une entreprise du secteur de la construction . .	135
4.5. Réglementation des marchés de produits et productivité du travail . . . . .	139
4.6. Investissement en TIC dans les pays de l'OCDE. . . . .	141
4.7. Part de la recherche-développement financée par l'étranger . . . . .	143
4.8. Dépenses pour les infrastructures de transport. . . . .	146
4.9. Temps consacré à la formation professionnelle . . . . .	147
5.1. Impôt sur les sociétés : taux et recettes. . . . .	154
5.2. Taux d'imposition effectifs moyens et marginaux . . . . .	158
5.3. Taux d'imposition et bénéfices imposables des sociétés . . . . .	158
5.4. Taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés : comparaison internationale .	163
5.5. Taux d'imposition effectifs . . . . .	164

*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 5 septembre 2007. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 14 septembre 2007.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Anne-Marie Brook, Åsa Johansson, Petar Vujanovic et Marte Sollie sous la direction de Peter Hoeller. Desney Erb a apporté une aide à la recherche.*

*L'Étude précédente du Royaume-Uni a été publiée en novembre 2005.*





## STATISTIQUES DE BASE DU ROYAUME-UNI (2006)

### LE PAYS

Superficie (2005, 1 000 km <sup>2</sup> )		Villes principales (2005, milliers d'habitants)	
Total	242	« Grand » Londres	7 518
Agricole	185	Birmingham	1 001
		Leeds	723
		Glasgow (circonscription municipale)	579

### LA POPULATION

En milliers		Population active totale (milliers)	30 630
Population	60 587	Population active civile occupée (en % du total)	
Accroissement net (moyenne annuelle 2001-05)	274	Agriculture, sylviculture et pêche	1.3
Densité au km <sup>2</sup>	250	Industrie et construction	22.0
		Services	76.4

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut		Formation brute de capital fixe	
En milliards de £	1 300	En % du PIB	18.1
Par habitant (\$)	39 519	Par habitant (\$)	7 138

### L'ÉTAT

Consommation publique (en % du PIB)	22.1	Composition de la Chambre des communes (sièges)	
Administrations publiques (en % du PIB)		Travailleurs	351
Dépenses courantes et dépenses en capital	44.6	Conservateurs	195
Recettes courantes	41.6	Libéraux démocrates	63
Dette publique nette	39.5	Autres	37
Dernières élections générales : 5 mai 2005		Total	646

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	28.4	Importations de biens et services (en % du PIB)	32.6
Principaux produits exportés (en % du total)		Principaux produits importés (en % du total)	
Machines et appareils électriques	22.7	Articles manufacturés	25.2
Articles manufacturés	22.0	Machines et appareils électriques	25.0
Produits chimiques	15.2	Véhicules routiers	10.0
Machines et appareils mécaniques	11.6	Carburants	9.8

### LA MONNAIE

Unité monétaire : Livre sterling		Août 2007, moyenne mensuelle des taux comptant	
		£ par \$	0.497
		£ par €	0.677

## Résumé

**L'**accueil favorable réservé par le Royaume-Uni à la mondialisation a contribué à de solides performances en matière de croissance. Le PIB par habitant est aujourd'hui le troisième du G7, alors qu'il occupait la dernière place il y a 10 ans. La croissance du PIB étant depuis plusieurs années voisine de son taux tendanciel d'environ 2¾ pour cent, il semble que l'amplitude du cycle économique soit aujourd'hui plus réduite qu'au cours des décennies précédentes. Ces bonnes performances sont imputables non seulement à la volonté de saisir les possibilités offertes par la mondialisation, mais aussi à la qualité du dispositif institutionnel dans lequel s'élabore la politique monétaire et budgétaire, ainsi qu'à l'existence d'une période de croissance vigoureuse des partenaires commerciaux.

Malgré les délocalisations, l'emploi n'a cessé de croître et le chômage est bas. La situation de nombreux travailleurs peu qualifiés sur le marché du travail doit toutefois bénéficier de nouvelles améliorations. Le taux d'activité de certaines catégories est faible; d'autres souffrent d'une insuffisance d'incitations à évoluer professionnellement. Soucieuses de renforcer la capacité d'adaptation de la main-d'œuvre, les autorités ont investi dans l'éducation. Elles consacrent aussi plus de crédits à la lutte contre la pauvreté et traitent les points faibles des transports et du système de santé. Le déficit budgétaire reste important et il faudra se préoccuper, au cours des prochaines années, de ralentir la croissance des dépenses publiques, tout en consacrant plus d'efforts à leur optimisation. Dans ce contexte, la mondialisation sera porteuse d'autres fruits si les autorités relèvent les défis ci-après.

### Améliorer les perspectives qu'ont les travailleurs les moins qualifiés de tirer parti de la mondialisation

- Les avantages de la mondialisation étant potentiellement plus importants si la main-d'œuvre est flexible, l'enseignement élémentaire et secondaire doit s'assurer que tous ses élèves ont acquis les compétences de base avant la fin de leur période de scolarisation à temps complet.
- Des efforts supplémentaires doivent viser à améliorer l'instruction des jeunes gens issus de milieux socio-économiques peu favorisés. Il serait utile d'accélérer la mise en place d'une répartition plus équitable des crédits scolaires et d'encourager davantage les meilleurs enseignants à rejoindre les écoles les plus défavorisées.
- Il convient de mieux inciter certaines catégories – deuxièmes apporteurs de revenu, parents isolés, bénéficiaires de prestations d'incapacité – à rejoindre la population active et progresser professionnellement. Peut-être faut-il pour cela abaisser les taux marginaux d'imposition effectifs et fournir davantage de services de prise en charge des enfants. Une hausse plus lente du salaire minimum pourrait aussi améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés.

## Améliorer les conditions dont jouissent les entreprises pour faire croître leur productivité et créer des emplois

- Les règles d'urbanisme devraient donner plus de poids aux considérations économiques, afin de promouvoir l'entrée d'entreprises sur le marché; les plans locaux d'occupation des sols doivent libérer davantage de terrains pour les opérations immobilières.
- Il faudrait veiller à investir suffisamment dans les infrastructures de transport, tout en étudiant le potentiel de réduction de la congestion routière que recèle la généralisation de la tarification routière.
- Il faudrait renforcer la compétitivité fiscale en poursuivant l'élargissement de la base d'imposition des entreprises, tout en diminuant le taux. L'imposition des sociétés devrait être simplifiée et, peut-être, transférée sur des facteurs moins mobiles.



## Évaluation et recommandations

---

### *L'accueil favorable réservé par le Royaume-Uni à la mondialisation s'est traduit par de solides performances en matière de croissance*

---

Être à la hauteur des défis de la mondialisation : tel est le thème dominant de cette *Étude économique*. Par rapport à ses grands voisins européens, le Royaume-Uni s'est montré plus enclin à s'adapter aux forces économiques internationales. En témoignent son soutien au libre-échange, son ouverture à l'investissement direct étranger, la volonté d'ouvrir les marchés du travail aux ressortissants des États qui ont rejoint l'Union européenne en mai 2004, l'adoption de politiques de la réglementation prônant l'efficacité, ainsi qu'un cadre d'action macroéconomique qui a renforcé la capacité d'adaptation de l'économie. Cette propension à s'emparer des possibilités offertes par la mondialisation bénéficie le plus souvent d'un large soutien chez les principaux protagonistes que sont notamment la classe politique, les dirigeants syndicaux et les employeurs. Cette attitude a été récompensée par une performance économique en hausse. Le PIB par habitant britannique est désormais le troisième du G7 (derrière les États-Unis et le Canada), alors qu'il fermait la marche il y a dix ans. Il a aussi amélioré son classement au sein de la zone OCDE. Depuis plusieurs années, la croissance du PIB avoisine son taux tendanciel de 2¾ pour cent environ, ce qui semble dénoter une amplitude de cycle économique plus réduite aujourd'hui qu'au cours des décennies précédentes.

---

### *Compte tenu des récentes turbulences des marchés de capitaux, les perspectives de court terme sont plus incertaines*

---

Dans un contexte d'activité soutenue ces dernières années, une forte immigration a contribué à modérer les tensions des marchés du travail. Malgré une lente remontée depuis deux ans, en particulier parmi les jeunes quittant l'école sans qualifications, le taux de chômage, à 5½ pour cent environ, demeure relativement faible. L'inflation des prix à la consommation a temporairement atteint un pic très légèrement supérieur à 3 % en début d'année, à cause en partie de hausses inhabituelles des prix de l'électricité et du gaz, mais est depuis redescendue tout juste sous les 2 %. En ce qui concerne l'avenir, les hausses des taux d'intérêt de l'année dernière et la récente instabilité des marchés de capitaux devraient ralentir le marché du logement. Avant les turbulences de ces marchés, l'OCDE prévoyait une croissance de 2¾ pour cent cette année et de 2½ pour cent l'an prochain, avec une inflation toujours proche de l'objectif de 2 %. Toutefois, malgré la vigueur des indicateurs de l'activité économique enregistrée en 2007 jusqu'à ce jour, il existe

désormais un risque de ralentissement futur de la croissance qui pourrait nécessiter des baisses des taux d'intérêt. Un tel ralentissement, accompagné d'une rentabilité moindre des activités de la City, pourrait aussi diminuer les recettes fiscales et entraîner une hausse du déficit budgétaire, qui reste assez élevé par rapport aux autres pays.

Malgré la crainte avérée que le regain d'inflation des prix survenu cette année ne nourrisse l'inflation salariale, la hausse des rémunérations est restée modérée. La forte immigration a contribué à cette tendance en comblant les insuffisances de main-d'œuvre qualifiée et en empêchant l'apparition de goulots d'étranglement sur les marchés du travail. Dans les négociations salariales, on utilise assez systématiquement l'indice des prix de détail (RPI) comme donnée de référence de l'inflation, alors qu'il est – tout comme l'indice des prix à la consommation (IPC) – mal adapté à cet usage. Un meilleur indice prendrait l'IPC comme base, mais le corrigerait par une mesure améliorée des coûts de logement. Les autorités britanniques devraient continuer à soutenir l'élaboration d'un indice des prix à la consommation intégrant le logement.

### L'État a grossi et le déficit reste important

Ces dernières années, les recettes et dépenses de l'État – mais surtout les dépenses – ont, en pourcentage du PIB, suivi une pente ascendante, mais en partant d'une base relativement faible pour le Royaume-Uni. Choix délibéré, l'augmentation des dépenses était motivée par le souhait d'améliorer certains services publics, dont notamment la santé et l'éducation. Cette évolution contraste avec la tendance générale à la contraction des dépenses que l'on observe dans la plupart des autres économies de la zone OCDE. Le déficit de l'État a reculé, passant de 3.4 % du PIB en 2003 à 2.7 % au cours des 12 mois menant à mars 2007, mais le déséquilibre budgétaire, corrigé des variations saisonnières, reste substantiel et nettement plus élevé que dans la majorité des autres pays de l'OCDE. Il faut réduire davantage ce déficit, ce qui imposera – comme le promet le *Comprehensive Spending Review 2007* – une croissance beaucoup plus lente des dépenses publiques, ainsi que des efforts plus nombreux en faveur de l'efficacité des services financés sur fonds publics.

En 2005, les autorités ont renégocié la mesure prévoyant de relever de 60 à 65 ans, à compter de 2013, l'âge normal du départ à la retraite des agents du secteur public alors en activité, en échange de l'engagement des syndicats d'entériner d'autres réformes des régimes de retraite visant à compenser exactement le coût du maintien de l'âge actuel de départ. Certaines négociations ultérieures ne sont pas achevées et les économies finales ne sont pas encore chiffrées, mais le gouvernement est optimiste quant à la diminution des coûts qui résultera de ces mesures.

### Il faudrait affiner les règles budgétaires

La règle d'or autorise explicitement l'État à emprunter pour financer des dépenses d'investissement, tandis que la règle de l'investissement durable plafonne les emprunts en limitant l'endettement net du secteur public à 40 % du PIB. La règle d'or n'imposant qu'un excédent ou un équilibre du budget courant sur la durée du cycle, elle ne prescrit pas le cumul des excédents. Elle ne prend donc pas en compte la nécessité apparente de préparer davantage les finances publiques aux enjeux de long terme découlant du vieillissement de la population. Les autorités publient toutefois chaque année un rapport sur les finances



publiques à long terme qui procède à une évaluation exhaustive de la viabilité budgétaire, impact du vieillissement compris. En outre, en distinguant les dépenses courantes des dépenses d'investissement, les règles budgétaires ont contribué à compenser la propension ancienne du Royaume-Uni à sous-investir dans les infrastructures publiques. Par rapport aux cycles économiques précédents, elles ont aussi assaini et viabilisé les finances publiques, et joué un rôle important pour l'ancrage des anticipations et l'amélioration de la transparence de la politique budgétaire. Mais on pourrait envisager de pratiquer quelques retouches. En particulier, la règle d'or repose sur la notion de cycle économique clairement délimité, qu'il est devenu plus difficile d'isoler dans la mesure où l'économie a fonctionné à capacité presque maximale pendant une période prolongée. En outre, la crédibilité de la règle d'or a peut-être pâti des révisions de dates de cycle qui ont été effectuées. On pourrait rendre la règle d'or moins dépendante du datage du cycle et des estimations de l'écart de production, peut-être en la remplaçant par un objectif de solde budgétaire courant positif à moyen terme, et en l'assortissant d'audits complets indépendants des prévisions de recettes. À cela devraient s'ajouter des mécanismes susceptibles de limiter davantage les dépenses globales et d'éviter que ne soient dépensées les recettes exceptionnelles. Le cadre budgétaire devrait par ailleurs être transparent quant à l'alourdissement automatique de la fiscalité soit par une indexation des tranches d'imposition sur la croissance salariale, soit par une réforme fiscale favorable à l'efficacité. En outre, il faudrait davantage prendre en compte les importants engagements hors bilan, qui ne sont surveillés par aucune des deux règles en vigueur. On pourrait pour cela publier régulièrement des estimations des autres engagements du secteur public, parallèlement à celles de sa dette nette, et fixer un plafond aux engagements du secteur public regroupés dans un indicateur élargi.

---

*L'investissement direct étranger, les entreprises multinationales et les délocalisations ont stimulé la productivité*

---

La mondialisation a stimulé la productivité de plusieurs manières. L'ouverture aux échanges a favorisé la concurrence et le redéploiement de ressources économiques vers les secteurs dans lesquels le Royaume-Uni détient un avantage comparatif. Du coup, la part du secteur manufacturier dans la production totale a diminué au profit des services à forte intensité de savoir et des autres services rendus aux entreprises. Le Royaume-Uni est donc peu touché par la concurrence frontale des marchés émergents. Les délocalisations ont facilité la croissance de la productivité en permettant aux entreprises britanniques de déplacer leurs fonctions de production et de services à moindre valeur ajoutée (informatiques, par exemple) vers des contrées affichant des coûts moins élevés, tout en se spécialisant de plus en plus dans des domaines où elles détiennent un avantage comparatif. Il semble bien que l'investissement direct étranger et les entreprises multinationales – en provenance notamment des États-Unis – aient également contribué à la croissance de la productivité en facilitant les transferts de nouvelles technologies. De manière quelque peu fortuite, le niveau de vie a lui aussi profité de la progression des termes de l'échange, car le Royaume-Uni a eu tendance à importer les produits dont les prix ont le plus chuté, tout en étant l'un des premiers exportateurs de services, dont les prix montent. Le Royaume-Uni jouissant par ailleurs d'une quasi-autonomie pétrolière, ses termes de l'échange n'ont guère pâti de la hausse des cours mondiaux du pétrole. La

pérennité de ces événements favorables est toutefois quelque peu incertaine. Par rapport à de nombreux autres pays de l'OCDE, la part du travail dans le revenu s'est montrée relativement stable, au lieu de reculer, au cours de la décennie écoulée. On doit peut-être ce bon résultat aux politiques qui incitent la main-d'œuvre à rejoindre les secteurs où elle est la plus productive, ainsi qu'aux mesures ayant assuré un taux de chômage structurel relativement faible.

---

### *La mondialisation renforce la nécessité de relever le niveau de qualification de la population*

---

Les mutations technologiques de ces deux dernières décennies ont nettement rehaussé le niveau des compétences cognitives indispensables à maints emplois, dont beaucoup étaient jadis considérés comme relativement peu qualifiés. La croissance de l'emploi la plus forte et les hausses salariales les plus marquées ont en outre concerné des professions dans lesquelles discernement et art consommé de la communication doivent accompagner ces compétences. La prise en compte de ces besoins tant par le grand public que par les autorités explique la pression bien plus grande qui s'exerce aujourd'hui sur le système éducatif afin qu'il dote davantage d'élèves de compétences rehaussées. La performance éducative de la population britannique reste cependant inférieure à la norme des pays de l'OCDE les plus performants. Le gouvernement a réagi en augmentant les dépenses d'éducation et en renforçant les capacités dans des secteurs essentiels comme, par exemple, l'enseignement préscolaire et le second cycle de l'enseignement secondaire. Certains indicateurs de performance tels que le taux d'achèvement des études secondaires ont amorcé une remontée qu'il faut prolonger. Il est toutefois difficile d'évaluer l'ampleur de l'amélioration des compétences cognitives car le décalage entre la dépense et les résultats est important, et certains indicateurs nationaux de la performance éducative ont pu subir des distorsions de résultats induites par les objectifs fixés. Pour permettre une évaluation plus complète des progrès réalisés, les autorités devraient veiller à pérenniser la participation à des tests internationaux de capacité cognitive tels que le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) et le Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PEICA).

---

### *Et il faut agir davantage pour cesser de perpétuer les inégalités*

---

Face à la mondialisation qui joue en faveur des diplômés de l'enseignement supérieur, l'impact de la politique éducative sur les performances des milieux sociaux défavorisés sur le marché du travail est de plus en plus fort, et ce notamment au Royaume-Uni, où la mobilité professionnelle et éducative est plus faible que dans maints pays de l'OCDE. Les autorités ont traité ce problème grâce à de nombreuses mesures, et notamment en finançant des actions qui ont pour but d'orienter de nouvelles ressources vers des secteurs accueillant une proportion plus élevée d'élèves issus de ces milieux sociaux. Les performances des écoles les plus défavorisées se sont améliorées, mais les disparités socio-économiques globales restent importantes. Peut-être ce résultat s'explique-t-il par le fait que les autorités locales et les écoles ne distribuent pas les crédits conformément aux intentions des autorités centrales, et produisent ainsi des inégalités. Pour corriger ce déséquilibre, le gouvernement devrait favoriser une affectation plus efficiente et équitable

des crédits en révisant les procédures d'allocation. De nouvelles recherches devraient chercher à établir comment le panachage des ressources au sein des établissements scolaires peut contribuer à réduire les disparités socio-économiques, et à évaluer les avantages et les inconvénients d'un nouveau système de financement par chèque-éducation différenciés prévoyant pour les élèves issus des familles les moins favorisées un montant plus élevé que pour les autres élèves. Par ailleurs, compte tenu de l'importance de la qualité de l'enseignement, on devrait davantage encourager les meilleurs enseignants à rejoindre les établissements les plus défavorisés.

---

*Le gonflement des crédits alloués  
aux établissements scolaires n'est pas  
une garantie d'amélioration des résultats*

---

Il n'existe pas de relation empirique solidement établie entre les dépenses éducatives globales et les performances des élèves : les ressources supplémentaires n'entraînent pas automatiquement une amélioration de leurs résultats. Compte tenu de la nécessité d'un contrôle serré des dépenses, il faudrait donc peut-être réorienter les dépenses éducatives en accordant la priorité à l'efficacité des dépenses existantes. L'objectif premier devrait être de continuer à mettre l'accent sur l'acquisition par les élèves de tout âge des compétences de base en calcul et en lecture. Les autorités envisagent d'allonger la durée de la scolarité ou de la formation obligatoire, mais elles doivent se garder de rechercher la quantité au détriment de la qualité. Le Royaume-Uni s'est efforcé de garantir l'efficacité de ses dépenses en utilisant, notamment, un outil perfectionné d'évaluation comparative des établissements au moment de fixer leurs objectifs. Si l'exercice d'évaluation comparative a été riche en informations, l'accent mis sur les objectifs, en incitant à des manipulations, a pu rendre plus ardue l'évaluation des progrès réalisés. Il faudrait concevoir tous les objectifs de manière à limiter le risque de manipulation, en veillant à mettre en place un système de gestion interactive des performances qui reflète la complexité du processus éducatif. Pour améliorer les évaluations, il faudrait veiller – faute d'autres garde-fous contre les manipulations – à ce que les indicateurs de performances ne soient pas identiques aux objectifs fixés.

---

*Facilitant les mutations structurelles par  
sa flexibilité, le marché du travail a vu  
son étroitesse compensée par l'immigration*

---

Par rapport à la majorité des autres pays de l'OCDE, le Royaume-Uni compte un nombre relativement faible de réglementations introduisant des distorsions sur le marché du travail. En conséquence, la mobilité professionnelle entre secteurs similaires est plutôt élevée et permet de supposer que les transferts de ressources s'opèrent sans heurts. Le marché du travail britannique est aussi plus efficace que les marchés des grands voisins européens du point de vue de la réinsertion des chômeurs, même si certaines économies scandinaves affichent des taux de sortie du chômage bien plus élevés.

La forte croissance économique de la dernière décennie a contribué à faire descendre le taux de chômage d'un niveau proche de 8 % en 1996 à un étiaje de 4½ pour cent environ en 2004. Cette même année étant celle au cours de laquelle le Royaume-Uni a ouvert ses marchés du travail aux travailleurs des nouveaux pays membres de l'Union européenne

(UE), l'afflux de migrants a permis de combler les manques de compétences et d'apaiser les tensions inflationnistes. Depuis lors, le taux de chômage est lentement remonté aux alentours de 5½ pour cent, mais sans que la responsabilité partielle d'une immigration en hausse soit clairement établie. Les données disponibles sur les flux migratoires et les caractéristiques des migrants sont rares. Il conviendrait d'améliorer le suivi statistique du stock de main-d'œuvre migrante.

---

*Il faut mieux armer les travailleurs peu qualifiés pour qu'ils puissent tirer parti de la mondialisation*

---

Comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE, les salaires les plus élevés ont augmenté beaucoup plus vite que les autres. Les salariés concernés semblent être ceux qui tirent le meilleur parti de la mondialisation. Dans le reste de la population, la répartition des revenus n'a guère évolué. Cela est dû en partie au fait que les hausses du salaire minimum et l'évolution du système prélèvements-prestations ont protégé les foyers à faible revenu. Par ailleurs, les travailleurs dotés de qualifications de niveau moyen sont potentiellement tout aussi affectés par la mondialisation et les mutations technologiques jouant en faveur de la main-d'œuvre qualifiée que la population active très peu qualifiée : ils sont en effet souvent vulnérables aux délocalisations, tandis que de nombreux emplois peu qualifiés dans les services ne sont pas délocalisables. Jusqu'ici au moins, à la différence de ce que l'on constate dans différents autres pays de l'OCDE, le salaire médian réel a toutefois progressé parallèlement à la productivité.

---

*Il faudrait ralentir le rythme de progression du salaire minimum*

---

La mise en place d'un salaire minimum a atténué l'augmentation des inégalités salariales. À ce jour, il ne semble pas que ce salaire minimum ait eu des effets négatifs significatifs sur l'emploi. Certains signes laissent toutefois entrevoir la possibilité que de tels effets surviennent dans certains secteurs où la main-d'œuvre est peu qualifiée. Il pourrait donc s'avérer prudent d'appliquer au salaire minimum national des adultes, comme à celui des jeunes, des augmentations inférieures à la rémunération médiane afin de stimuler l'emploi des travailleurs peu qualifiés.

---

*Il faudrait modifier le système prélèvements-prestations afin de renforcer les incitations à améliorer les qualifications et à travailler*

---

De l'avis général, la meilleure façon d'améliorer les perspectives de revenu des travailleurs peu qualifiés consiste à faciliter la hausse de leur taux d'activité et encourager le relèvement du niveau de leurs compétences. S'agissant du taux d'activité, la performance britannique est mitigée. D'un côté, le système prélèvements-prestations du Royaume-Uni est parvenu, pour la majorité des individus concernés, à réduire au maximum les trappes à chômage. Mais le niveau élevé des frais de garde des enfants continue de faire peser un fort prélèvement fiscal implicite sur le deuxième apporteur de revenu ayant repris une activité professionnelle, ce qui diminue le taux d'activité de cette catégorie de la

population. Il faudrait améliorer les incitations à l'activité des deuxièmes apporteurs de revenu peu qualifiés en étoffant l'offre d'aides à la garde des enfants. Simultanément, il est à redouter que les politiques visant à « rendre le travail payant » n'aient que peu incité certaines catégories de travailleurs peu qualifiés victimes des « trappes à bas salaire » à investir dans de nouvelles études ou formations. L'amélioration de ces incitations n'est pas une tâche simple, car la diminution des taux marginaux d'imposition effectifs pour certains a tendance à les faire remonter pour d'autres. Néanmoins, il conviendrait d'envisager des modifications du système prélèvements-prestations afin de réduire le taux marginal d'imposition effectif supporté par les parents isolés et les ménages monoactifs lorsqu'ils travaillent un nombre d'heures plus élevé ou connaissent une évolution professionnelle. La multiplication des aides à la garde des enfants pourrait aussi inciter davantage les parents peu qualifiés à reprendre des études. Pour cela, il faudrait étendre le volet garde d'enfants du crédit d'impôt pour les actifs aux parents peu qualifiés qui entreprennent des cursus agréés. Il faudrait aussi resserrer le contrôle de la recherche effective d'un emploi par les parents isolés, en s'inspirant des suggestions contenues dans le récent Livre vert du gouvernement. Aujourd'hui, le Royaume-Uni dispose en la matière de l'une des réglementations les moins strictes de la zone OCDE.

---

*D'autres réformes des politiques actives  
du marché du travail doivent être menées afin  
d'aider le retour à l'emploi des catégories  
les plus défavorisées*

---

Des efforts significatifs ont été déployés pour aider les bénéficiaires de prestations de maladie et d'incapacité à retrouver un emploi. Les phases pilotes du programme « Passerelles pour l'emploi » ont recouru avec succès à des entretiens axés sur le travail, des aides ciblées et des incitations financières pour aider les individus concernés à mieux gérer leur état de santé et retrouver une activité professionnelle. Une nouvelle législation sociale renforcera encore l'incitation financière à reprendre un emploi, mais aussi la sécurité financière des plus malades et invalides. Elle prendra effet fin 2008. Sous réserve de la réussite et de l'efficacité des tests pilotes, il faudrait étendre le dispositif « Passerelles pour l'emploi » à l'ensemble des demandeurs de prestations, et lui donner un caractère obligatoire. Il conviendrait d'accorder une plus grande attention à l'état de santé des bénéficiaires de prestations de chômage qui sont à la recherche d'un emploi, ainsi que des actifs en poste dont le droit à des indemnités et prestations de maladie touche à sa fin, afin de détecter plus précocement leur besoin de soutien et de limiter au maximum leur transfert dans le régime d'incapacité. Une nouvelle mesure active du marché du travail, centrée sur les chômeurs des secteurs les plus défavorisés, a été mise en place en 2006, mais aucune évaluation de son efficacité n'est encore disponible.

---

*Il faut, pour stimuler la croissance  
de la productivité, améliorer les règles  
d'urbanisme, les infrastructures de transport  
et le niveau de qualification*

---

Par rapport aux autres pays, la croissance de la productivité est restée solide, mais a ralenti depuis le tournant du siècle. Les investissements dans le capital humain de la jeunesse

constituent probablement le levier le plus important pour accélérer la croissance tendancielle de la productivité, mais certains autres domaines d'action peuvent aussi bénéficier d'améliorations :

- Parmi les priorités, il faudrait faciliter l'entrée d'entreprises sur le marché en réformant et en simplifiant les règles d'urbanisme, notamment pour le commerce de détail, ainsi que le suggère l'examen Barker. De la même manière, il conviendrait de libérer davantage de terrains pour les programmes immobiliers en réévaluant les frontières des « ceintures vertes » des zones en croissance rapide. Il faudrait également améliorer les incitations à l'aménagement foncier.
- De bonnes liaisons de transport ont leur importance pour assurer l'efficacité et la flexibilité des marchés du travail. Après bien des années de sous-investissement dans les infrastructures de transport, celles-ci ont été mieux loties récemment, mais ces apports semblent encore insuffisants face aux objectifs fixés par le plan décennal pour les transports du gouvernement. Il faudra à l'avenir perpétuer l'investissement et veiller davantage à ce que les investissements infrastructurels ne soient pas en retrait par rapport aux perspectives du plan décennal. Comme le recommande l'examen Eddington, les dépenses devraient cibler les grands domaines stratégiques de croissance, et les autorités devraient continuer d'examiner les possibilités de prise en charge de la congestion routière et de son impact environnemental, y compris en étudiant la mise en place d'un dispositif de tarification de la congestion routière étendu à tout le territoire.
- La performance de l'innovation a été fortement stimulée par la mise en place de crédits d'impôt pour recherche-développement, même s'il n'est pas certain que cette mesure constitue une utilisation efficiente de l'argent du contribuable.
- De manière plus générale, on peut soutenir l'innovation et la productivité en relevant le niveau global de compétences de la main-d'œuvre, qui n'est pas à la hauteur de celui des pays les plus performants. Le gouvernement britannique prévoit des mesures pour traiter ce problème; il souhaite notamment accorder des fonds publics à la formation des adultes en visant les catégories les plus défavorisées, qui sont aujourd'hui peu formées. Il conviendrait également d'accroître l'investissement privé dans la formation, afin de rehausser les qualifications à tous les niveaux. En termes d'évaluation des progrès réalisés, les pouvoirs publics devraient privilégier les indicateurs internationaux des compétences cognitives des adultes, ainsi que la mesure des résultats des qualifications nationales en termes d'emploi et de progression des rémunérations.

*La mondialisation renforce l'importance  
d'une hausse des recettes fiscales aussi efficiente  
que possible, de façon à préserver la compétitivité*

La mondialisation confronte deux besoins : celui de consacrer des dépenses à des filets de protection sociale et celui, potentiellement néfaste aux recettes, de maintenir la compétitivité fiscale. Cette confrontation a incité les pouvoirs publics à renforcer l'efficacité de la fiscalité des entreprises en abaissant les taux légaux d'imposition des sociétés et en élargissant la base d'imposition. Les deux mesures se compensant, les recettes fiscales tirées des entreprises se sont maintenues en pourcentage du PIB. Le Royaume-Uni était au départ à la pointe du mouvement de réduction des taux, mais il a



récemment perdu son avance. Il importera donc de poursuivre la stratégie d'élargissement de la base d'imposition, tout en diminuant les taux. La concurrence fiscale se jouant aussi sur la question de l'assiette, cette stratégie comportera toutefois vraisemblablement des limites. Le dispositif britannique de taxation mondiale incite les entreprises à transférer leur siège à l'étranger. Les autorités devraient donc étudier la possibilité d'un système d'imposition des entreprises avec exonération fiscale des dividendes d'origine étrangère. Elles ont récemment publié sur ce thème un document qui servira à leurs consultations. Il se trouve en outre que le dispositif fiscal s'est alourdi, en réaction notamment à la complexité croissante des structures financières et commerciales. Il pourrait être simplifié.

On ne sait à quel point la mondialisation est susceptible de limiter l'aptitude des autorités à taxer le revenu des entreprises. Le lieu de production dépend de nombre de facteurs, parmi lesquels le régime fiscal des entreprises ne prime pas nécessairement. Dans la mesure où la mondialisation rend plus difficile la taxation des facteurs mobiles de production, on pourrait s'orienter vers la taxation des facteurs immobiles. La fiscalité immobilière est déjà élevée par rapport à d'autres pays, mais il serait possible d'augmenter les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Le taux britannique de TVA est relativement bas à l'aune européenne et les exonérations sont nombreuses. Il est donc possible d'en élargir l'assiette. Il faudrait également envisager d'autres réformes radicales, même si toutes comportent des avantages et des inconvénients et n'ont que rarement été mises en œuvre dans d'autres pays.



## Chapitre 1

# Tirer le meilleur parti de la mondialisation

La volonté d'exploiter les débouchés offerts par la mondialisation, ainsi que des politiques de réglementation propices à l'efficacité et l'adaptabilité de l'économie, forment le socle de la solide performance macroéconomique du Royaume-Uni au cours de cette dernière décennie. Grâce à cela, la croissance de la productivité est restée forte, tandis que la main-d'œuvre bénéficiait, ces dernières années, de l'apport de l'immigration. L'écart de productivité avec les États-Unis n'en demeure pas moins important, et un certain nombre de réformes s'imposent afin d'améliorer encore les performances obtenues en matière de croissance. Il conviendrait aussi de réduire davantage le déficit public. Pour y parvenir, il faudra beaucoup ralentir la croissance des dépenses de l'État et veiller plus scrupuleusement à ce que les services qu'il finance utilisent au mieux les deniers publics. Consciente de la nécessité d'épauler ceux qui sont le moins à même de tirer parti de la mondialisation, la puissance publique a centré son action sur le soutien aux plus pauvres et continué à privilégier les incitations à l'emploi. Mais les taux d'emploi des travailleurs les moins qualifiés restent trop faibles. Deux grands défis doivent être relevés à cet égard : le premier consiste à améliorer les performances de l'enseignement sans augmenter encore sensiblement les dépenses, et le second à garantir l'existence des incitations nécessaires pour que les personnes les moins qualifiées rejoignent la population active et progressent dans leur emploi. Il importe enfin de faire en sorte que, grâce à la structure de sa fiscalité, le Royaume-Uni reste une localisation attractive pour les entreprises.

**S**outien du libre-échange, ouverture à l'investissement direct étranger (IDE), volonté d'ouverture des marchés du travail aux ressortissants des États qui ont rejoint l'UE depuis mai 2004<sup>1</sup> et adoption de politiques de la réglementation propices à l'efficacité et l'adaptabilité de l'économie sont autant de témoins de la démarche souple et ouverte que privilégie le Royaume-Uni pour sa politique économique.

La performance macroéconomique s'est elle aussi montrée solide. Alors qu'il était en queue de peloton il y a dix ans, le PIB par habitant du Royaume-Uni atteint désormais le troisième rang parmi les pays du G7 (derrière les États-Unis et le Canada). Depuis 2000 en particulier<sup>2</sup>, le Royaume-Uni devance les pays de la zone euro. Cette performance enviable n'est pas due qu'à une volonté d'exploiter les débouchés offerts par la mondialisation : elle est aussi la résultante d'une période de forte croissance des partenaires commerciaux, ainsi que du solide dispositif institutionnel par lequel se détermine la politique monétaire et budgétaire. Malgré les progrès enregistrés dans la première moitié des années 90 pour le rattrapage du niveau de vie des États-Unis et du Canada, l'écart reste depuis lors inchangé. Il semble donc que dans certains domaines l'économie pourrait mieux faire. Parmi les grandes priorités de réforme – soulignées dans *Objectif croissance* (OCDE, 2007a) – figurent l'amélioration des infrastructures de transport, le relèvement du niveau d'études des jeunes, le renforcement des incitations à l'emploi visant les parents isolés et le deuxième apporteur de revenu du ménage, l'optimisation des dépenses consacrées à la prestation de services publics et le retour à l'emploi plus fréquent de bénéficiaires de prestations d'incapacité. Le gouvernement britannique a relevé nombre de ces défis – en recourant, pour partie, à une augmentation de la dépense publique. Mais malgré l'amélioration dans certains domaines, on ne sait pas vraiment à quel point ces dépenses supplémentaires sont payantes, et le déficit budgétaire reste relativement important. Par ailleurs, le taux de chômage a lentement progressé après 2004, notamment parmi les jeunes sortant de l'école sans qualification, pour finalement se stabiliser autour de 5.5 %.

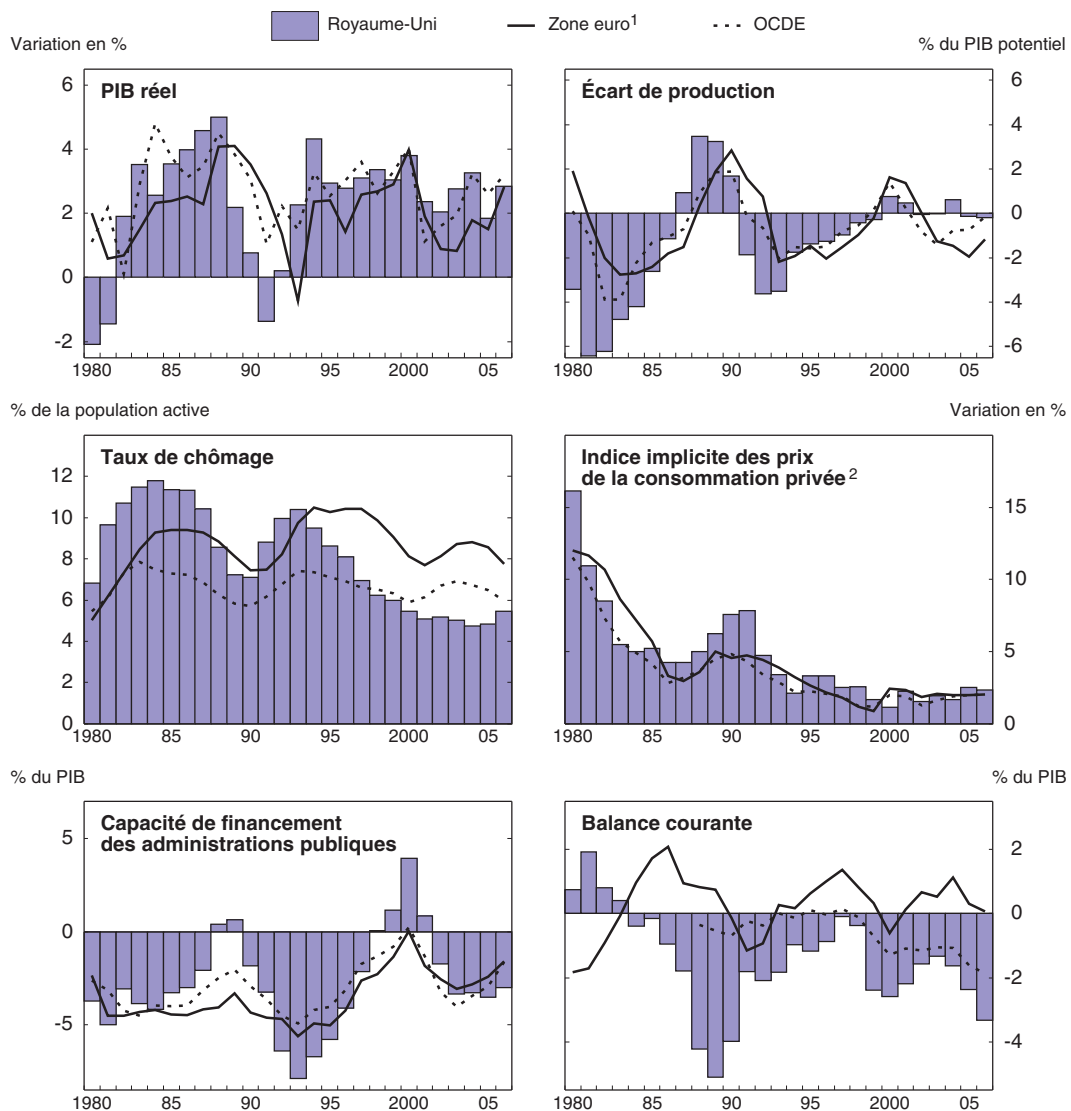
Cette *Étude* se penche sur ces questions dans l'optique des enjeux inhérents à la mondialisation. On commencera par passer rapidement en revue les performances et perspectives macroéconomiques récentes. On pourra à partir de ce contexte mettre en exergue les principaux vecteurs des effets positifs de la mondialisation sur l'économie, mais aussi les problèmes récurrents pour les autorités : relever la croissance de la productivité; améliorer les qualifications de la population; inciter à travailler et à progresser professionnellement; veiller à ce que la fiscalité préserve l'attractivité du pays pour les entreprises. Dans l'ensemble, ces enjeux sont similaires à ceux qu'a identifiés le gouvernement britannique dans son propre examen des questions relatives à la mondialisation<sup>3</sup>.


## Performances macroéconomiques récentes et perspectives

### La croissance du PIB reste stable et saine, mais les perspectives sont maintenant plus incertaines

Avec 2¾ pour cent, la production est restée proche en 2006 de son taux tendanciel, prolongeant ainsi une stabilité économique de bon aloi installée depuis le milieu des années 90. Un certain rééquilibrage de la croissance en faveur de l'investissement s'est opéré au détriment des dépenses de consommation (en phase avec la faiblesse de la croissance du revenu réel). On a en particulier constaté une recrudescence des investissements des entreprises, ainsi qu'une reprise plus modérée de la construction résidentielle consécutive à un regain d'activité sur le marché du logement en 2005 et 2006. Selon les estimations, l'écart de production reste quasiment nul depuis un certain temps (graphique 1.1). En outre, les

Graphique 1.1. Principaux indicateurs dans une perspective internationale à long terme



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/115588376187>

1. Rupture de série en 1991 : Allemagne de l'Ouest jusqu'à cette date, l'Allemagne totale par la suite.

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

Source : OCDE (2007), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives*, n° 81 – base de données en ligne.

créations d'emplois ont été nombreuses malgré la hausse du chômage provoquée par la montée des taux d'activité. La croissance de la population active a été en partie stimulée par la tendance des travailleurs d'un âge avancé à différer leur départ en retraite et par une forte immigration en provenance des nouveaux pays membres de l'UE. Ainsi, après une baisse à 4¾ pour cent en 2004, le taux de chômage est remonté à 5½ pour cent au milieu de 2006 et, globalement, s'est stabilisé depuis lors.

Avant les récentes turbulences sur les marchés de capitaux, l'OCDE tablait dans ses prévisions sur une poursuite de la croissance à un rythme de l'ordre de 2½ à 2¾ pour cent par an et sur une inflation proche de l'objectif de 2 %. Mais les perspectives pour la croissance et l'inflation sont aujourd'hui plus incertaines et la croissance future risque d'être plus faible, ce qui pourrait nécessiter une baisse des taux d'intérêt. Un ralentissement de la croissance, se conjuguant à de moindres profits à la City, pourrait avoir des effets négatifs sur les recettes fiscales et creuser le déficit budgétaire, qui est élevé d'un point de vue international.

Après une longue période de faible inflation, la hausse des prix à la consommation a repris un peu de vigueur, passant d'un niveau inférieur à l'objectif de 2 % en 2004 à un sommet de 3.1 % en mars 2007, pour retomber ensuite à 1.9 % en juillet. Elle prouve qu'avec une gestion monétaire saine et des conditions économiques stables, il aura fallu, une fois l'indépendance opérationnelle de la banque centrale acquise, attendre 10 ans pour que l'inflation dérive de plus d'un point de pourcentage par rapport à l'objectif. Ce résultat a justifié la publication par le gouverneur de la Banque d'Angleterre d'une lettre ouverte au chancelier de l'Échiquier détaillant les raisons pour lesquelles l'inflation s'est éloignée de l'objectif de 2 %, ainsi que les mesures prises par le Comité de politique monétaire pour traiter le problème (King, 2007). Celui-ci s'explique en partie par des variations récentes des prix de l'énergie anormalement importantes; à titre d'exemple, l'absence d'accès non discriminatoire aux pipelines et aux stocks de gaz du continent, de même que l'insuffisante capacité d'importation constatée en 2005 et au début de 2006, ont provoqué au Royaume-Uni une hausse du prix de gros nettement plus forte qu'en Europe continentale. L'accès à de nouvelles infrastructures de transport et de stockage du gaz devrait faciliter la détente des prix pour le reste de l'année 2007 et pour 2008.

Face aux tensions inflationnistes, la Banque d'Angleterre a réagi à la reprise de l'inflation et a relevé cinq fois son taux directeur entre le milieu de 2006 et juillet 2007, pour le porter à 5.75 %. La montée des taux d'intérêt et l'instabilité récente des marchés de capitaux devraient freiner les dépenses de consommation et ralentir la hausse des prix des logements<sup>4</sup>. La croissance du salaire moyen (hors primes) a affiché une stabilité remarquable (graphique 1.2). Face à un brutal pic d'inflation consécutif à un choc de la demande, on ne pouvait espérer mieux que cette stabilité – grâce à laquelle on court moins le risque que le regain d'inflation vienne nourrir de plus fortes anticipations inflationnistes. Les autorités ont joué un rôle important en limitant la hausse des salaires du secteur public à 1.9 % en moyenne pour 2007/08, chiffre le plus faible depuis une décennie.

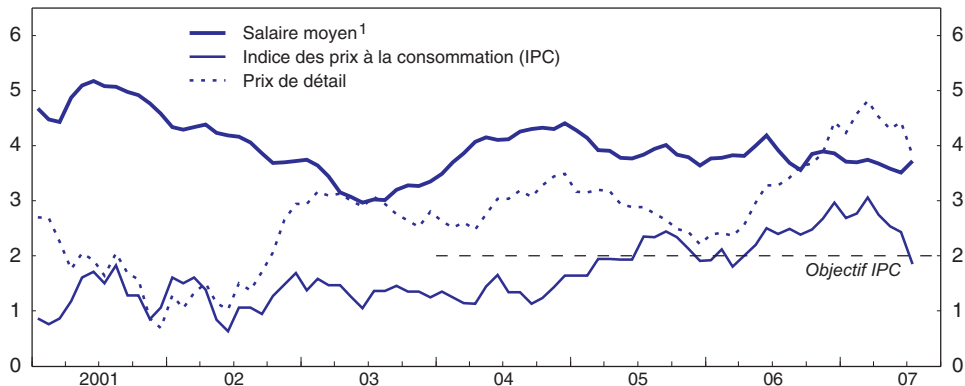
### **Les indicateurs d'inflation ne sont pas idéaux**


Bien que les risques d'inflation ne soient atténués, il reste problématique que les négociations salariales aient été le plus souvent menées en fonction de l'indice des prix de détail, le RPI (qui a culminé à 4.8 % en mars 2007), retenu pour mesurer la hausse du coût de la vie, et non en fonction de l'indice des prix à la consommation (IPC, dont la hausse



## Graphique 1.2. La hausse des salaires est plus stable que l'inflation des prix à la consommation

Pourcentages de variation en glissement annuel



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/115600578101>

1. Moyenne sur trois mois couvrant le secteur privé, paiements de primes exclus.

Source : Site Internet de l'Office national de statistique, [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk).

maximum a été de 3.1 %). Un demi-point de pourcentage environ de l'écart entre les deux indices est imputable à l'utilisation pour le RPI d'une formule indicielle différente. La plus grande part du reste de cet écart recouvre une hausse non négligeable des coûts de logement qui, dans le RPI, surévaluent généralement le poids de l'inflation dans le coût véritable supporté par l'utilisateur. Il vaudrait mieux mettre au point un autre IPC comportant une mesure complète des coûts du logement et inciter à son utilisation comme donnée de référence dans les négociations salariales. Cela aurait l'avantage de prendre en compte un poste de dépense important pour la plupart des ménages. Un tel indice redonnerait également plus de sens aux comparaisons internationales des taux d'inflation (voir l'encadré 1.1).

### Encadré 1.1. Pour un nouvel indice de l'inflation

En décembre 2003, l'indice des prix à la consommation (IPC)<sup>1</sup> a remplacé l'indice des prix de détail (RPI) hors remboursement des intérêts des emprunts immobiliers (RPIX) comme base de l'objectif d'inflation assigné au Comité de politique monétaire de la Banque d'Angleterre. L'inflation IPC étant de manière caractéristique inférieure à l'inflation RPIX<sup>2</sup>, l'objectif d'inflation a alors été ramené de 2.5 % à 2.0 %.

Depuis lors, l'indice RPIX a quitté le devant de la scène, mais l'indice RPI exhaustif a continué de jouer un rôle très important car il est traditionnellement l'indice de référence pour les négociations salariales et est également utilisé, avec ses dérivés, pour revaloriser les pensions, les prestations sociales et les emprunts d'État indexés. Le RPI bénéficie aussi de la notoriété et de la crédibilité que lui confère sa plus grande ancienneté (il existe depuis 1947, alors que l'IPC n'est apparu qu'en 1997).

Malheureusement, il se pourrait que l'importance du RPI dans le processus de négociation salariale contribue à gonfler l'inflation salariale, au risque d'imposer un resserrement monétaire. Deux raisons expliquent cette crainte. Tout d'abord, à la différence de l'IPC au Royaume-Uni et ailleurs, le calcul du RPI recourt à la formule de la moyenne arithmétique basé sur la moyenne des rapports pour agréger les indices de

Encadré 1.1. **Pour un nouvel indice de l'inflation** (suite)

chaque article. Comparativement à d'autres, cette formule accroît le taux d'inflation d'un demi-point de pourcentage environ (en grande partie parce qu'elle n'intègre pas le comportement des clients qui, lorsque les prix relatifs changent, optent pour des marques ou des types de produits meilleur marché). À l'opposé, on utilise pour calculer l'IPC britannique la formule de la moyenne géométrique qui, elle, postule une substitution totale. Les IPC des autres pays sont établis soit avec cette formule, soit avec la formule du ratio des moyennes, qui donne des résultats comparables à ceux de la formule de la moyenne géométrique<sup>3</sup>. Si toutefois la décision était prise de recalculer le RPI en appliquant cette dernière formule, il faudrait peut-être rembourser les titres d'État existants indexés (sur le RPI)<sup>4</sup>.

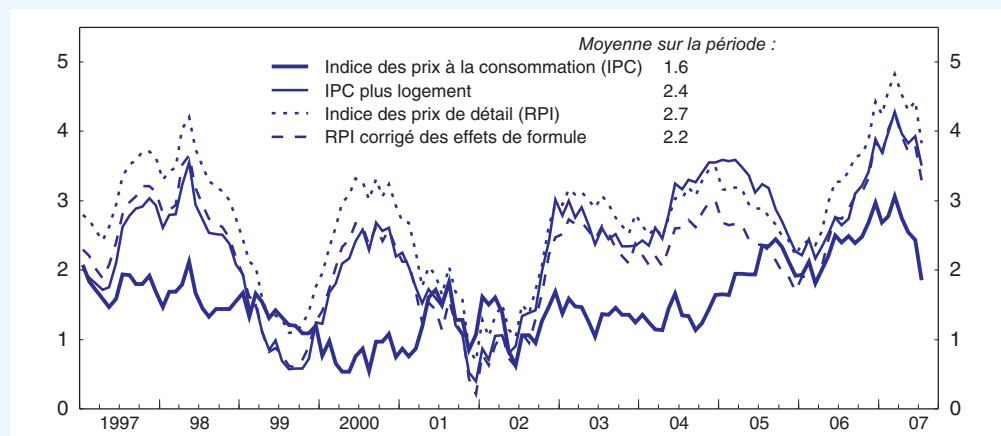

En second lieu, le RPI comprend depuis 1995 un élément d'amortissement des logements reposant sur les prix décalés de ces derniers. Mais comme l'inflation des prix du logement reflète les hausses des prix du foncier et que ce dernier ne s'amortit pas, les prix du logement surévaluent, en général, les coûts d'amortissement des logements (Nickell, 2006). Le coût d'usage des logements occupés par leur propriétaire serait mieux évalué au moyen des loyers de marché (comme le font par exemple les IPC des États-Unis et du Japon), ou mesuré directement comme étant le coût d'usage du capital correspondant aux logements occupés par leur propriétaire, valorisé aux prix du marché (à l'instar du *Personal Consumption Deflator*, ou déflateur de la consommation privée, en vigueur aux États-Unis)<sup>5</sup>.

Si le RPI pâtit de ces deux inconvénients, l'IPC n'est pas davantage un indice de référence idéal pour les négociations salariales. En effet, il ne comporte pas les éléments les plus importants relatifs aux coûts de logement des propriétaires occupants, qui est pourtant un poste de dépense important pour la plupart des salariés. Conscient de cette omission, l'Office national de la statistique (ONS) participe à un groupe de réflexion d'Eurostat chargé d'évaluer la possibilité d'intégrer à l'IPC harmonisé (IPCH) un indice des coûts de logement des propriétaires occupants. Malgré la priorité donnée par Eurostat à cette question dès 1997, les résultats des tests pilotes ne sont pas attendus avant fin 2009.

À quoi pourrait ressembler un autre indice d'inflation? Le graphique 1.3 en propose deux à titre indicatif : le premier serait le RPI ajusté pour corriger les effets induits par la formule

Graphique 1.3. **Autres mesures possibles de l'inflation**

En pourcentage

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/115600683223>Source : Site Internet de l'Office national de statistique, [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk) et calculs de l'OCDE.

### Encadré 1.1. Pour un nouvel indice de l'inflation (suite)

de calcul, et le second l'IPC augmenté de la composante logement du RPI. Les valeurs de ces deux indices de substitution se situent quelque part entre celles de l'IPC et du RPI, et évoluent le plus souvent parallèlement – sauf au cours de la période 2004-05, durant laquelle d'autres disparités de périmètre entre les deux indices ont contribué à rehausser, par rapport au RPI, le taux d'inflation mesuré par l'IPC<sup>6</sup>.

Puisqu'une nouvelle mesure de l'inflation serait préférable au RPI comme référence pour les négociations salariales, les autorités devraient appuyer l'élaboration d'un IPC incluant le logement, soit en tirant parti des travaux de l'ONS, soit en agissant auprès d'Eurostat pour accélérer l'intégration des coûts de logement à l'IPCH. Un nouvel indice serait aussi très utile pour les comparaisons internationales de l'inflation. L'IPC est aujourd'hui comparable aux taux d'inflation IPCH des autres pays de l'UE. Mais ce n'est le cas, dans les pays extracommunautaires, ni pour le RPI ni pour l'IPC, car le premier pâtit de la formule de la moyenne des rapports et le second est calculé sans tenir le moindre compte des coûts de logement des propriétaires occupants – à la différence de tous les IPC des pays de l'OCDE non membres de l'UE<sup>7</sup>.

1. L'indice d'inflation publié sous le nom de l'IPC au Royaume-Uni est identique à l'indicateur Eurostat, l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH).
2. Depuis janvier 1997, l'inflation IPC est en moyenne inférieure de 0.7 point de pourcentage à l'inflation RPIX.
3. Voir ONS (2007) pour une analyse plus approfondie.
4. La notice des emprunts d'État indexés indique qu'en cas de modification du champ de calcul de base de l'indice (RPI) qui, de l'avis de la Banque d'Angleterre, constituerait un changement fondamental de l'indice sensiblement préjudiciable aux intérêts des porteurs, le Trésor devra leur offrir la faculté d'obtenir le remboursement de leurs titres.
5. Voir Cournède (2005) pour une analyse plus poussée des autres façons permettant de mesurer les coûts de logement des propriétaires occupants.
6. L'IPC englobe par exemple des éléments exclus du RPI tels que les frais d'OPCVM et de courtage en bourse, les droits de scolarité des étudiants étrangers et les frais de logement en résidence universitaire.
7. Pour de plus amples détails, voir Christensen et al. (2005).

## La politique budgétaire

La mise en œuvre des objectifs de la politique budgétaire du gouvernement répond à deux règles budgétaires à l'aune desquelles sont jugés ses résultats. La *règle d'or* stipule qu'au cours d'un cycle économique l'État doit emprunter seulement pour investir, et non pour financer les dépenses courantes. Quant à la *règle de l'investissement durable*, elle prévoit que l'endettement net du secteur public, en pourcentage du PIB, doit être contenu dans des limites stables et prudentes (actuellement définies comme inférieures à 40 % du PIB). Les règles budgétaires ont été couronnées de succès à de nombreux égards. Par exemple, en dissociant les dépenses courantes et les dépenses d'équipement, elles ont permis au gouvernement de remédier au biais ancien qui jouait à l'encontre des investissements. Par rapport aux cycles économiques précédents, la mise en place de règles budgétaires et d'objectifs clairs de politique budgétaire a aussi contribué à des finances publiques plus saines et plus viables.

Dans le budget 2007, le Trésor a estimé que le cycle entamé en 1997 a pris fin au début de 2007, ce qui reste à confirmer. Il semble que la règle d'or ait été respectée au cours de cette période, puisque selon les estimations le solde budgétaire courant cumulé a avoisiné 0.1 % du PIB<sup>5</sup>. Le solde budgétaire des administrations publiques est estimé à -1.3 % du PIB en moyenne sur la période, marquée d'abord par un fort excédent, puis par un déficit important.

Ce résultat budgétaire se compare favorablement à ceux des deux dernières décennies, et la règle d'or a sans conteste contribué à restreindre la latitude budgétaire. Néanmoins, comme cette règle ne sera apparemment respectée que de très peu, il ne semble pas judicieux de crier victoire, tout comme il aurait été inapproprié de parler d'échec si un déficit du même ordre avait été enregistré. L'expérience accumulée ces 10 dernières années a mis en exergue deux points faibles de la règle d'or. Tout d'abord, sa crédibilité pourrait avoir souffert, dans une certaine mesure, des modifications apportées aux dates de début et de fin du cycle économique, car ces changements se sont produits à des moments où il semblait probable que la règle ne serait pas respectée (voir dans Chote *et al.* [2007] une analyse détaillée de ce point). Ce problème découle pour une grande part des difficultés qui entourent le travail d'estimation de l'écart de production et de cadrage du cycle dans le temps; chaque technique donne ses résultats et peut subir des révisions de données, sachant en outre qu'il est particulièrement ardu de dater *a priori* la fin d'un cycle. En second lieu, la règle s'appliquant « sur la durée du cycle », l'objectif d'un libre fonctionnement des stabilisateurs automatiques peut être compromis si un tour de vis budgétaire proconjuncturel est requis en fin de cycle pour respecter la règle (comme l'illustre Honjo [2007]). Ainsi, le fait que le cycle se soit peut-être achevé sur un déficit courant implique de resserrer la politique budgétaire au cours du prochain cycle, comme l'envisagent les prévisions du budget 2007. Une comparaison internationale montre que le Royaume-Uni a un solde budgétaire relativement moins bon que la plupart des autres pays du G7 : les données les plus récentes indiquent en effet que l'Allemagne, la France et les États-Unis affichent un déficit moindre, et que le Canada maintient un excédent budgétaire. Toutefois, la dette nette en pourcentage du PIB est plus faible au Royaume-Uni que dans les autres pays du G7 sauf le Canada.

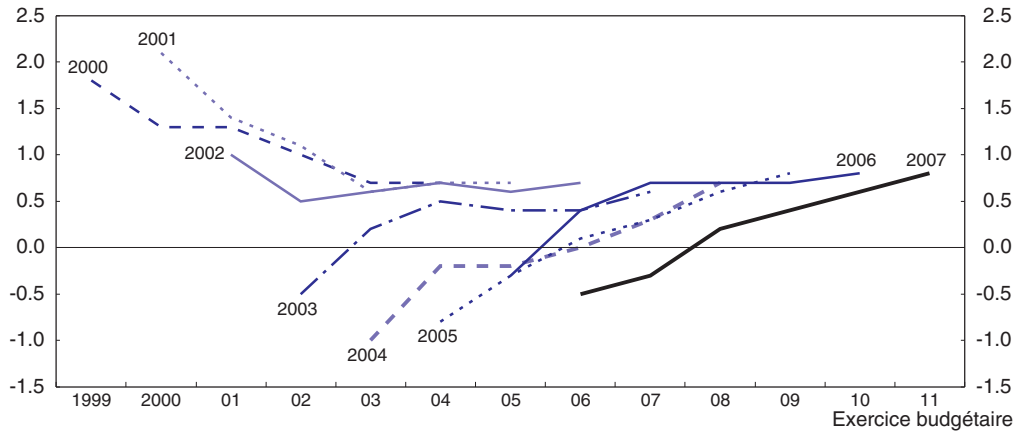
### **Les possibilités d'amélioration de la règle d'or**


Différentes propositions ont été formulées pour traiter ces problèmes. S'agissant de la crédibilité, certains économistes ont proposé de confier l'estimation de l'écart de production et le cadrage temporel du cycle à un organisme indépendant. Une autre possibilité – tentative de règlement simultané de la question de la crédibilité et de celle des décisions proconjuncturelles – consisterait à atténuer la dépendance de la règle vis-à-vis du cadrage du cycle et de l'écart de production. Cette solution semble justifiée pour deux raisons : l'amplitude du cycle économique s'est fortement réduite – au moins en partie parce que les chocs induits par la politique économique sont moindres – et il est maintenant plus difficile de déterminer clairement le cycle économique (comme l'illustre la partie du graphique 1.1 consacrée à l'écart de production). Au lieu de chercher à équilibrer le budget courant sur la durée d'un cycle, le Trésor pourrait viser, en se fixant un délai adéquat, un certain objectif de solde budgétaire courant positif. Comme l'ont souligné Chote *et al.* (2007), l'historique des prévisions de soldes budgétaires courants semble indiquer que la politique budgétaire est déjà menée comme si on lui avait assigné l'objectif d'afficher, au bout de cinq ans, un excédent égal à 0.7 % environ du PIB (graphique 1.4). Mais si les chocs autres que ceux induits par la politique économique devraient être plus prononcés lors des cycles économiques futurs, il ne serait sans doute pas optimal de vouloir viser un tel excédent à horizon de cinq ans.

Une règle budgétaire plus prospective présenterait plusieurs avantages. Premièrement, il ne serait plus nécessaire de corriger le solde budgétaire courant des influences conjoncturelles, puisqu'on pourrait présumer la disparition de tout écart de

### Graphique 1.4. Les prévisions budgétaires successives s'accordent toutes sur leur objectif

Excédent budgétaire courant corrigé des influences conjoncturelles, en pourcentage du PIB



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/115607248748>

Source : HM Treasury, Budget Reports.

production dans les cinq ans. Deuxièmement, il ne faudrait plus dater le cycle. Troisièmement, les stabilisateurs automatiques pourraient fonctionner pleinement. Quatrièmement, l'attention se porterait moins sur l'évaluation stricte du respect de la règle d'or que sur le tableau plus général de politique budgétaire. Enfin, la volonté d'asseoir la crédibilité de cette dernière, une fois la question de l'évaluation stricte du respect de la règle d'or évacuée, pourrait inciter le Trésor à renforcer la transparence budgétaire et à quantifier de manière plus explicite les incertitudes inhérentes à ses prévisions budgétaires. Le rapport du *Treasury Select Committee* consacré au budget 2007 (House of Commons, 2007a) a lui aussi recommandé que le gouvernement réexamine la règle d'or afin de la tourner davantage vers l'avenir et de la rendre moins dépendante du cadrage temporel du cycle économique.

Avec une telle démarche prospective, le Trésor ne serait pas tenu de compenser les éventuelles dérives passées (en cas de déficits plus importants que prévu au cours des années récentes), ou serait autorisé à assouplir un peu plus la rigueur budgétaire (en cas de résultats budgétaires meilleurs que prévu). C'est cet aspect prospectif de la règle qui garantirait le bon fonctionnement des stabilisateurs automatiques, y compris en fin de cycle. En revanche, les erreurs passées en termes d'action et de prévision prendraient davantage d'importance. Les prévisions de recettes non biaisées auraient ainsi un poids supérieur dans une optique prospective, ce qui pourrait inciter à vérifier davantage les hypothèses du Trésor. Si le *National Audit Office* (NAO) contrôle déjà certaines d'entre elles, un élargissement de sa mission à l'ensemble des hypothèses budgétaires essentielles ne manquerait pas de renforcer la responsabilité budgétaire.

Quel objectif à cinq ans pourrait-on assigner au solde des opérations courantes? Bien que la règle d'or vise un solde budgétaire courant sur la durée du cycle, cet objectif est en fait interprété comme une exigence d'équilibre ou d'excédent. Trois raisons militent par ailleurs en faveur d'un objectif prospectif glissant positif : tout d'abord, les prévisions du Trésor en matière de finances publiques ont, depuis 2001, fait preuve en général d'un optimisme exagéré, ce qui incite à constituer une sorte de réserve tampon pour éviter d'afficher des déficits à répétition; deuxièmement, même si les prévisions du Trésor

tombaient dans le pessimisme (il semble, de fait, que les erreurs de prévision se succèdent toujours dans le même sens), on pourrait défendre l'idée d'un objectif légèrement excédentaire (de l'ordre de  $\frac{3}{4}$  pour cent du PIB), afin de compenser un peu la hausse des engagements hors bilan de l'État (voir ci-après); troisièmement, un objectif positif s'impose si l'on veut éviter que la règle prospective ne soit, sous l'angle de la dette, moins rigoureuse que la règle d'or (Honjo, 2007)<sup>6</sup>.

### **Assortir la règle de l'investissement durable d'autres mesures concernant les engagements**

Si la règle d'or autorise explicitement la puissance publique à emprunter pour financer les dépenses d'équipement, elle exige seulement que le budget courant soit en excédent ou en équilibre au cours du cycle et elle ne s'attaque pas expressément à la nécessité d'aller plus loin pour préparer les finances publiques aux problèmes à long terme résultant du vieillissement de la population. Pour remédier à ces préoccupations, la règle de l'investissement durable plafonne ces emprunts en imposant au secteur public un endettement net « stable et prudent ». Pour le dernier cycle économique qui a commencé en 1997, la limite avait été fixée à 40 % du PIB. Au cours de la décennie écoulée, la dette publique nette a d'abord baissé de 44 % du PIB en 1997 à 30 % environ début 2002, avant de remonter progressivement pour atteindre 37 % en avril 2007. Elle devrait maintenant croître encore un peu à court terme. Des calculs du niveau d'endettement acceptable fondés sur des hypothèses plausibles indiquent que l'État pourrait réaliser des investissements publics nets à hauteur d'environ 2 % du PIB annuel sans dépasser le plafond fixé à la dette publique nette<sup>7</sup>.

Mais l'évaluation globale de la viabilité budgétaire doit aussi prendre en compte les engagements hors bilan de l'État et l'évolution à long terme des dépenses et des recettes. Le tableau 1.1, inspiré de Chote *et al.* (2007), compare le niveau de la dette nette (37 % environ du PIB) et les estimations officielles de trois autres engagements officiels du secteur public : i) ses engagements de retraite; ii) ses engagements futurs dans le cadre de la PFI (*Private Finance Initiative*) aux termes de contrats déjà conclus; et iii) ses engagements au titre de *Network Rail*. Les estimations officielles de ces autres engagements ne sont pas aussi récentes que celles relatives à la dette nette du secteur public. La valorisation actuarielle complète des engagements de retraite du secteur public, par exemple, n'est effectuée, normalement, que tous les quatre ans. Le gouvernement publie néanmoins chaque année un rapport sur les finances publiques à long terme, qui donne une évaluation complète de la viabilité budgétaire à long terme et examine les différents types d'engagements. Depuis 2004, le

**Tableau 1.1. Valeur estimée de quelques engagements officiels du secteur public**

	Date	En milliards de £	En % du PIB
Dette nette du secteur public	Avril 2007	498	37
Engagements de retraite du secteur public (estimation)	Mars 2005	530	≈ 42
Engagements futurs dans le cadre de la PFI, contrats conclus (estimation)	Décembre 2006	100	≈ 8
Dette de <i>National Rail</i>	Septembre 2006	18	≈ 1
<b>Total</b>		<b>≈ 1 100</b>	<b>≈ 87</b>

Source : Dette nette du secteur public du HM Treasury; engagements de retraite du secteur public du Service des études actuariales (*Government Actuary's Department*), disponible à : [www.gad.gov.uk/Pensions/docs/2006\\_Public\\_Sector\\_Pension\\_Cashflow\\_projections\\_methodology.pdf](http://www.gad.gov.uk/Pensions/docs/2006_Public_Sector_Pension_Cashflow_projections_methodology.pdf); engagements futurs dans le cadre de la PFI (*Private Finance Initiative*) du tableau B24 de HM Treasury (2006), *Pre-Budget Report*; dette de *Network Rail* du tableau 9, *Network Rail Ltd, Interim Financial Statements, six months ended 30 September 2006*.



rapport sur les finances publiques à long terme contient également les prévisions pour les retraites de la fonction publique, établies par le *Government Actuary's Department*.

Le tableau 1.1 montre que les engagements de retraite du secteur public non financés sont plus élevés que la dette nette du secteur public – sachant en outre qu'une révision à la hausse de leur montant (£530 milliards) est attendue<sup>8</sup>. Les autorités devraient là aussi agir pour réduire le montant de ces engagements. Elles devraient par exemple apporter de nouvelles modifications aux régimes de retraite du secteur public. En 2005, le gouvernement a renégocié une mesure qui prévoyait de relever de 60 à 65 ans, à compter de 2013, l'âge normal de départ à la retraite des agents du secteur public alors en activité, en contrepartie d'un engagement des syndicats de négocier d'autres réformes des régimes de retraite susceptibles de compenser les coûts induits par le maintien à 60 ans de l'âge de départ en retraite pour les agents actuellement en poste (par exemple en diminuant la générosité des prestations de retraite et/ou en augmentant les cotisations salariales). Les négociations régime par régime n'étant pas achevées, l'économie finale n'est pas encore connue. En attendant, les réformes récentes de la pension publique de retraite comportent un nouveau relèvement de l'âge de la retraite dans le secteur privé et devraient améliorer l'incitation à épargner (encadré 1.2).

#### Encadré 1.2. **Modifications récentes du système public de retraite**

Outre la lutte contre la pauvreté, l'un des principaux objectifs de la réforme du système public de retraite était d'améliorer l'incitation à l'épargne volontaire – surtout parmi les salariés à bas et moyen revenu – en améliorant la couverture, en allégeant la condition de ressources (surtout en ce qui concerne l'augmentation future des ressources) et en simplifiant les règles. Ces aspects ont été examinés plus en détail dans l'*Étude* précédente (OCDE, 2005a).

La loi sur les retraites de 2007 devrait remédier à ces problèmes de plusieurs façons :

- À partir de 2010, les conditions d'ouverture des droits à la pension publique de base seront plus larges (augmentation des crédits pour responsabilités familiales et diminution du nombre minimum d'années de cotisation, ramené à 30).
- À partir de 2012 (sous réserve de faisabilité budgétaire), la pension publique de base sera revalorisée en fonction de la hausse du salaire moyen au lieu de la hausse des prix. La pension publique de base sera ainsi plus élevée et cela réduira sensiblement le nombre de personnes auxquelles s'appliquera la condition de ressources.

Une deuxième loi sur les retraites devrait être adoptée cette année pour réformer les retraites privées à partir de 2012 :

- L'affiliation automatique, des cotisations patronales obligatoires de 3 % et un nouveau dispositif à faible coût de comptes personnels devraient favoriser le développement des retraites privées et faire en sorte que les salariés (en particulier les titulaires de salaires bas et moyens) aient accès à un régime de retraite à faible coût auquel ils puissent affecter leur épargne.

En ce qui concerne l'impact budgétaire, la plus forte participation aux régimes de retraite privés (notamment sous la forme des comptes personnels) alourdira pour l'État le coût des allègements fiscaux liés aux retraites. À plus long terme, ce coût sera en partie neutralisé à mesure que l'âge de la retraite passera de 60 à 65 ans pour les femmes entre 2010 et 2020, avant d'être relevé progressivement pour les hommes et pour les femmes en fonction de l'allongement de l'espérance de vie, pour atteindre 68 ans en 2046. Il reste cependant possible de simplifier encore le système de retraite et d'inciter davantage à épargner les titulaires de revenus relativement bas qui resteront soumis à la condition de ressources.

Le volume des deux autres catégories d'engagements du secteur public est moindre, même si les engagements à venir au titre de la PFI sont loin d'être négligeables. Les projets PFI représentent souvent une manière efficace de financer des investissements publics. Par rapport aux projets financés de manière conventionnelle, ils alimentent en général moins l'endettement net du secteur public (parce qu'on ne prend pas en compte son engagement futur à payer des loyers à des entreprises privées en échange de l'utilisation des actifs physiques). Ainsi, tant que les évaluations de finances publiques restent essentiellement axées sur les statistiques de l'endettement net public, la transparence budgétaire est moins grande, et les autorités, pour limiter la hausse de cet indicateur, peuvent être incitées à financer davantage de projets sur le mode PFI ou via des partenariats public-privé. Pour éviter cela, elles devraient plafonner un indicateur plus large des engagements du secteur public. Elles devraient en outre confirmer, pour le nouveau cycle économique, la limite de 40 % fixée pour l'endettement net. L'encadré 1.3 résume les améliorations proposées pour les règles budgétaires.

### Encadré 1.3. **Améliorer les règles budgétaires**

La règle d'or et la règle de l'investissement durable ont toutes deux joué un grand rôle dans l'ancrage des anticipations et la transparence de la politique budgétaire. Elles comportent néanmoins des lacunes non négligeables. Cet encadré résume les améliorations qui pourraient leur être apportées.

#### **Réduire la dépendance de la règle d'or vis-à-vis du cadrage temporel du cycle et des estimations de l'écart de production**

- Reformuler la règle d'or pour la rendre moins dépendante du cadrage temporel du cycle, en visant par exemple un excédent budgétaire courant à une échéance appropriée (par exemple, cinq ans). Cette révision devrait s'accompagner d'un élargissement de la vérification des principales hypothèses budgétaires par le NAO.
- Mettre en place des mécanismes plus contraignants pour les dépenses globales en rendant impossible la consommation des plus-values de recettes conjoncturelles.

#### **Prendre davantage en compte les engagements hors bilan**

- Publier régulièrement, en même temps que la dette nette du secteur public, des estimations de ses autres engagements.
- Confirmer le plafond de 40 % fixé pour la dette nette du secteur public, et plafonner un indicateur élargi de ses engagements.

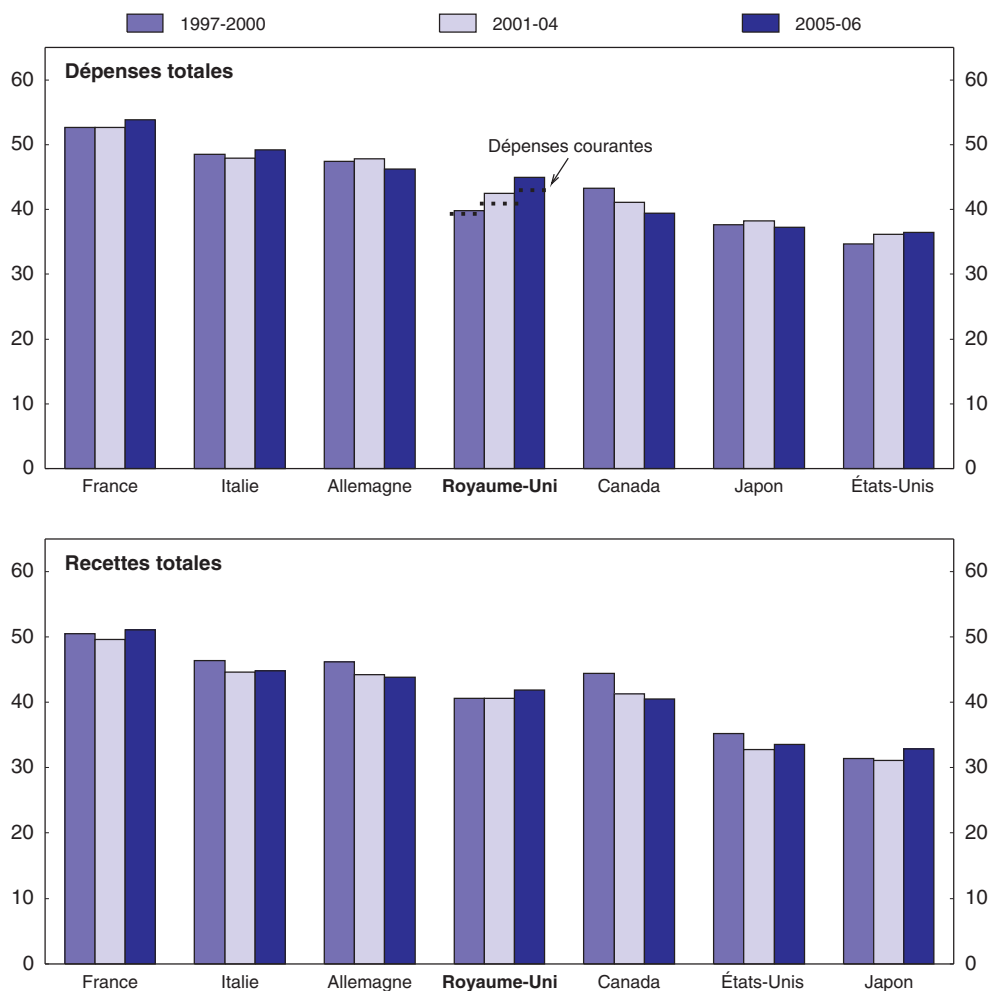
### ***L'examen des dépenses de 2007 sera une opération ardue***


Actuellement, de nombreux autres pays de l'OCDE utilisent fréquemment des règles de dépenses pour assurer la discipline budgétaire (Guichard *et al.*, 2007). Ces règles présentent deux avantages principaux : contraindre les gouvernements à hiérarchiser leurs dépenses au sein d'une enveloppe globale déterminée; et supprimer le risque, inhérent aux objectifs de solde budgétaire ou courant, que soit menée une politique budgétaire proconjoncturelle quand la situation est favorable, et donc une politique nécessairement anticonjoncturelle lorsque l'économie se retourne<sup>9</sup>. À l'inverse, le dispositif des examens de dépenses du Royaume-Uni donne un moyen relativement complet de maîtriser les dépenses publiques au niveau ministériel dans le cadre des

plafonds triennaux par ministère, qui représentent 60 % des dépenses publiques. Mais ce dispositif autorise les révisions à la hausse pour tenir compte des mesures discrétionnaires (par exemple, les initiatives en faveur de l'éducation annoncées dans le dernier rapport prébudgétaire) et non discrétionnaires (par exemple, le coût des opérations militaires en Irak et en Afghanistan) lorsque la règle d'or est respectée (par exemple, si les recettes de l'État sont supérieures aux prévisions, ou si les seuils de la règle ne revêtent pas encore un caractère contraignant). Dans tous les examens de dépenses menés depuis 1998, les dépenses réelles effectives ont d'ailleurs dépassé – parfois de beaucoup – les prévisions (IFS, 2007). Ces résultats traduisent pour une large part la propension des autorités à augmenter la dépense publique dans les limites fixées par le cadre plus général de la viabilité budgétaire telle que la prévoient les règles budgétaires. En pourcentage du PIB, les dépenses publiques totales ont lentement progressé et se rapprochent aujourd'hui du chiffre allemand après avoir dépassé celles du Canada ces dix dernières années. Si le Royaume-Uni passait devant l'Allemagne cette année, il se classerait troisième au sein du G7 en termes de volume des dépenses publiques (graphique 1.5, partie supérieure)<sup>10</sup>.

Graphique 1.5. **Dépenses et recettes des administrations publiques**

En pourcentage du PIB



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/115610211167>

Source : OCDE (2007), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives*, n° 81 – base de données en ligne.

Après avoir culminé en 2000, la capacité de financement des administrations publiques s'est nettement dégradée en pourcentage du PIB, avant, plus récemment, de recommencer progressivement à s'améliorer (voir le graphique 1.1). Le niveau supérieur aux prévisions que le déficit a atteint au cours de la période 2001-04 tenait à la conjonction d'une diminution des recettes courantes du secteur public en proportion du PIB et d'une politique délibérée d'accroissement sensible des dépenses courantes en pourcentage du PIB. Plus récemment, les dépenses courantes ont retrouvé leurs niveaux antérieurs et le déficit peut être attribué dans une large mesure à l'accélération des dépenses. Le prochain cycle économique, s'il débute cette année, s'ouvrira donc sur un déficit budgétaire courant, et il faudra pour respecter la règle d'or soit augmenter les recettes, soit diminuer les dépenses. Alourdir la pression fiscale n'est pas une solution à retenir : de nombreux économistes (par exemple Botman et Honjo, 2006) estiment qu'il vaudrait mieux réduire les transferts ou les dépenses, car une plus lourde imposition de l'offre de main-d'œuvre et de l'accumulation de capital a des effets néfastes (le capital humain étant, comme on le verra par ailleurs dans cette *Étude*, une composante de plus en plus importante de cette accumulation). Les autorités ont annoncé leur intention de ne pas augmenter la TVA et les impôts sur le revenu, mais prévoient une hausse du ratio impôts/PIB égale à 0.8 % du PIB entre 2006/07 et 2008/09. Une grande partie de cette hausse est imputable à l'alourdissement automatique de la fiscalité<sup>11</sup>, qu'il faut considérer comme une volonté explicite d'engranger des recettes supplémentaires. La partie inférieure du graphique 1.5 illustre d'ailleurs clairement la lente montée de la pression fiscale au cours de ces dix dernières années, au moment où elle décroissait légèrement dans quatre autres pays du G7. Il faudrait également que le cadre budgétaire soit plus transparent pour l'alourdissement automatique de la fiscalité, soit par une indexation des tranches d'imposition sur la hausse des salaires, soit par une réforme fiscale améliorant l'efficacité. On examinera au chapitre 5 l'impact que la mondialisation peut exercer sur la structure de la fiscalité.

Les autorités conviennent de la nécessité de ralentir la hausse des dépenses publiques; le budget 2007 prévoit un ralentissement de ces dépenses d'environ un demi-point de pourcentage de PIB en 2008/09, 2009/10 et 2010/11 (après une progression moyenne de 0.9 % environ du PIB entre 2000/01 et 2005/06). Les dépenses publiques en pourcentage du PIB devraient maintenant baisser de 0.6 point de pourcentage au cours des trois années à venir. Cette enveloppe globale très serrée crée les conditions d'un examen complet des dépenses rigoureux; la répartition des dépenses autorisées par ministère et priorité doit être rendue publique en octobre 2007. Trente pour cent environ des plafonds de dépenses ministérielles ont déjà été annoncés dans le budget 2007, notamment pour l'éducation et la science, dont les dépenses augmenteront parallèlement au PIB. Des affectations plus délicates – avec des dépenses en recul, ou stagnant en termes réels – ont été annoncées pour certains autres ministères, qui ne représentent toutefois que 10 % à peu près de l'ensemble des plafonds de dépenses ministérielles. Le *National Health Service* (NHS), qui a bénéficié de la plus forte hausse des dépenses ces dix dernières années, devrait être autorisé à accroître la part de ses dépenses dans le PIB. Malgré la permanence des déficits de certains organismes hospitaliers relevant directement du NHS, la position globale des finances du système de santé s'est améliorée en 2006/07. De nouveaux gains d'efficacité n'en restent pas moins nécessaires si le NHS veut atteindre ses grands objectifs sans revenir au déficit important de l'exercice 2005/06. Après une forte croissance des recettes publiques ces dernières années, les autorités sont jusqu'ici parvenues à

restreindre, en 2007, la hausse moyenne des salaires du secteur public. Cela est important à la fois pour limiter les dépenses de l'État et pour aligner les hausses de salaires sur l'objectif d'inflation de 2 %. Globalement, une plus grande efficacité des dépenses du secteur public reste un défi essentiel pour les autorités, qui devront veiller avec plus de rigueur à corréliser croissance des dépenses et amélioration sensible du niveau de service. En ce qui concerne l'éducation, comme on le verra au chapitre 2, il faut encourager davantage le relèvement du niveau atteint en fin d'études sans pour autant augmenter fortement la dépense publique, et le chapitre 4 sera consacré à une évaluation des dépenses pour les transports, autre domaine prioritaire.

## La mondialisation a contribué à la fermeté de la croissance de la productivité

Si l'ouverture du Royaume-Uni aux forces de la mondialisation n'est pas nouvelle, l'émergence récente des pays à faible coût de revient tels que la Chine a suscité une intensification des échanges internationaux et de l'investissement direct étranger (IDE), qui ont progressé beaucoup plus vite que le PIB (voir dans OCDE, 2007b, un examen des tendances de la mondialisation).

La progression des échanges de services, soutenue par les avancées des technologies des communications, est une autre caractéristique importante de la mondialisation de ces dernières années. Ces échanges restent toutefois relativement faibles : en 2005, ils n'atteignaient au total qu'un tiers des échanges de biens (graphique 1.6, partie supérieure). En termes de part des marchés d'exportation, l'économie britannique affiche toutefois de meilleures performances dans les services (partie du milieu). Le Royaume-Uni dégagne en effet un excédent commercial dans la plupart des branches de services – à l'exception notable des voyages et transports (partie inférieure). Globalement, l'excédent commercial dans les services (équivalant à 2½ pour cent du PIB) joue un rôle compensateur à l'égard du déficit des échanges de biens (qui atteint 6 % environ du PIB), bien que le déficit des comptes courants ait encore atteint 3.6 % du PIB au premier trimestre de 2007.

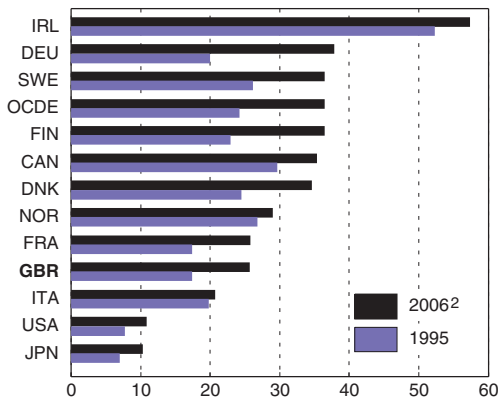
Qu'il s'agisse de biens ou de services, les échanges internationaux du Royaume-Uni concernent d'abord les pays de l'OCDE. Ainsi, alors que la part dans le commerce mondial des pays non membres de l'Organisation est passée d'à peu près un quart au début des années 90 au tiers environ, les pays hors zone OCDE ne représentaient en 2004 que 20 % de l'ensemble des échanges commerciaux britanniques; les États-Unis sont le premier partenaire commercial du Royaume-Uni (avec approximativement 10 % de l'ensemble des échanges de biens et 20 % de l'ensemble des échanges de services), bien que la zone euro ait, collectivement, une importance bien supérieure (50 % et 40 % respectivement). Les exportations britanniques en direction de la Chine restent très limitées (elles ne sont passées que de 0.5 % de l'ensemble des exportations en 1995 à 1.3 % en 2005), mais les importations en provenance de la Chine prennent de l'importance (progressant de 1 % de l'ensemble des importations en 1995 à 3.7 % en 2005).

Par rapport aux échanges commerciaux, les transactions financières ont représenté un segment des transactions internationales en croissance bien plus rapide, et les statistiques d'IDE traduisent l'interdépendance croissante entre le Royaume-Uni et d'autres économies. En termes absolus, les États-Unis sont depuis toujours à la fois le premier investisseur étranger et le premier destinataire des flux d'IDE de la zone OCDE. Mais en part du PIB, l'importance relative du Royaume-Uni en tant que cible et source de l'IDE apparaît de manière plus évidente (graphique 1.7, partie supérieure). Il faut

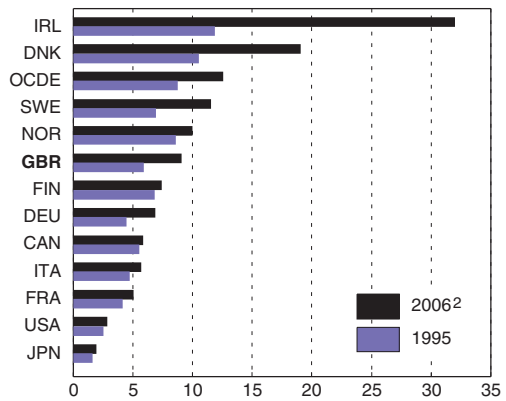
Graphique 1.6. Indicateurs des échanges

**Ratio moyen commerce international/PIB<sup>1</sup>**  
En pourcentage

**Biens**

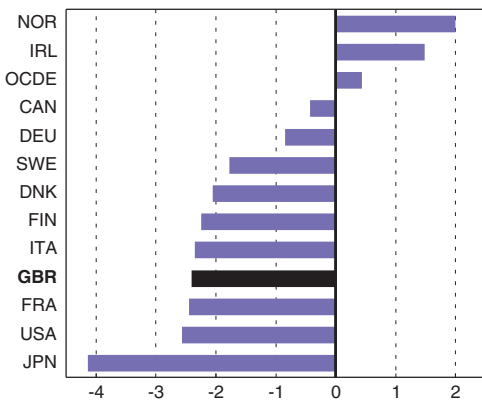


**Services**

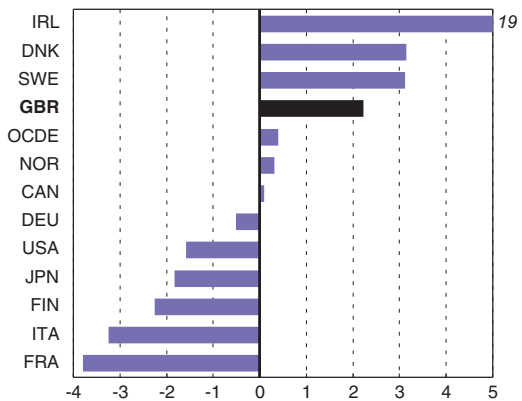


**Parts de marché à l'exportation<sup>3</sup>**  
Variation annuelle en pourcentage, 1995-2005

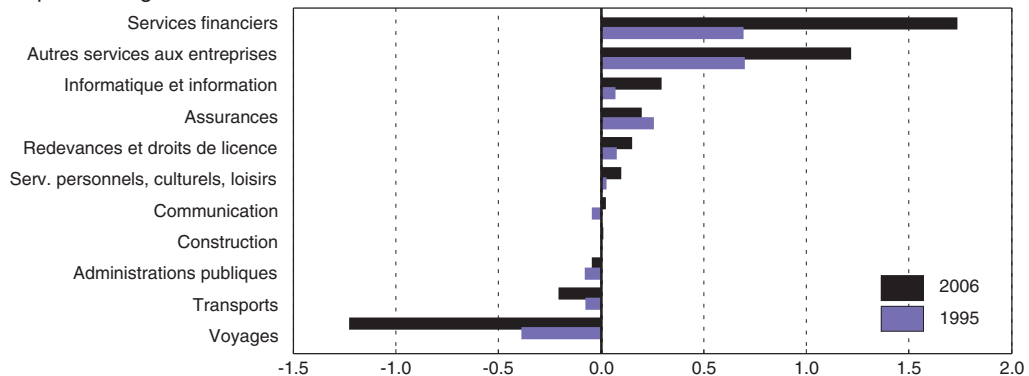
**Biens**



**Services**



**Exportations nettes de services**  
En pourcentage du PIB



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/115622118677>

- Méthode de calcul :  $(\text{exportations} + \text{importations})/2 / \text{PIB} \times 100$ . L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée qui exclut la Belgique.
- 2004 pour le Mexique; 2005 pour le Canada, les États-Unis, l'Irlande, le Japon (chiffres estimés) et l'OCDE.
- À prix courants. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée.

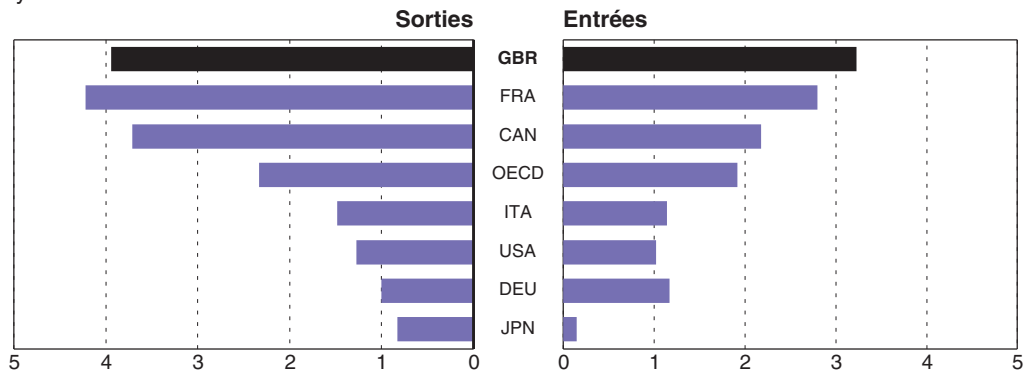
Source : OCDE (2007), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE* – base de données en ligne, septembre; FMI (2007), *Balance of Payments Statistics* – CD-ROM, août; site Internet de l'Office national de statistique (2007), *Balance of Payments : Trade in Services*, juin, [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk).

## Graphique 1.7. Investissement direct étranger des pays du G7 – flux et stocks

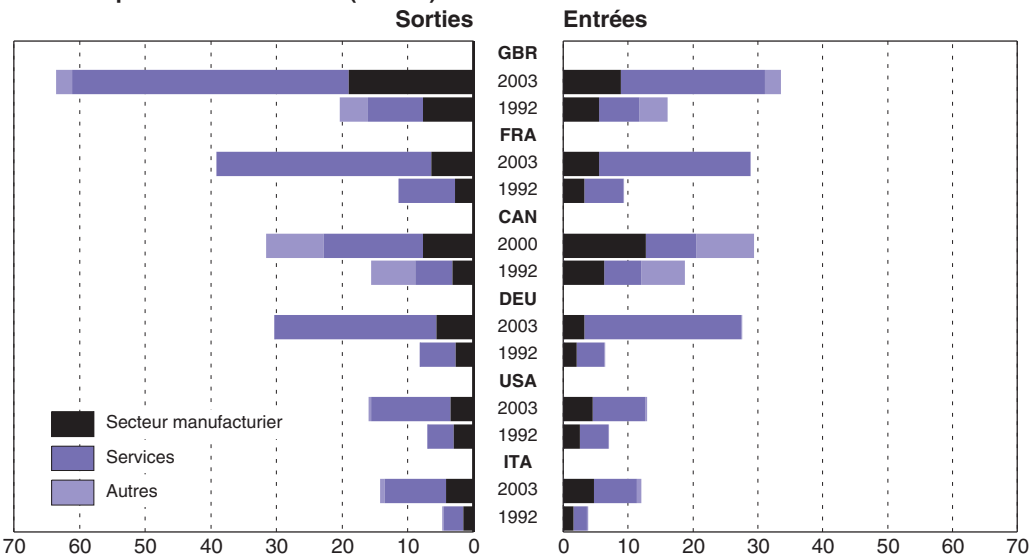

En pourcentage du PIB

## Flux d'IDE

Moyenne 2001-05



## Position du point de vue de l'IDE (stocks)

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/115633335218>

Source : OCDE (2007), *Statistiques de l'OCDE sur l'investissement direct international* et *Comptes nationaux des pays de l'OCDE* – bases de données en ligne, janvier.

néanmoins noter qu'une forte part de l'IDE résulte d'acquisitions et de fusions, c'est-à-dire de transferts de propriété, plutôt que de la création d'entreprises nouvelles ou de l'expansion des capacités d'entreprises existantes<sup>12</sup>.

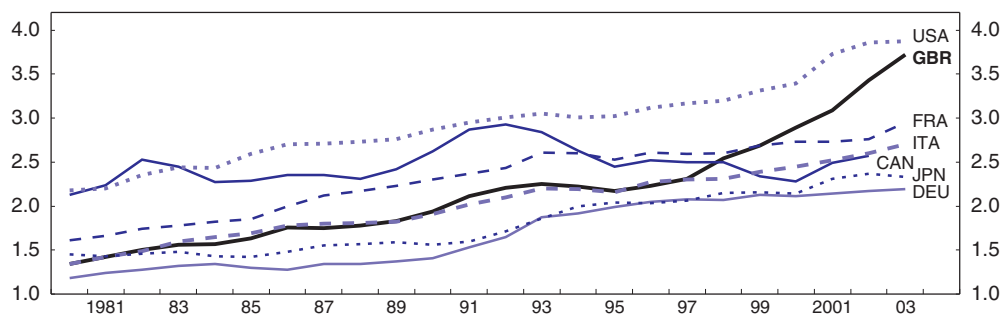
L'évolution des composantes des flux de l'IDE est conforme au poids croissant du secteur des services. Entre 1992 et 2003, les investissements britanniques en provenance et à destination de l'étranger dans les services ont progressé d'environ 40 % de l'ensemble de l'IDE à approximativement 60 %. Alors que la part du secteur manufacturier dans l'IDE total reculait, l'IDE en provenance et à destination de l'étranger dans le secteur manufacturier a encore augmenté en pourcentage du PIB (graphique 1.7, partie inférieure).

## Les forces de la mondialisation ont façonné l'économie

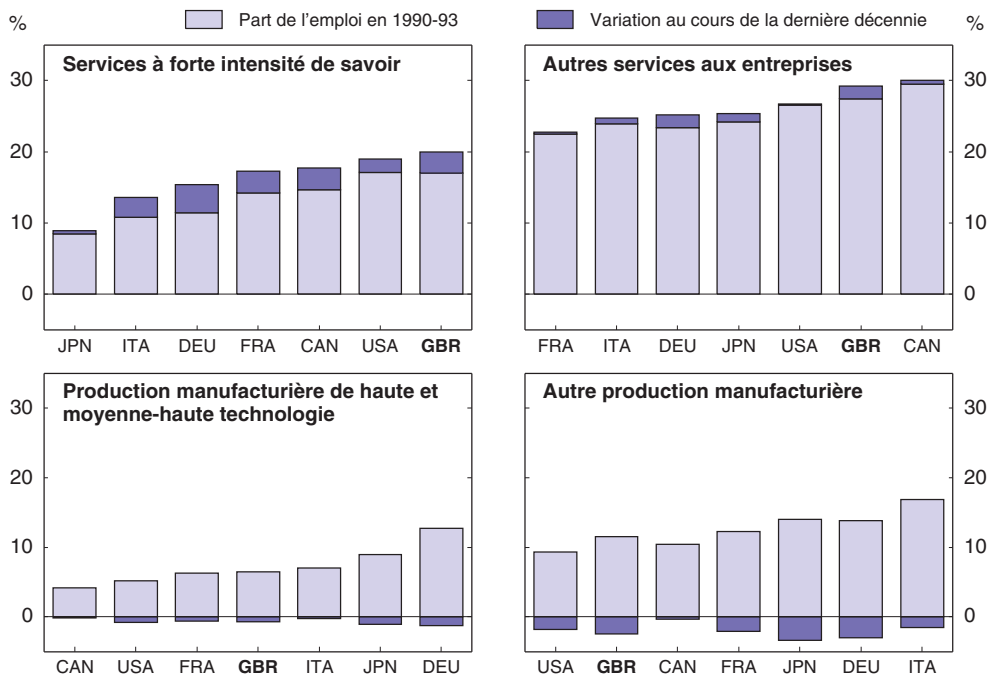
La philosophie britannique d'ouverture aux forces économiques internationales se traduit par une absence générale de protection des secteurs en déclin. Le secteur manufacturier a vu sa part dans la production économique descendre à moins de 15 % de la valeur brute ajoutée totale, tandis que les ressources qu'il consommait étaient transférées à des activités qui, à l'instar des services rendus aux entreprises, détenaient un avantage comparatif. De fait, la part de ces services dans la valeur ajoutée de l'ensemble de l'économie est passée de moins d'une fois et demie celle du secteur manufacturier en 1980 à plus de trois fois et demie en 2003 (graphique 1.8, partie supérieure). Si les autres pays du

### Graphique 1.8. Le redéploiement des ressources du secteur manufacturier vers les services est illustré par leur part dans la valeur ajoutée et dans l'emploi

Valeur ajoutée : ratio de la part des services aux entreprises par rapport à celle du secteur manufacturier



### Part de l'emploi par secteur et variation entre 1990-93 et 2000-03<sup>1</sup>



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/115650647310>

1. Pour l'Allemagne et la France, les données s'arrêtent en 2002. Pour le Japon, la définition des services à forte intensité de savoir exclut les données relatives aux postes et communications car celles-ci ne sont plus disponibles depuis 1999. Pour le Royaume-Uni, les données concernant la production manufacturière de haute technologie sont disponibles jusqu'en 2002 seulement. Pour l'Italie, les données d'emploi dans le secteur des services commencent en 1992.

Source : OCDE (2006), Base de données des indicateurs de STAN, [www.oecd.org/sti/stan/indicateurs](http://www.oecd.org/sti/stan/indicateurs).



G7 ont, pour la plupart, eux aussi vu leur secteur manufacturier reculer dans l'ensemble de la valeur ajoutée<sup>13</sup> et, sans exception, les services aux entreprises progresser, c'est au Royaume-Uni que ces tendances ont été les plus marquées.

On observe une évolution similaire pour l'emploi. La partie inférieure du graphique 1.8 montre qu'au début des années 90 le Royaume-Uni affichait déjà une part de l'emploi dans les services aux entreprises parmi les plus élevées (comparativement aux autres pays du G7), et une part de l'emploi dans le secteur manufacturier parmi les plus faibles. Malgré cela, l'emploi a poursuivi son mouvement de transfert vers les services, notamment à forte intensité de savoir, dont la part dans l'emploi total place désormais le Royaume-Uni en tête du G7, devant même les États-Unis.

Alors que l'ouverture aux échanges facilite au Royaume-Uni le processus de destruction créatrice, les résultats d'un sondage publié fin 2006 (GMF, 2006) montrent que les travailleurs britanniques sont plus enclins à considérer positivement le libre-échange que les travailleurs interrogés dans six autres pays (Allemagne, États-Unis, France, Italie, Pologne et République slovaque). Même si la moitié des Britanniques interrogés ont estimé que l'ouverture aux échanges détruisait plus d'emplois qu'elle n'en créait, cette proportion est inférieure à celle observée pour tous les autres pays sauf la Pologne. Résultat peut-être plus important encore, 77 % des personnes interrogées au Royaume-Uni, soit plus que dans tous les autres pays, pensaient tirer personnellement parti du libre-échange. Peut-être cette appréciation relativement positive des travailleurs britanniques reflète-t-elle l'attitude gouvernementale plus favorable au libre-échange (par rapport à celle des autorités des États-Unis et de la plupart des autres pays européens), ainsi que le soutien des syndicats et des chefs d'entreprise.

Enfin, le transfert de ressources du secteur manufacturier vers les services apparaît sans conteste dans les chiffres mesurant la spécialisation des exportations. Le graphique 1.9 utilise l'indice d'avantage comparatif révélé symétrique (ACRS) pour illustrer le degré de spécialisation du Royaume-Uni dans différents secteurs d'exportation<sup>14</sup>. Il montre que c'est bien dans le secteur des services que le Royaume-Uni jouit actuellement d'une part des marchés d'exportation supérieure à la moyenne, et que le degré de spécialisation du pays dans ces secteurs a progressé au cours de la dernière décennie.

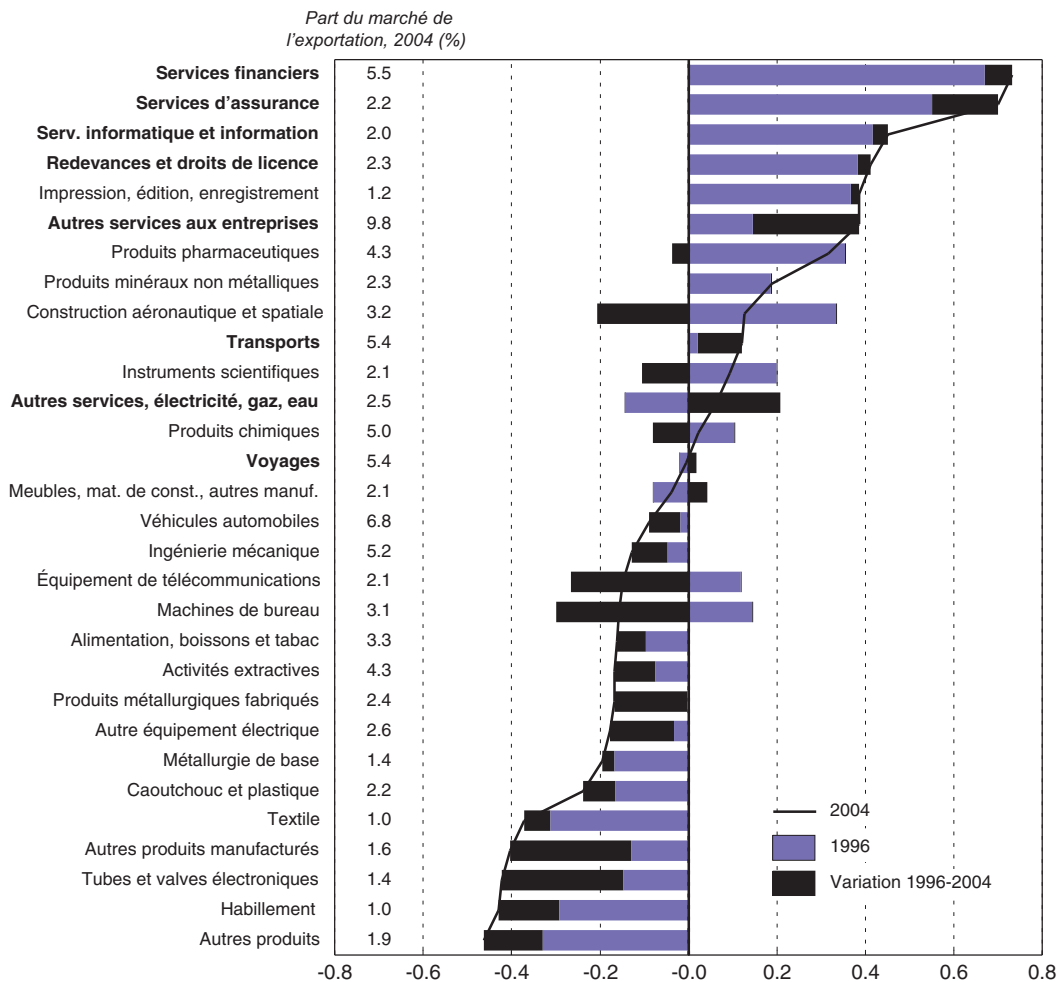
Si le secteur manufacturier a perdu de l'importance au profit des services, le Royaume-Uni compte encore un certain nombre d'entreprises manufacturières de classe mondiale. Ces entreprises appartiennent le plus souvent aux secteurs dans lesquels le pays détient une part des marchés d'exportation supérieure à la moyenne (voir le graphique 1.9) : impression, édition et enregistrement; produits pharmaceutiques; produits minéraux non métalliques; construction aéronautique et spatiale; instrumentation scientifique; produits chimiques. Toutefois, dans la majorité de ces secteurs, la spécialisation du Royaume-Uni a reculé ces dix dernières années. De surcroît, le graphique 1.9 montre que dans tous les autres secteurs manufacturiers, le pays affiche désormais un indice ACRS négatif (synonyme d'une part des marchés d'exportation inférieure à la moyenne) et que sa spécialisation y a encore reculé au cours de la décennie écoulée.

### **Les secteurs de services sont moins exposés à la concurrence des marchés émergents**

Si ces transferts de ressources sont en partie une réaction à l'émergence d'économies fortement dotées en main-d'œuvre non qualifiée telles que la Chine, le modèle britannique de spécialisation économique semble d'ores et déjà prêt à tirer parti d'une telle

### Graphique 1.9. Les statistiques commerciales démontrent l'avantage comparatif du Royaume-Uni dans le secteur des services

Degré de spécialisation mesuré par l'indice d'avantage comparatif révélé symétrique (ACRS) dans certains secteurs (les services sont indiqués en gras)<sup>1</sup>



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/115653375337>

1. L'indice ACRS est calculé pour tous les produits dont la part de marché à l'exportation est supérieure à 1 %. Les autres produits sont regroupés dans trois catégories, à savoir : 1) Autres services, électricité, gaz et eau – construction; distribution d'électricité, de gaz et d'eau; services publics; communications; services personnels, culturels et relatifs aux loisirs. 2) Autres produits – sylviculture; bois et articles en bois et en liège; raffinage de pétrole, houille et combustibles nucléaires; cuir et chaussures; agriculture; papier et articles en papier; pêche. 3) Autres produits manufacturés – construction et réparation de navires; récepteurs de télévision et de radio; matériel et transport ferroviaire; fils électriques isolés; autres instruments (équipement optique et photographique).

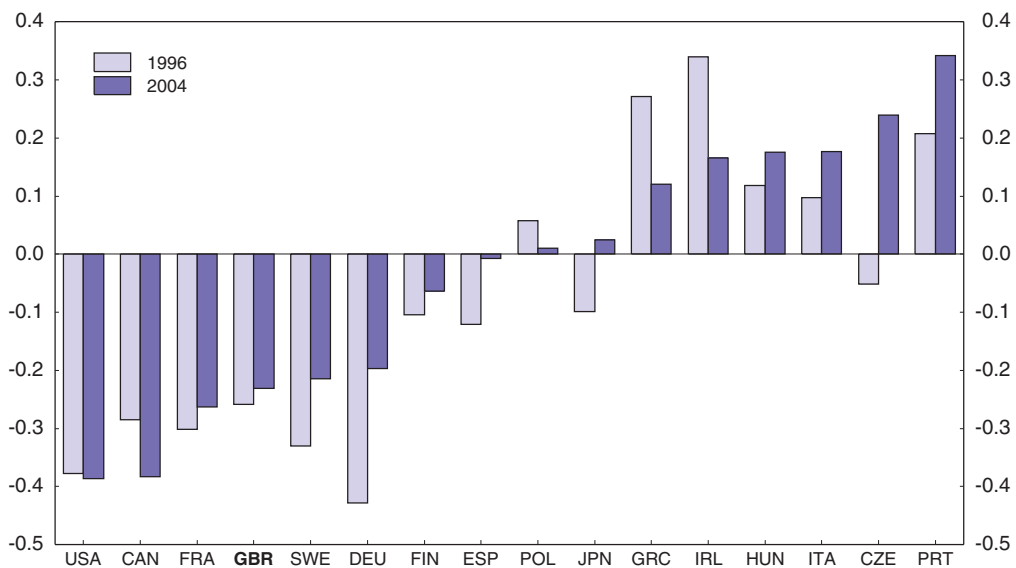
Source : Calculs de l'OCDE à partir des bases de données COMTRADE et CNUCED de l'Organisation des Nations Unies.


mondialisation. Alors qu'à la fin des années 70 et dans les années 80 la politique économique protégeait les industries à faible intensité de qualifications, la concurrence plus récente des marchés émergents aurait pu s'avérer fatale pour ces activités et susciter des ajustements coûteux. Au lieu de cela, dès le milieu des années 90, le Royaume-Uni s'était déjà spécialisé dans des secteurs (comme les services financiers) moins exposés à la concurrence des économies émergentes à bas salaires tels que la Chine. Les secteurs dans lesquels se sont spécialisés les Britanniques comptent aussi parmi ceux qui connaissent la plus forte croissance.

Conformément au modèle de Coleman (2006), le Royaume-Uni a ainsi pu tirer parti de la mondialisation par une amélioration des termes de l'échange (voir plus loin). Sans surprise, la corrélation entre l'indice ACRS du Royaume-Uni dans les différents secteurs d'exportation et celui des économies dynamiques d'Asie est négative, ce qui signifie que la concurrence frontale est ténue et que la mondialisation est plus une chance qu'une menace (graphique 1.10). Toutefois, au cours des dix dernières années, l'exposition du Royaume-Uni aux marchés émergents et le niveau de la concurrence entretenue avec ces derniers semblent avoir un peu augmenté. D'un côté, on pourrait y voir une moindre complémentarité des profils d'exportation britanniques avec ceux des pays émergents, ainsi qu'une plus vive concurrence. De l'autre, cette évolution peut être le signe d'échanges intrasectoriels croissants. À la différence du Royaume-Uni, certains pays d'Europe méridionale (Italie, Portugal) et orientale présentent une forte corrélation positive de leur spécialisation sectorielle avec celle des économies dynamiques d'Asie. La plus forte corrélation dans le cas de l'Irlande est plus difficile à interpréter car elle est très sensible aux effets d'agrégation<sup>15</sup>.

Graphique 1.10. **Corrélation de l'indice ACRS entre quelques pays de l'OCDE et les économies dynamiques d'Asie<sup>1</sup>**

Dans 44 secteurs agrégés



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/115654761654>

1. Coefficient de corrélation des rangs des indicateurs d'avantage comparatif révélé symétrique (ACRS) de chaque pays de l'OCDE par rapport aux économies dynamiques d'Asie (Hong-Kong, Chine; Indonésie; Malaisie; Philippines; Singapour; Taïpei chinois et Thaïlande), plus la Chine et l'Inde. Ces derniers ACRS sont calculés à partir des données commerciales extrarégionales sauf pour les services. Dans le cas des données manquantes pour les exportations de services, on suppose que les exportations d'un pays augmentent au même taux que le taux mondial dans le service concerné.

Source : Calculs de l'OCDE à partir des bases de données COMTRADE et CNUCED de l'Organisation des Nations Unies.

### **La mondialisation a contribué au maintien d'une forte croissance de la productivité**

Bien que la croissance de la productivité britannique n'ait pas été, ces dernières années, à la hauteur de celle des États-Unis (voir au chapitre 4 un examen plus détaillé de ce point), des éléments de plus en plus nombreux semblent indiquer que la mondialisation a eu un effet positif. Autrement dit, il est probable que la croissance de la productivité du

Royaume-Uni aurait été plus lente – à l’instar, peut-être, de ce qu’ont connu ses grands voisins européens – en l’absence de politiques d’ouverture et de mesures favorables à l’investissement étranger.

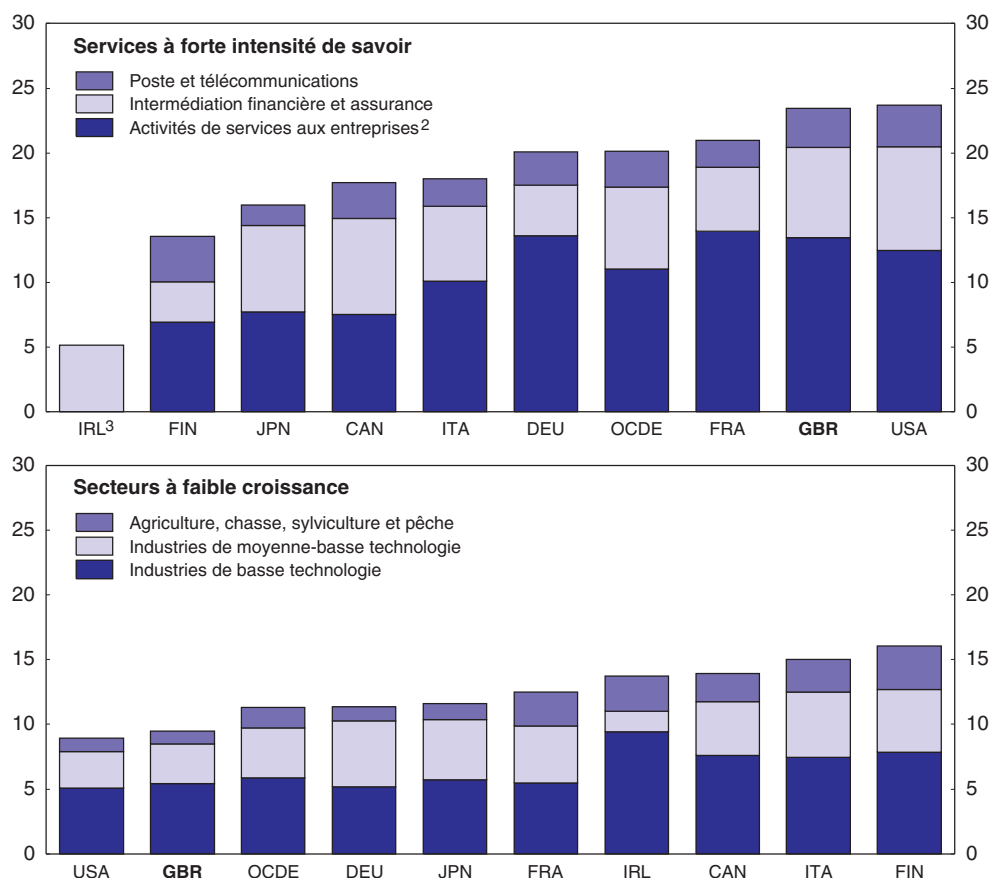
La mondialisation est susceptible de stimuler la productivité d’au moins trois manières, dont certaines sont déjà à l’œuvre depuis quelque temps. Premièrement, l’ouverture aux échanges favorise la concurrence et incite les entreprises les plus faibles à sortir du marché. Deuxièmement, l’ouverture à l’IDE et la présence d’entreprises multinationales étrangères peuvent faciliter les transferts de technologies et de pratiques optimales vers les entreprises nationales. Troisièmement, phénomène plus récent, les avancées des technologies de l’information et des communications (TIC) ont estompé les frontières entre produits échangeables et non échangeables, et rendu moins nécessaire la proximité géographique des différents stades de production. Il en a résulté une fragmentation géographique des chaînes de valeur qui a permis aux entreprises de baisser leurs coûts dans des domaines à faible valeur ajoutée en délocalisant leur production et en réorientant leurs ressources vers leur cœur de métier (voir dans Baldwin, 2006, un exposé sur cette évolution). Devenue monnaie courante, l’externalisation ou la délocalisation<sup>16</sup> d’intrants majeurs tels que la fourniture de services des TIC peut aussi faciliter la diffusion de technologies propices à la productivité.

Compte tenu de l’avantage comparatif que détient le Royaume-Uni dans la production de services, on comprend mieux l’expansion plus rapide des services par rapport à la production manufacturière (quoiqu’en termes absolus celle-ci ait aussi progressé, témoignage de la réussite du pays dans les secteurs où il est très concurrentiel). Par comparaison avec d’autres pays de l’OCDE, la répartition sectorielle de la production britannique privilégie de fait beaucoup les services à forte intensité de savoir (et à forte croissance), au détriment des secteurs à faible croissance (graphique 1.11).

### **Les délocalisations ont renforcé la productivité**

Les faits montrent de plus en plus que les délocalisations – manifestation de la fragmentation croissante des processus de production – facilitent la croissance de la productivité en permettant aux entreprises britanniques de se spécialiser dans leur cœur de métier, où elles dégagent une valeur ajoutée maximale, tout en déplaçant leurs productions à plus faible valeur ajoutée dans des pays à faible coût de revient. Criscuolo (2006), par exemple, a constaté qu’une hausse de 10 points de pourcentage de l’intensité de la délocalisation de services par les entreprises britanniques correspondait, sur la période 2000-03, à une augmentation de 0.4 % de la productivité totale des facteurs une fois prises en compte les autres dimensions que sont l’engagement mondial, les attaches industrielles, la localisation régionale, l’intensité capitalistique et l’ancienneté. De la même manière, Girma et Gorg (2004) montrent qu’il existe une corrélation positive entre la productivité et l’externalisation de services dans le secteur manufacturier entre 1980 et 1992, dont l’effet est plus marqué dans les entreprises sous contrôle étranger<sup>17</sup>. S’agissant des États-Unis, Amiti et Wei (2006) concluent que la délocalisation de services opérée par l’industrie entre 1992 et 2000 a eu un effet positif non négligeable sur la productivité, à hauteur d’un dixième environ de la croissance de la productivité, alors que la délocalisation de produits s’était traduite par des répercussions plus ténues – de l’ordre de 5 %.

Graphique 1.11. **Répartition de la production par secteur d'activité**  
En pourcentage de la valeur ajoutée, 2003<sup>1</sup>



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/115662422741>

- 2002 pour l'Allemagne, le Canada et l'Irlande. La moyenne OCDE couvre 18 pays seulement et utilise les données de 2001 pour les services à forte intensité de savoir, et de 2002 pour les secteurs à faible croissance.
- Location des appareils et d'équipement, services informatiques, recherche-développement, autres services aux entreprises.
- Pas de répartition disponible pour la poste et les télécommunications, et pour les activités de services aux entreprises.

Source : OCDE (2006), Base de données des indicateurs de STAN, [www.oecd.org/sti/stan/indicateurs](http://www.oecd.org/sti/stan/indicateurs).

Phénomène d'abord propre au secteur manufacturier, les délocalisations se multiplient aussi dans de nombreux secteurs de services, en particulier parmi les entreprises comme les multinationales qui ont déjà noué des liens internationaux.

### **Les entreprises multinationales jouent un grand rôle**

Selon plusieurs théories du commerce international, les entreprises multinationales disposent d'avantages qui leur permettent de concurrencer sur des marchés locaux les entreprises nationales en dépit de coûts plus élevés et d'une moins bonne connaissance de la demande et des réseaux locaux d'un pays étranger (Markusen, 1995). De ce fait, les multinationales contribuent à la croissance du pays d'accueil en stimulant la concurrence et en facilitant le transfert de technologies nouvelles. Les données d'observation confirment elles aussi que les multinationales étrangères sont normalement, dans tous les pays, plus productives que les entreprises nationales, à cause essentiellement d'un effet de

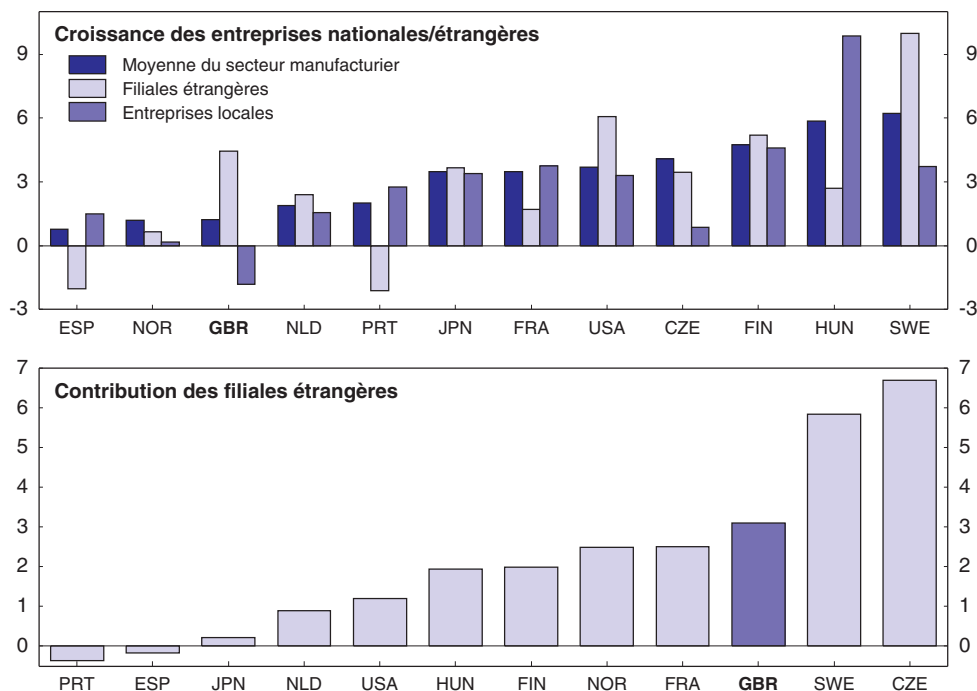
sélection, seules les entreprises les plus productives étant capables de supporter les coûts fixes liés à l'internationalisation (Griffith *et al.*, 2004).

Les entreprises multinationales et l'IDE jouent un rôle important dans l'économie britannique. À titre d'exemple, la part du chiffre d'affaires des filiales sous contrôle étranger dans le secteur manufacturier est de 35 % – c'est-à-dire la plus élevée dans le G7 après le Canada (OCDE, 2005b). En outre, la part des travailleurs employés par les multinationales étrangères avoisine les 20 % dans le secteur manufacturier et est proche des 10 % dans les services. Dans le secteur des services, la présence des multinationales étrangères est particulièrement marquée dans le commerce de gros et de détail, dont elles emploient 30 % environ des effectifs. C'est toutefois le plus souvent par le rachat d'entreprises déjà en place que les sociétés étrangères s'introduisent au Royaume-Uni, et non par le biais d'investissements entièrement nouveaux (Griffith *et al.*, 2004; OCDE, 2006). Les entreprises qui créent des usines en consentant de tels investissements étant davantage susceptibles d'investir dans des technologies de pointe, la prévalence des rachats d'entreprises peut être synonyme de retombées technologiques et de gains de productivité moindres. Bloom *et al.* (2007) constatent néanmoins que le passage sous la coupe d'une multinationale américaine augmente la productivité des technologies de l'information.

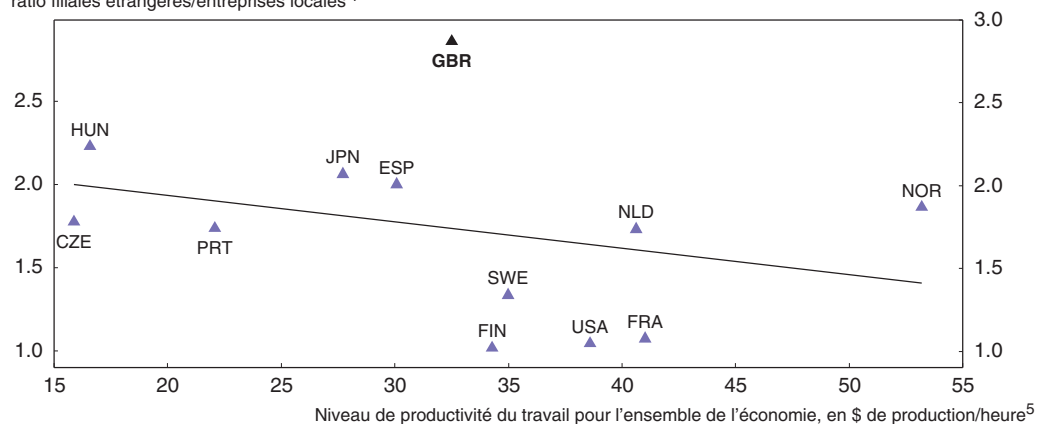
De récents travaux de l'OCDE indiquent que la croissance de la productivité des activités manufacturières britanniques sous contrôle étranger a été, entre 1995 et 2001, plus rapide de 6 points de pourcentage que celle des entreprises nationales (graphique 1.12, partie supérieure), et que leur contribution à la croissance de la productivité manufacturière globale a été plus forte que dans d'autres grandes économies de la zone OCDE (graphique 1.12, partie centrale). Ces constats concordent avec d'autres résultats empiriques selon lesquels les multinationales sous contrôle étranger sont en général plus productives que les multinationales britanniques (Griffith *et al.*, 2004). Différentes études montrent que les multinationales américaines affichent les meilleures performances à cet égard (Bloom *et al.*, 2007), cependant que les multinationales britanniques se situent au même niveau que d'autres multinationales étrangères non américaines (Criscuolo et Martin, 2005). De récents travaux de l'OCDE donnent à penser que les filiales étrangères n'affichent pas seulement une meilleure croissance de la productivité, mais aussi un meilleur niveau de productivité dans les activités manufacturières – ce qui concorde avec l'idée que les multinationales utilisent des technologies de niveau supérieur<sup>18</sup>. Criscuolo (2005) calcule par exemple que la production par travailleur de filiale étrangère est près de trois fois supérieure à la production par travailleur dans l'ensemble de l'économie britannique. Lorsqu'on compare ce résultat à ceux d'autres pays, il semble que l'avantage de productivité des filiales étrangères soit particulièrement élevé au Royaume-Uni, même après avoir corrigé la répartition sectorielle de ces filiales pour l'aligner sur celle de l'économie du pays (graphique 1.12, partie inférieure)<sup>19</sup>.

L'étendue du secteur des services et le rôle essentiel joué par les entreprises multinationales mettent en lumière l'importance croissante du secteur des services financiers. Véritable plaque tournante, ou pôle, d'acteurs du secteur financier, la City de Londres joue un rôle crucial dans l'économie. Bien que le Royaume-Uni conserve un atout, son cadre réglementaire applicable aux services financiers, la complexité croissante de la fiscalité britannique et l'érosion de son attrait fiscal due à l'accélération de la baisse de la fiscalité dans d'autres pays font que la position de la City en tant que pôle majeur du

## Graphique 1.12. L'avantage des filiales étrangères dans la productivité du travail

Croissance de la productivité du travail dans le secteur manufacturier<sup>1</sup>Moyenne annuelle 1995-2001, en points de %<sup>2</sup>

## Productivité relative du travail des filiales étrangères

2001<sup>3</sup>Production par salarié dans le secteur manufacturier, ratio filiales étrangères/entreprises locales<sup>4</sup>StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/115678432266>

1. La mesure de la productivité du travail est le rapport entre la valeur ajoutée à prix constants et l'emploi.
2. Ou années disponibles les plus proches : Hongrie, Portugal et République tchèque 1996-2002; Espagne 1999-2001; Finlande 1995-2002 et Royaume-Uni 1995-99.
3. Ou dernière année disponible pour le ratio filiales étrangères/entreprises locales : République tchèque 2002; Japon 2000; Hongrie et Royaume-Uni 1999; Portugal 1998.
4. Pour tenir compte du fait que les filiales étrangères opèrent probablement dans des branches de haute technologie à forte valeur ajoutée, la composition sectorielle des filiales étrangères est maintenue égale à celle des entreprises locales.
5. Aux parités de pouvoir d'achat de 2000.

Source : OCDE (2006), *Base de données de la productivité*, [www.oecd.org/statistiques/productivite](http://www.oecd.org/statistiques/productivite) et Criscuolo, C. (2005), « Les filiales de sociétés étrangères dans les économies de l'OCDE : leur poids, leurs performances et leur contribution à la croissance du pays d'accueil », *Revue économique de l'OCDE*, n° 41, vol. 2005/2.

secteur financier risque de se lézarder. Cela étant, le Royaume-Uni a gagné des parts de marché ces dernières années pour les transactions financières mondiales et rien n'indique que ce danger soit imminent (encadré 1.4).

#### Encadré 1.4. **La City, un pôle menacé?**

Le secteur des services financiers représente au Royaume-Uni près de 3½ pour cent de l'emploi et 8½ pour cent de la valeur ajoutée brute. Comme on l'a indiqué plus haut dans ce chapitre, c'est dans ce secteur que le pays dispose du plus grand avantage comparatif, et il continue de gagner des parts de marché tant du point de vue des exportations mondiales de services financiers que sur un grand nombre de segments. Par exemple, la part du Royaume-Uni dans l'activité mondiale des fonds spéculatifs a plus que doublé entre 2002 et 2006, atteignant 21 %, tandis que celle de New York reculait de 42 % à 33 %\*.

La City de Londres (c'est-à-dire le « mille carré » et Canary Wharf) est la figure emblématique du secteur financier; plus du tiers des salariés de ce secteur y travaillent. Le secteur financier représente près de 20 % du PIB londonien. D'autres centres financiers – Édimbourg, en particulier – sont importants. Les services professionnels connexes (comptabilité, services juridiques et conseil en gestion) représentent de leur côté 3½ pour cent du PIB du Royaume-Uni.

À n'en pas douter, l'histoire explique pour une bonne part l'importance qu'a prise la City sur les marchés mondiaux des services financiers. Comme le résume Grieve (2007), parmi les autres facteurs de sa croissance récente, on peut citer : un marché du travail flexible; l'importance de la langue anglaise comme langue internationale du commerce; le fuseau horaire (la journée de travail se superpose le matin avec l'Asie et l'après-midi avec l'Amérique); un solide réseau d'infrastructures financières et de télécommunications; et la confiance des acteurs potentiels du marché dans l'authenticité de l'ouverture de ce dernier à la concurrence. Ce dernier point est souvent lié à ce que l'on a appelé la « Wimbledonisation » des marchés britanniques de capitaux, c'est-à-dire le fait que le Royaume-Uni se comporte dans une large mesure comme une terre d'accueil pour un secteur dominé par des acteurs étrangers.

Deux autres facteurs jouent un rôle de premier plan. Tout d'abord, la démarche de réglementation du secteur, fondée sur des principes, est considérée comme un point fort. Même si cette façon de procéder pâtit d'un certain degré d'incertitude juridique, la Financial Services Authority et, plus généralement, le droit anglais ont une réputation de prévisibilité, et l'autre solution, l'adoption de règles plus prescriptives, est dans l'incapacité de suivre l'évolution rapide de l'innovation financière. Deuxièmement, la compétitivité de la City tient beaucoup au regroupement d'une masse critique d'activités financières internationales de gros. En rassemblant une quantité suffisante de compétences financières spécialisées, les entreprises peuvent bénéficier non seulement de l'accès à un vivier de talents qualifiés, mais aussi des solides économies d'échelle externes qui résultent de la proximité des uns et des autres.

La mondialisation peut faire naître une crainte : les avancées technologiques ne vont-elles pas inciter les entreprises à se délocaliser dans des sites à plus faibles coûts, et saper ainsi les synergies tirées du regroupement au sein de la City? Une étude du Trésor (HM Treasury, 2003a) menée pour déterminer l'impact que pourrait avoir l'adoption de l'euro par le Royaume-Uni sur le secteur des services financiers a conclu que la majorité des délocalisations concernait des activités de moindre valeur ajoutée (telles que les fonctions d'arrière guichet), et que les avantages du regroupement au sein d'un pôle étaient encore patents pour les opérations centrales de gros. Il semblait même que la



#### Encadré 1.4. **La City, un pôle menacé?** (suite)

technologie ait pu œuvrer en faveur d'un tel regroupement, les entreprises ayant pu plus facilement délocaliser certaines activités au profit de la City.

Le pôle pourrait-il déménager d'un bloc? Non, bien sûr. Mais si les acteurs du secteur financier ne considéraient plus le Royaume-Uni comme un lieu concurrentiel, elles pourraient progressivement déplacer tout ou partie de leur activité. Il pourrait même y avoir un point de bascule, le départ d'une ou deux grandes banques pouvant inciter les autres à faire de même. Cela étant, la City a augmenté son activité, ces dernières années, et rien ne laisse augurer de l'imminence de tels risques. Toutefois, pour que tel soit bien le cas, les autorités devraient continuer à privilégier une solide politique de réglementation, la stabilité macroéconomique, l'ouverture et les investissements dans le capital humain, tout en travaillant à améliorer encore l'environnement dont bénéficient les entreprises. À titre d'exemple, il conviendrait d'alléger davantage les contraintes réglementaires imposées aux entreprises, d'améliorer encore les infrastructures de transport de Londres (thème détaillé au chapitre 4), de simplifier la fiscalité et de maintenir la compétitivité fiscale (chapitre 5).

\* La plupart des estimations empiriques de cet encadré proviennent d'IFSL (2007).

### **Les flux nets d'immigration élevés ont contrebalancé l'étroitesse du marché du travail**

Contrairement à ce que craignent certains, les données d'observation disponibles indiquent que l'ouverture aux échanges et aux flux financiers concorde avec un haut niveau d'emploi global (OCDE, 2007c; Commission européenne, 2005). La situation du Royaume-Uni, pays dans lequel le taux de chômage est en baisse tendancielle depuis deux décennies (graphique 1.1) en dépit d'une ouverture croissante, corrobore tout à fait ce constat.

Un autre aspect de la mondialisation – la hausse des migrations – a joué un rôle croissant sur le marché britannique du travail. Jusqu'à une période relativement récente, le Royaume-Uni avait connu plusieurs décennies de croissance démographique assez faible, imputable en grande partie à des taux d'immigration nette beaucoup plus faibles que dans des pays tels que l'Allemagne, l'Australie, le Canada, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et la Suisse<sup>20</sup>. Mais depuis la fin des années 90, l'émigration comme l'immigration de main-d'œuvre se sont accélérées, ce phénomène étant encore plus marqué pour l'immigration. L'immigration nette annuelle a ainsi triplé, passant de 0.1 % environ de la population au cours de la période 1991-96 à approximativement 0.3 % depuis 2000. Bien que les flux migratoires en provenance d'autres pays aient aussi progressé, ce sont plus particulièrement les huit nouveaux pays membres de l'UE qui ont bénéficié, à partir de 2004, de l'accès au marché du travail britannique.

Les entrées récentes de migrants ont coïncidé avec une hausse du taux de chômage, mais la relation entre ces deux évolutions n'est pas encore clairement établie. On sait en revanche que les migrants ont alimenté le gisement de travailleurs disponibles et qu'ils sont plus mobiles que les travailleurs natifs; il semblerait aussi que leurs salaires soient plus flexibles (Blanchflower, 2007). Ces apports ont fluidifié le marché du travail et rendu les salaires moins sensibles aux fluctuations de la demande. Il se peut qu'ils expliquent en partie la modération relative de la hausse des salaires malgré la croissance très satisfaisante et la remontée très nette de l'IPC au début de l'année (graphique 1.2). Bien

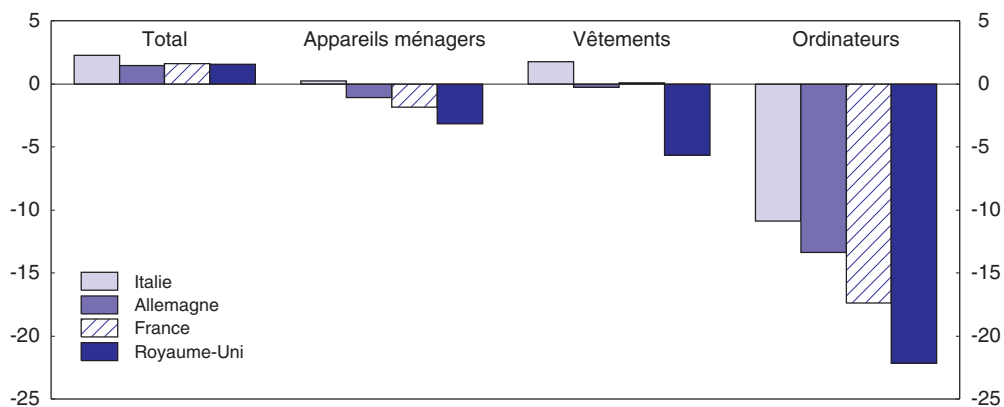
entendu, l'explication tient aussi probablement au recul plus général d'un pouvoir de négociation des travailleurs natifs qui a pâti d'autres aspects de la mondialisation tels que la mobilité accrue du capital. L'impact des migrations sur le marché du travail fait l'objet d'un examen plus détaillé au chapitre 3.


### Les prix relatifs ont été modifiés par une concurrence plus forte

L'ouverture du Royaume-Uni à la mondialisation et la flexibilité de ses marchés de produits ont permis aux prix à la consommation de certains biens manufacturés de baisser davantage que ceux de pays d'Europe continentale dont les réglementations des marchés de produits sont plus strictes (graphique 1.13). Cette évolution est corroborée par différentes études selon lesquelles plus la concurrence étrangère est vive, plus marqué est l'effet indirect d'une baisse des prix à l'importation sur les industriels nationaux actifs dans des secteurs exposés à la concurrence des importations (voir Pain et al. [2006] pour une analyse de cette question).

Graphique 1.13. **Les prix de nombreux biens faisant l'objet d'échanges internationaux ont baissé davantage au Royaume-Uni que dans la zone euro**

Taux moyen d'inflation, en pourcentage, 1997-2007<sup>1</sup>



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/115680245438>

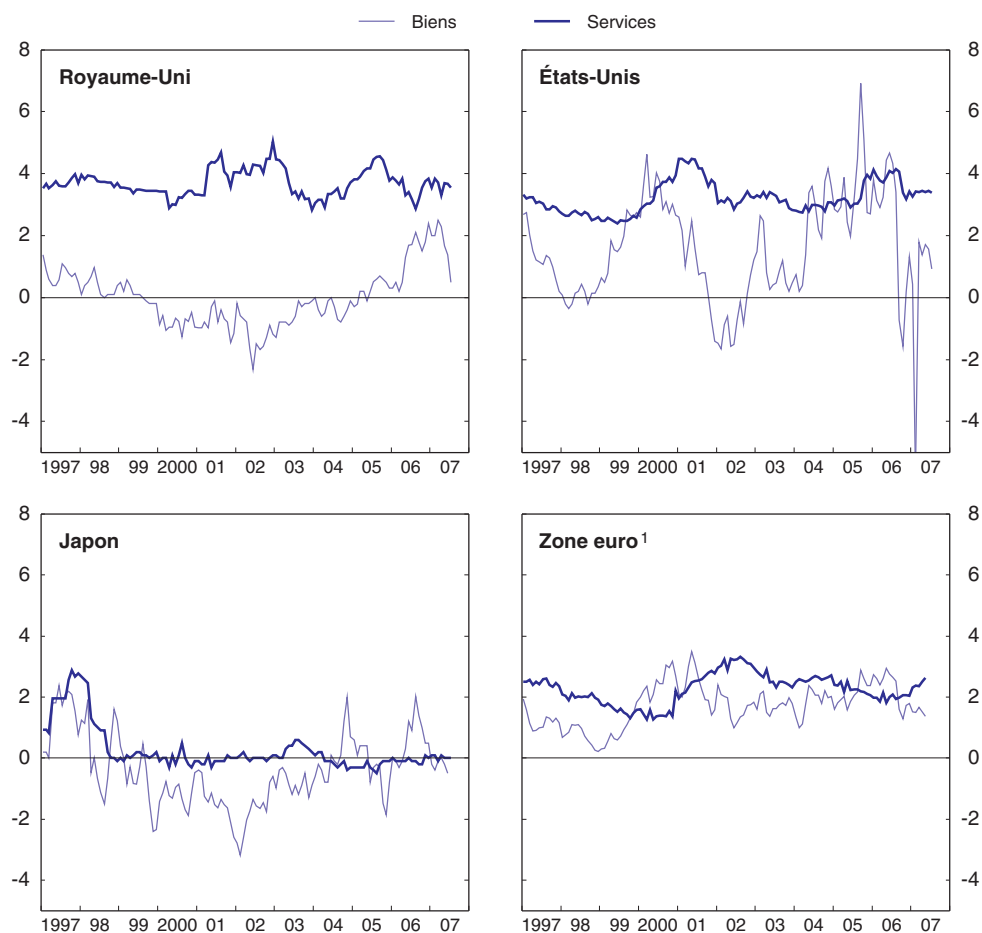
1. Taux moyen de janvier 1997 à juillet 2007; pourcentage de variation en glissement annuel de l'indice mensuel des prix à la consommation harmonisé.

Source : Base de données d'Eurostat (2007), Économie et finances, juin.

Comme la banque centrale poursuit un objectif global d'inflation, la baisse des prix de ces biens a ouvert la voie à une hausse d'autres prix supérieure à ce qu'elle aurait pu être, et elle a creusé un écart non négligeable entre l'inflation des prix des services et celle des prix des biens (graphique 1.14).

La mondialisation n'a pas seulement suscité la baisse de certains prix : elle a aussi provoqué la hausse des cours du pétrole et d'autres matières premières. Malgré la quasi-autonomie pétrolière du Royaume-Uni (en 2006, les importations nettes de pétrole n'ont représenté que 0.3 % du PIB), la hausse des cours du pétrole a entraîné une redistribution des recettes au profit des compagnies pétrolières et de l'État, et au détriment des entreprises non pétrolières et des ménages. Ainsi, le risque d'une contagion salariale de la hausse des prix de l'énergie demeure une préoccupation importante de la Banque d'Angleterre. Globalement, la mondialisation ne semble guère avoir facilité la tâche de la banque centrale, même si elle a profondément modifié les prix relatifs (encadré 1.5).

Graphique 1.14. **Hausse des prix des biens par rapport aux prix des services**  
 Pourcentage de variation en glissement annuel



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/115680483127>

1. Douze pays membres.

Source : Site Internet de l'Office national de statistique du Royaume-Uni, [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk) ; Bureau of Labour Statistics des États-Unis, Office statistique japonais et Eurostat – bases de données en ligne, septembre 2007.

### **De meilleurs termes de l'échange ont fait progresser les revenus**

La tendance du Royaume-Uni à importer les biens qui ont connu les plus fortes baisses de prix et sa quasi-autosuffisance pétrolière à un moment où les cours du pétrole flambaient expliquent en grande partie que l'effet de la mondialisation sur les termes de l'échange soit nettement plus positif au Royaume-Uni que dans la plupart des autres pays du G7 (graphique 1.15).

L'une des façons d'apprécier les répercussions de l'amélioration des termes de l'échange sur la croissance globale des revenus consiste à tenir compte dans les mesures classiques de la croissance en volume d'un « effet termes de l'échange » traduisant les possibilités de consommation. Cette mesure dite du « command GDP » restitue l'importance de secteurs tels que celui des services à forte intensité de savoir, dont les prix croissent par rapport à ceux des biens manufacturés. Selon cette mesure ajustée – déjà évoquée dans l'Étude précédente – les termes de l'échange ont ajouté environ 0.2 point de pourcentage à la croissance annuelle britannique de ces dix dernières années

### Encadré 1.5. Mondialisation et politique monétaire

Si les commentaires ne manquent pas quant à l'impact de la mondialisation sur l'inflation, nombre de ses effets ont des directions contradictoires qui rendent incertaine son incidence globale. Il s'avère en outre difficile d'isoler cette incidence d'autres tendances telles que la meilleure crédibilité de la banque centrale.

Une chose toutefois est certaine : la mondialisation constitue un choc pour les prix relatifs, tandis que le niveau global des prix dépend de la politique monétaire. Ainsi, à taux d'inflation constant, la mondialisation peut provoquer une baisse des prix des biens manufacturés exportés par la Chine, et une hausse des prix de tous les autres biens, comme cela a semblé être le cas, dans une certaine mesure, dans les premières années de la décennie en cours. À l'autre extrême, elle pourrait entraîner une hausse des prix des matières importées (pétrole, métaux) et une baisse des prix de tous les autres biens. L'ampleur de l'absorption par la banque centrale de ces chocs subis par les termes de l'échange (en permettant que l'inflation décroche un peu de l'objectif dans le premier cas, ou au contraire le dépasse dans le second) dépendra de la fermeté de l'ancrage des anticipations inflationnistes à moyen terme.

Question fréquemment débattue, à quel point la mondialisation a-t-elle pu contribuer à l'aplatissement de la courbe de Phillips (c'est-à-dire à l'affaiblissement de la relation entre l'inflation et les mesures d'un ralentissement économique) que l'on a observé au cours, approximativement, des dix dernières années? Il est vrai que cette contribution a pu emprunter plusieurs voies. Tout d'abord, l'offre mondiale élargie de main-d'œuvre et le potentiel de délocalisation ont entamé le pouvoir de négociation des syndicats, limitant l'ampleur des pressions à la hausse sur les salaires lorsque la demande intérieure est forte. Parallèlement, il semble aussi que des organismes spécialisés soient utilisés pour pourvoir certains postes avec des candidats étrangers lorsque le marché britannique du travail est très tendu (Bean, 2006). Deuxièmement, la concurrence accrue des importations a exercé des pressions à la baisse sur les marges bénéficiaires et réduit le caractère proconjuncturel des marges par rapport au coût marginal (Pain *et al.*, 2006). Il est désormais plus probable que les entreprises réagissent à la hausse des coûts en comprimant les prix de revient des autres intrants et en recherchant des gains d'efficacité ailleurs. Troisièmement, la spécialisation accrue des échanges commerciaux a rendu l'inflation moins réactive aux conditions de la demande intérieure (Pain *et al.*, 2006). D'un autre côté, d'autres effets de la mondialisation auraient tendance à redresser la courbe de Phillips (par exemple, une concurrence mondiale plus forte accroîtrait plutôt la flexibilité des salaires et des prix). Parallèlement, il est probable que deux éléments importants, totalement déconnectés de la mondialisation, aient joué un rôle important dans l'aplatissement de la courbe : le meilleur ancrage des anticipations inflationnistes du fait de la meilleure crédibilité des banques centrales; et le fait connexe que la baisse de l'inflation tendancielle a raréfié les ajustements de prix nominaux. Les recherches empiriques menées à ce jour ne sont pas vraiment parvenues à démêler l'écheveau des influences et à détecter quel impact est directement imputable à la mondialisation (voir Kohn, 2006); Helbling *et al.* (2006) estiment toutefois que l'ouverture aux échanges a contribué à la moitié environ de l'aplatissement de la courbe de Phillips, le reste étant le fait de la meilleure crédibilité de la banque centrale et de la faible inflation.

Pour autant que la mondialisation ait contribué à l'aplatissement de la courbe de Phillips, on n'en connaît pas vraiment les conséquences pour la politique monétaire. Un tel aplatissement laisse supposer un affaiblissement potentiel de la transmission de la politique monétaire aux prix, ce qui veut dire normalement que la politique monétaire

Encadré 1.5. **Mondialisation et politique monétaire** (suite)

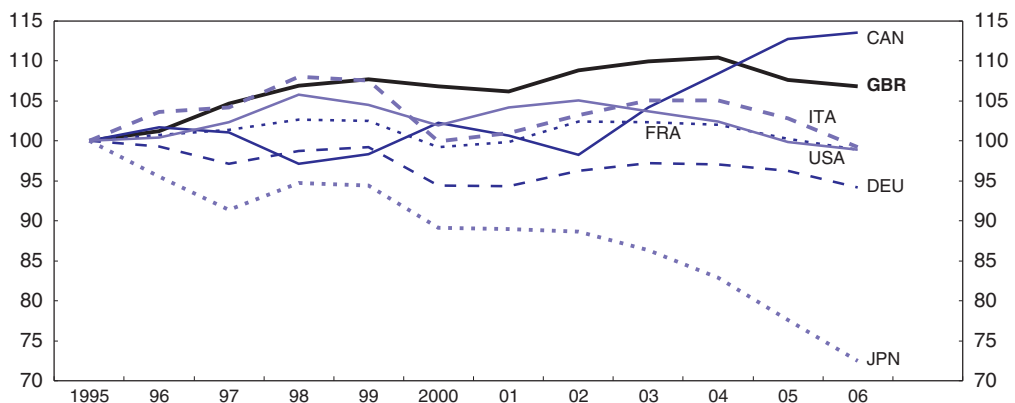
devrait être plus réactive à l'écart de production. Mais la mondialisation peut simultanément rendre la mesure de cet écart plus malaisée encore qu'en temps normal. En effet, d'une part, les surcapacités se mesurent plus difficilement dans le secteur des services, dont le poids s'accroît dans l'économie, et d'autre part, la disponibilité accrue de travailleurs migrants ôte une partie de leur sens aux indicateurs traditionnels des tensions sur le marché du travail. Dans une certaine mesure donc, la transmission de la politique monétaire est peut-être plus dépendante des taux de change et des anticipations, éléments entachés d'une plus grande incertitude.

En dehors de l'aplatissement de la courbe de Phillips, on peut constater que le marché mondial, plus concurrentiel, a atténué les répercussions des évolutions des taux de change et des cours mondiaux de l'énergie sur les biens finals. Cela a considérablement facilité la tâche des responsables monétaires, notamment dans le contexte du récent choc pétrolier. Helbling *et al.* (2006) suggèrent toutefois que le déclin des répercussions des taux de change pourrait n'être que temporaire. Dans le même temps, les pressions baissières exercées par la mondialisation sur les prix de nombreux biens importés, et ses pressions haussières sur les prix de l'énergie, ont incité de nombreux décideurs à se défier des mesures de l'inflation sous-jacente qui excluaient l'énergie.

Au bout du compte, il semble que si les influences liées à la mondialisation ont beaucoup pesé sur les prix relatifs, elles n'ont ni facilité, ni nécessairement compliqué la tâche des responsables de la politique monétaire. Comme toujours, la conduite de la politique monétaire dans un environnement incertain demeure un défi, et ceux qui en sont chargés devront rester vigilants pour assurer le bon ancrage des anticipations inflationnistes.

Graphique 1.15. **Le Royaume-Uni a bénéficié d'une progression des termes de l'échange**

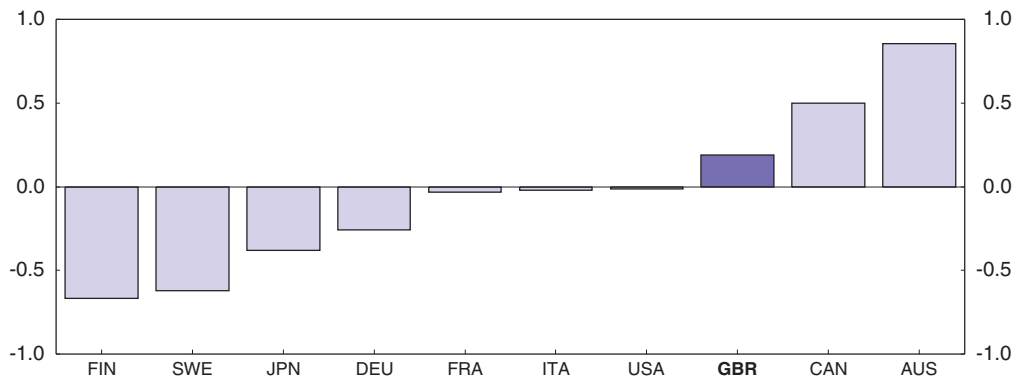

Indice, 1995 = 100

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/115706724111>Source : OCDE (2007), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives*, n° 81 – base de données en ligne.

(graphique 1.16). Cette contribution est plus élevée que dans la majorité des pays de l'OCDE, hormis les grands exportateurs nets de matières premières que sont l'Australie, le Canada et la Norvège<sup>21</sup>.

Graphique 1.16. **Ajustement du « command GDP » au taux de croissance annuel moyen du PIB**

1995-2006, pourcentage annuel

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/115721787332>

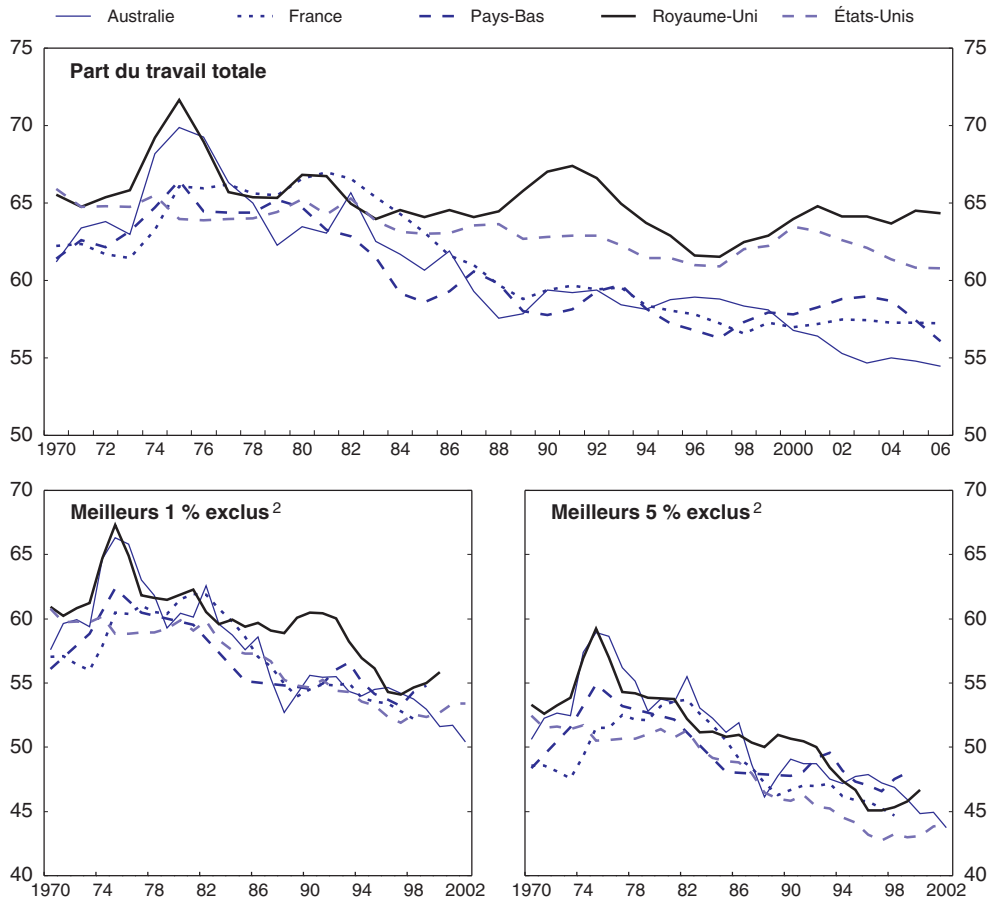
Source : Calculs de l'OCDE à partir de OCDE (2007), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives*, n° 81 – base de données en ligne.

### **L'impact redistributif de la mondialisation dépend d'autres politiques**

L'intégration mondiale ayant augmenté l'offre relative de main-d'œuvre – notamment peu qualifiée – dans l'économie mondiale, les travailleurs non qualifiés des pays développés ont perdu une partie de leur pouvoir de négociation. Il en découle une réactivité accrue de la demande de main-d'œuvre intérieure au coût de la main-d'œuvre à l'étranger via les échanges et les sorties d'IDE (d'abord dans le secteur manufacturier, puis de plus en plus dans les services)<sup>22</sup>.

Au niveau de l'ensemble de l'économie, on pourrait escompter que l'érosion du pouvoir de négociation des travailleurs se traduise par un recul de la part du travail dans le revenu national. Une telle tendance est en effet illustrée par Guscina (2006), Jaumotte et Tytell (2007) et l'OCDE (2007b), qui isolent les facteurs explicatifs suivants : mondialisation d'une part, progrès technologique jouant en faveur de la main-d'œuvre qualifiée de l'autre. Au Royaume-Uni, la tendance à la baisse de la part du travail semble cependant moins marquée que dans certains autres pays (graphique 1.17, partie supérieure).

La compréhension des facteurs responsables de l'évolution de la part du travail dans le revenu national est incomplète. Jaumotte et Tytell (2007) ont tout de même identifié un certain nombre de différences selon le pays : i) dans les pays où cette part recule, le déclin peut être imputé en grande partie aux secteurs économiques à main-d'œuvre non qualifiée, alors que la part du travail des secteurs à main-d'œuvre non qualifiée est restée tout à fait stable au Royaume-Uni; ii) bien que l'évolution technologique ait contribué à réduire la part du travail, son impact s'est révélé plus ténu au Royaume-Uni et dans les autres pays anglophones; iii) les pays anglophones ont aussi eu tendance à atténuer le recul de la part du travail en apportant à leurs politiques du marché du travail des modifications qui, en augmentant l'emploi, confortent cette part (mesures visant à réduire le coïnc fiscal et le taux de remplacement des prestations de chômage). Ces tendances semblent globalement concorder avec l'idée que l'ouverture aux échanges a permis aux ressources britanniques de se redéployer vers les secteurs dans lesquels le pays détient un avantage comparatif et où la technologie est de plus en plus utilisée comme un complément, et non un substitut, du travail. La stabilité de la part du travail observée au Royaume-Uni correspond aussi au fait que le pays est relativement moins exposé que

Graphique 1.17. **Part du travail dans le revenu**Rémunération totale du travail<sup>1</sup>, en pourcentage du PIB

1. Rémunération totale du travail y compris les cotisations de sécurité sociale des employeurs et la valeur attribuée au revenu du travail des travailleurs indépendants.

2. Les données des tranches supérieures de revenu ne sont pas forcément comparables entre les divers pays et il existe dans quelques cas des ruptures de série temporelle. Voir Atkinson et Piketty (2007) pour de plus amples détails.

Source : OCDE (2007), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives*, n° 81 – base de données en ligne et Atkinson, A.B. et T. Piketty (2007), *Top Incomes over the Twentieth Century*, Oxford University Press.

certaines autres nations à la concurrence des économies de marché émergentes. Elle est enfin cohérente avec les tendances de la croissance des salaires (détaillées au chapitre 3), qui montrent que le travailleur britannique médian a connu des hausses salariales en termes réels globalement en phase avec la croissance de la productivité du travail de ces dernières années, alors qu'aux États-Unis, la croissance salariale réelle médiane a pris du retard sur la productivité.

La nette progression de la part relative des plus hautes rémunérations est une tendance importante (détaillée au chapitre 3) de la distribution des revenus (Piketty et Saez, 2006). De fait, lorsqu'on exclut de la mesure du revenu la tranche supérieure de 1% (ou 5%), la part ajustée du travail a diminué (graphique 1.17, partie inférieure)<sup>23</sup>. Au Royaume-Uni, la majeure partie du recul s'est produite entre le milieu des années 70 et le milieu des années 90. Depuis, la part ajustée du travail est relativement stable malgré la hausse continue de la part du revenu des tranches supérieures.



## Des enjeux de taille demeurent

Les autorités ont réussi à bien positionner l'économie britannique pour qu'elle tire parti de la mondialisation, mais des préoccupations demeurent quant à la répartition des effets bénéfiques au sein de la population, dont le niveau de qualification devra être relevé pour satisfaire les demandes futures du marché du travail. Jusqu'ici, le gouvernement a répondu à ces préoccupations en augmentant les dépenses dans des domaines essentiels tels que l'éducation et la réduction de la pauvreté. Mais les contraintes budgétaires se faisant de plus en plus pressantes, la marge de manœuvre pour de nouvelles hausses des dépenses se réduit et souligne l'importance d'une utilisation optimale des deniers publics. La mondialisation entraîne par ailleurs une concurrence accrue pour l'implantation des entreprises, et les décisions d'investissement et de localisation dépendent de la qualité des infrastructures, du prix des bureaux, de l'environnement réglementaire et de la compétitivité fiscale. On analysera quelques-uns de ces enjeux ci-après de manière plus détaillée.

### **Améliorer les résultats éducatifs dans un contexte budgétaire plus contraignant**

Le relèvement du niveau d'instruction et du niveau final d'études est peut-être le meilleur moyen de préserver et d'améliorer le niveau de vie dans un environnement toujours plus concurrentiel. Pour des raisons d'efficacité et de justice sociale, il semble en outre important de disposer d'un système éducatif susceptible de contribuer à rompre les cycles intergénérationnels de désavantage. Les dépenses d'éducation ont augmenté, et on s'est efforcé de les orienter davantage vers les secteurs où elles seraient les plus efficaces. Il est cependant difficile d'évaluer à quel point les résultats éducatifs se sont améliorés. En effet, il est notamment possible que certains indicateurs nationaux de la performance éducative aient subi des distorsions de résultats induites par les objectifs fixés. De surcroît, compte tenu du grand décalage entre la dépense et les résultats, peut-être d'autres progrès se manifesteront-ils ultérieurement.

L'ampleur des disparités socio-économiques dans la performance éducative est problématique. Les autorités centrales se sont efforcées de régler ce problème en attribuant des crédits supplémentaires aux collectivités locales comptant une proportion plus forte d'élèves provenant de milieux défavorisés. Mais certaines de ces collectivités ont préféré une distribution plus égalitaire des fonds aux écoles, sapant ainsi l'objectif initial de l'administration centrale. Pour réduire ces disparités, il faudra probablement obtenir plus vite une affectation plus efficiente des financements.

Par rapport à de nombreux autres pays de l'OCDE, le système britannique d'enseignement et de formation compte relativement peu d'inscrits âgés de 16 et 17 ans. Cette situation est préoccupante, car la mondialisation laisse entrevoir un besoin croissant de main-d'œuvre flexible et qualifiée capable de se recycler assez facilement face aux mutations économiques. De nouvelles incitations financières ont contribué à augmenter le nombre d'élèves de cette tranche d'âge, et les autorités examinent actuellement des propositions visant à renforcer le caractère obligatoire de leur inscription. De nouveaux diplômes professionnels sont par ailleurs en cours d'élaboration à l'intention des jeunes gens qui ne suivent pas les cursus scolaires classiques proposés dans le second cycle de l'enseignement secondaire. On examinera ces questions au chapitre 2 qui, dans le contexte des défis posés par la mondialisation, insiste également sur l'importance qu'il faut continuer d'accorder à l'acquisition de compétences de base en calcul et en lecture. Devant

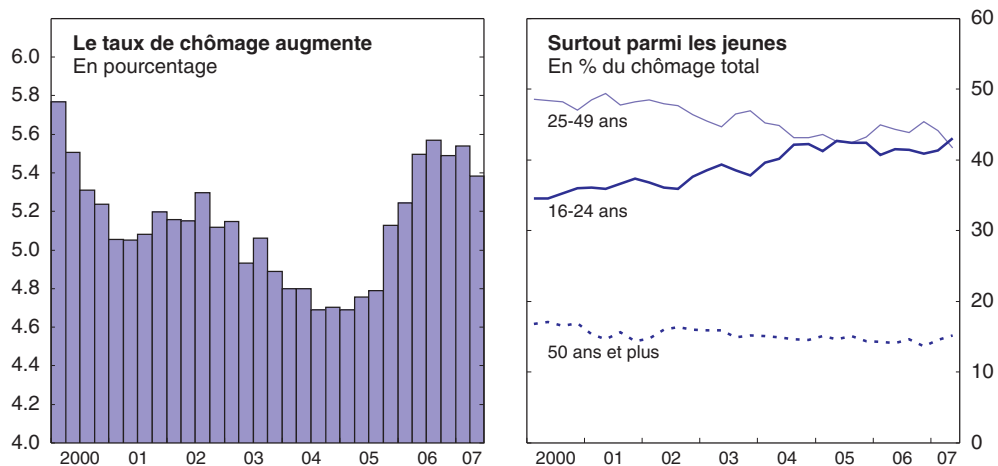


l'impératif de rigueur budgétaire, on suggérera dans ce chapitre un certain nombre de domaines dans lesquels il est possible de progresser sans augmenter sensiblement les dépenses.

### Améliorer les perspectives professionnelles des travailleurs les moins qualifiés

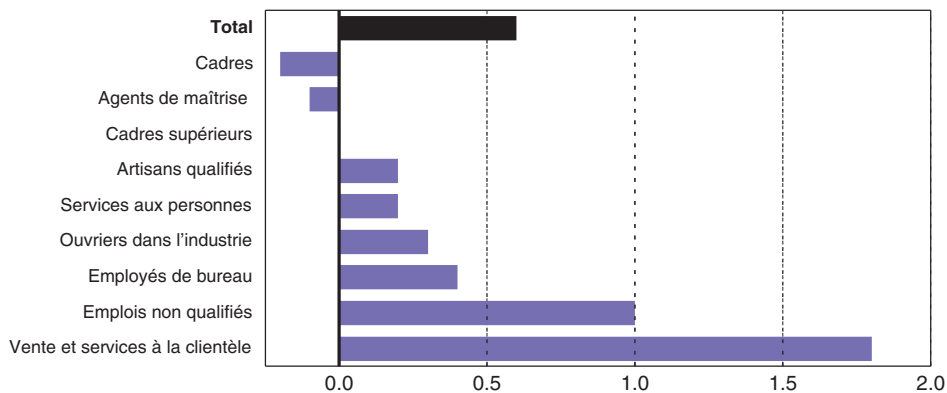
Le chapitre 3 traite d'un défi majeur : comment trouver le bon équilibre entre les transferts conçus pour réduire la pauvreté et les mesures incitant les travailleurs peu qualifiés à s'insérer sur le marché du travail et à progresser dans leur emploi en travaillant plus longtemps ou en se formant. Des hausses significatives du salaire minimum et de nouveaux allègements fiscaux liés à l'exercice d'un emploi ont permis de relever, par rapport au point médian, le revenu disponible des travailleurs les plus pauvres. Mais l'affaiblissement de la position des moins qualifiés sur le marché du travail se traduit par une forte inactivité, notamment chez les hommes d'âge très actif, et par un taux de chômage plus élevé parmi les jeunes sortant de l'école (graphique 1.18).

Graphique 1.18. Évolution récente du chômage



#### Et dans les emplois non qualifiés

Augmentation du taux de chômage selon l'emploi précédent, points de %, 2002-04 à 2006<sup>1</sup>



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/115745816732>

1. Moyenne des données trimestrielles.

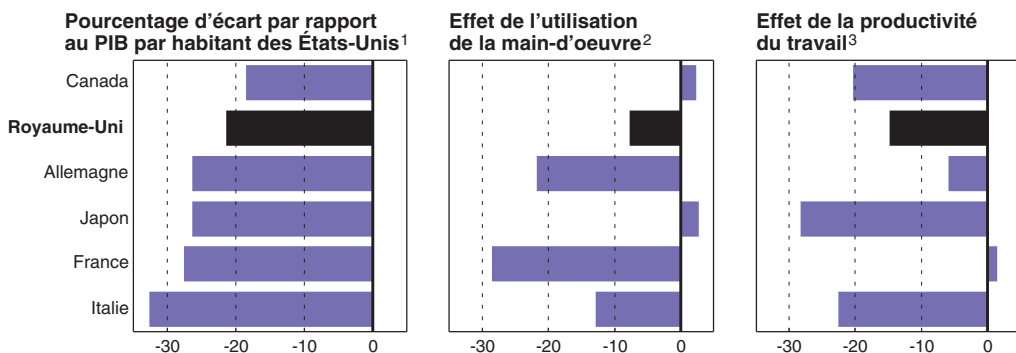
Source : Site Internet de l'Office national de statistique, [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk) – Labour Force Survey, Historical Quarterly Supplement et Economic & Labour Market Review.


Une amélioration des qualifications pourrait s'avérer, pour de nombreux travailleurs, la meilleure façon de renforcer leurs perspectives d'emploi, mais les taux marginaux effectifs d'imposition de certaines catégories de la population sont aujourd'hui trop élevés pour qu'elle soit financièrement intéressante. On examinera au chapitre 3 les faits tendant à prouver que les conditions professionnelles se sont dégradées pour certaines catégories, ainsi que la manière dont les pouvoirs publics pourraient améliorer ces conditions pour les moins qualifiés.

### Remédier à l'écart de productivité

Alors que la croissance relativement forte de la productivité de ces dernières années réduit peu à peu l'écart de productivité qui existe entre le Royaume-Uni et les grandes nations européennes, une moindre productivité de la main-d'œuvre explique encore la plus grosse part de l'écart de PIB par habitant que l'on constate par rapport aux États-Unis (graphique 1.19). De plus, après s'être nettement atténué au cours de la première moitié des années 90, l'écart de productivité par rapport aux États-Unis est resté inchangé. On peut donc se demander si les cadres d'action actuels sont suffisants si l'on veut accélérer la productivité et promouvoir la diffusion des nouvelles technologies.

Graphique 1.19. **L'écart de productivité avec les États-Unis demeure important**  
2005



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/115760302587>

1. Parités de pouvoir d'achat de 2005.
2. Nombre total d'heures travaillées par tête.
3. PIB par heure travaillée.

Source : OCDE (2007), Base de données de la productivité, mars, [www.oecd.org/statistiques/productivite](http://www.oecd.org/statistiques/productivite).

On analysera au chapitre 4 les tendances récentes de la productivité, ainsi que les faiblesses décisives qui les expliquent. L'une de ces faiblesses tient au dispositif britannique d'aménagement du territoire et aux restrictions foncières imposées aux entreprises. Ces contraintes constituent un obstacle majeur à l'amélioration des performances du Royaume-Uni dans le domaine de la productivité. Pour remédier à cette situation, les autorités ont demandé l'examen Barker, qui a formulé plusieurs recommandations sur la manière d'améliorer le dispositif en donnant plus de poids aux questions économiques. Ces recommandations ont débouché sur un Livre blanc et un projet de loi. Mais selon les indications disponibles à ce jour, le gouvernement ne donnera pas suite à toutes les recommandations.

Les infrastructures de transport, qui ont pâti de longues décennies de sous-investissement (tant routier que ferroviaire), sont un autre point faible. La structure

capitalistique des chemins de fer a connu des réformes spectaculaires au cours des années 90 et les dépenses consacrées aux infrastructures ferroviaires ont progressé à la suite de la publication en 2000 d'un plan décennal des transports et de quelques accidents ferroviaires mortels. En revanche, les investissements dans les transports routiers restent historiquement faibles, même si l'on travaille actuellement à des dispositifs pilotes de péage qui, étendus à tout le territoire, devraient réduire les encombrements. Mais l'échéance visée est probablement de l'ordre de la décennie au moins. D'autres efforts sont nécessaires pour améliorer les infrastructures.

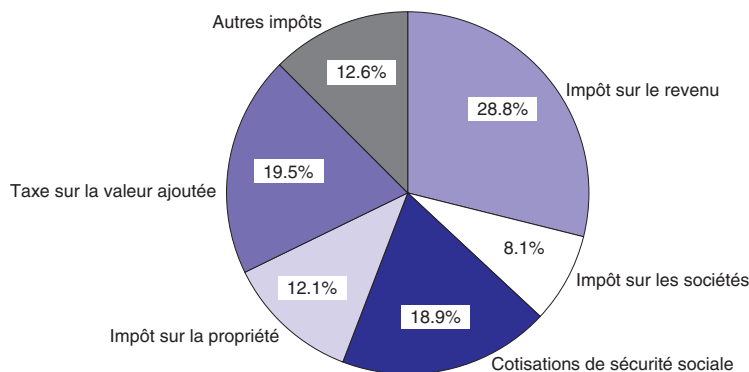
L'examen Davidson de 2006 avait pour objet de déterminer dans quelle mesure les formalités administratives et les réglementations entravaient l'activité des entreprises et la loi ultérieure de 2006 relative à la réforme législative et réglementaire a donné pouvoir au gouvernement de modifier par règlement certaines dispositions législatives. Ce nouveau pouvoir réglementaire a essentiellement pour finalité d'améliorer l'efficacité de la réglementation, mais d'autres mesures sont nécessaires et il faut suivre de près les progrès accomplis à cet égard. On verra au chapitre 4 comment ces points faibles sont susceptibles d'entraver la croissance de la productivité et on examinera les possibilités de réforme, ainsi que d'autres enjeux essentiels tels que le faible niveau général de qualification des adultes.

### **Maintenir la compétitivité fiscale**

Des craintes sont apparues concernant une éventuelle érosion des recettes fiscales provoquée par l'ouverture aux échanges, alors même que la mondialisation augmente la nécessité de programmes publics amortissant l'impact des mutations économiques. Les activités ouvertes à la mobilité internationale représentent toutefois une part relativement faible de ces recettes, car l'impôt sur les sociétés ne représente que 8 % de l'ensemble des recettes fiscales (graphique 1.20). En pourcentage du PIB, les recettes provenant de l'impôt sur les sociétés n'ont pas reculé, du moins à ce jour, en dépit d'une baisse des taux légaux d'imposition. En outre, dans la mesure où le ralliement à la mondialisation stimule la croissance économique, il élargit l'assiette fiscale potentielle et, partant, peut renforcer les prestations sociales au lieu de les diminuer (Hines, 2006).

**Graphique 1.20. Recettes fiscales par source**

En pourcentage des recettes fiscales totales, 2004



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/115768355348>

Source : OCDE (2006), *Statistiques des recettes publiques*.

Les taux légaux de l'impôt sur les sociétés ont nettement baissé au Royaume-Uni et dans d'autres pays, cependant que l'assiette de cet impôt s'élargissait. Cette évolution a permis à l'impôt sur les sociétés de gagner en efficacité. Si la baisse des taux d'imposition est cohérente avec le principe d'une concurrence fiscale, elle ne prouve pas que celle-ci ait eu lieu. Les faits sont cependant très nombreux à corroborer l'idée que la concurrence internationale joue sur le lieu de l'investissement, le siège de l'entreprise et le pays d'imposition des bénéficiaires.

Le Royaume-Uni a fait partie des premiers pays à baisser les taux de l'impôt sur les sociétés; sa compétitivité fiscale est restée forte jusqu'au milieu des années 90. Depuis, d'autres pays ont rattrapé leur retard et de nombreux pays européens plus petits ont considérablement baissé leurs taux, y compris après l'annonce récente de l'abaissement du taux britannique de 30 % à 28 % en 2008. Bien que le Royaume-Uni ait le taux le plus faible pour les pays du G7, les pressions à la baisse se poursuivront. On commentera au chapitre 5 les différentes options qui s'offrent aux autorités pour restaurer la compétitivité fiscale : parmi elles figurent de nouvelles baisses de taux et un élargissement de l'assiette, la simplification du régime fiscal des entreprises et le transfert de l'imposition à des facteurs moins mobiles. On détaillera aussi des options plus radicales de restructuration de la fiscalité des entreprises, qui présentent toutes certains avantages, mais aussi de notables inconvénients.

## Notes

1. Les citoyens de deux de ces pays jouissaient déjà, avant l'élargissement de l'UE, d'un accès relativement libre au marché britannique du travail. L'Irlande et la Suède ont elles aussi garanti la liberté de déplacement et le droit au travail à dater du 1<sup>er</sup> mai 2004, et l'Espagne, la Finlande, la Grèce, l'Italie et le Portugal ont fait de même en 2006. À rebours de cette tendance, l'opinion publique s'est montrée plus négative ces dernières années sur les questions d'immigration, conduisant le Royaume-Uni à restreindre l'accès des travailleurs bulgares et roumains à son marché du travail lorsque leur pays a rejoint l'Union européenne en janvier 2007.
2. Ces comparaisons internationales reposent sur une comparaison des PIB par habitant convertis en dollars des États-Unis sur la base des parités de pouvoir d'achat de 2000 (base de données des Comptes nationaux de l'OCDE).
3. Le Trésor a résumé (dans HM Treasury [2005]) les six principaux défis que doit relever le Royaume-Uni face à la mondialisation : i) assurer la pérennité de la stabilité économique dans une économie mondiale plus intégrée; ii) constituer un secteur des entreprises entreprenant et flexible, dans lequel les entreprises puissent réussir à exploiter les débouchés d'une économie mondiale plus ouverte et concurrentielle; iii) promouvoir l'innovation afin de faire progresser la recherche scientifique et les activités économiques fondées sur la connaissance; iv) élargir l'acquisition de compétences afin de doter la population des qualifications nécessaires pour une économie mondialisée; v) garantir l'équité afin de sécuriser ceux qui ont besoin de l'être, tout en incitant à travailler et épargner; et vi) accroître l'efficacité de l'économie dans son utilisation de l'énergie et des ressources.
4. La relation entre consommation et logement a été examinée au chapitre 2 de l'Étude précédente.
5. Voir par exemple HM Treasury, Budget 2007.
6. Honjo (2007) montre que l'adoption d'une version glissante et prospective de la règle d'or (c'est-à-dire d'une règle d'or prospective visant un « équilibre » sur la durée du cycle) supprimerait le risque d'actions proconjoncturelles mais, ce faisant, desserrerait les contraintes pesant sur la dette au cours du cycle.
7. Ce serait par exemple le cas tant que le solde budgétaire courant reste nul en moyenne et que le PIB nominal croît de 5 % par an.
8. Il a par exemple été annoncé que les engagements de retraite non financés du Service national de santé ont atteint £165 milliards le 31 mars 2006, contre respectivement £131 et £103 milliards un et

deux ans auparavant. La baisse de 3.5 % à 2.8 % du taux d'actualisation du Government Actuary's Department survenue le 1<sup>er</sup> avril 2005 a entraîné une réévaluation de ces engagements de £18 milliards (House of Commons, 2007b). Il est probable que les engagements des autres caisses de retraite du secteur public subiront une révision du même ordre.

9. Par exemple, on affecte souvent les recettes conjoncturelles exceptionnelles à des programmes publics qui ont tendance à se pérenniser.
10. Les prévisions de l'OCDE publiées dans les *Perspectives économiques* n° 81 (juin 2007) indiquent que les décaissements totaux du Royaume-Uni, en pourcentage du PIB, dépasseront ceux de l'Allemagne en 2007.
11. Le concept d'alourdissement automatique de la fiscalité fait référence à la perception de recettes fiscales supplémentaires découlant de l'alignement des déductions et seuils fiscaux sur les prix de détail, et non sur les revenus. Le Trésor estime que cet alourdissement augmente les recettes courantes de 0.2 % de PIB par an (HM Treasury, 2003b).
12. Voir le *Manuel de l'OCDE sur les indicateurs de la mondialisation économique*. Par exemple, en 2005, le Royaume-Uni a été dans la zone OCDE le premier destinataire d'IDE (\$165 milliards, soit trois fois plus qu'en 2004). Ce chiffre a été gonflé par plusieurs grandes acquisitions internationales telles que celle de la Peninsular & Oriental Steam Navigation Company par Dubai Ports World (OCDE, 2006).
13. La part du secteur manufacturier dans la valeur ajoutée du Canada est globalement restée stable depuis 1980.
14. Pour un examen plus approfondi de cette méthode, voir Rae et Sollie (2007).
15. L'Irlande semble elle aussi très exposée à la concurrence des marchés émergents, mais cela traduit sa spécialisation dans les activités manufacturières informatiques. Une corrélation établie à partir de données plus désagrégées (1 033 catégories) dénote une exposition en fait moins prononcée. Cette dernière analyse semble toutefois moins adaptée au Royaume-Uni en raison de la bien plus grande importance qu'elle donne au secteur manufacturier – au détriment des activités de services.
16. Les termes « externalisation » et « délocalisation » sont souvent utilisés de manière interchangeable. Les deux servent à décrire le processus consistant à acheter des biens intermédiaires et des services auprès de fournisseurs étrangers, même si l'externalisation peut aussi être nationale, alors que les délocalisations font toujours référence à des intrants hors frontières et englobent la sous-traitance interne internationale (c'est-à-dire l'importation par une société mère de biens ou de services produits par ses filiales étrangères).
17. L'étude couvrait la fabrication de produits chimiques, la construction mécanique, la fabrication d'instruments de précision et l'électronique.
18. Dans les services et les industries manufacturières de basse technologie, la contribution plus forte des filiales étrangères est due à une hausse de leur part dans l'emploi, alors que dans les secteurs de moyenne et haute technologie, elle est essentiellement imputable à la croissance plus forte de la productivité des filiales étrangères existantes.
19. On constate en général (tant dans la zone OCDE qu'au Royaume-Uni) que l'avantage détenu par les filiales étrangères dans le domaine de la productivité est plus faible dans les secteurs de haute technologie (produits chimiques et pharmaceutiques, machines et équipements) que dans les activités manufacturières de basse technologie. Peut-être cela s'explique-t-il par le fait que ces secteurs de haute technologie, via les échanges commerciaux, ont déjà été plus fortement exposés à la concurrence mondiale.
20. Entre 1991 et 1996, la population britannique a augmenté d'environ 0.25 % par an, contre plus de 1 % en Australie, au Canada, aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande. Plus récemment, sa croissance est passée à 0.6 % environ en 2004 et 2005.
21. La Norvège est un cas extrême avec un ajustement du PIB corrigé des termes de l'échange de plus de 2½ points de pourcentage. L'Australie (comme l'illustre le graphique 1.16) se classe deuxième. À l'autre extrême, la Corée affiche un ajustement négatif particulièrement important (-2.2 points de pourcentage).
22. L'OCDE estime que l'élasticité salariale de la demande de main-d'œuvre a augmenté de 0.2 à 0.5 en valeur absolue entre 1980 et 2002, et ce de manière plus probante dans le secteur manufacturier, qui est l'un des plus exposés. La mondialisation, et notamment les délocalisations, ont pu jouer un rôle moteur non négligeable dans cette évolution en permettant aux entreprises de réagir avec

davantage de souplesse aux changements de la répartition de la production entre le territoire national et l'étranger (OCDE, 2007b).

23. La part ajustée du travail se calcule en reclassant les revenus du premier centile supérieur en rendement du capital (humain) plutôt que du travail. En moyenne, cette part a avoisiné les 6-7 % au cours des années 70, avant de remonter progressivement à près de 10 % en 1990, puis 13 % en 2000 (Atkinson, 2007). De la même manière, les revenus des cinq centiles supérieurs sont passés de 17-18 % dans les années 70 à 27 % en 2000.

### Références bibliographiques

- Amiti, M. et S.-J. Wei (2006), « Service Offshoring and Productivity : Evidence from the United States », *NBER Working Paper*, n° 11926, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
- Atkinson, A.B. (2007), « The Distribution of Top Incomes in the United Kingdom, 1908-2000 », dans A.B. Atkinson et T. Piketty (dir. pub.), *Top Incomes over the Twentieth Century*, Oxford University Press.
- Baldwin, R. (2006), « Globalisation : The Great Unbundling(s) », contribution au projet *Globalisation Challenges for Europe and Finland*, Prime Minister's Office et Economic Council of Finland, Helsinki, septembre.
- Bean, C. (2006), « Globalisation and Inflation », discours au LSE Economics Society, 24 octobre, disponible à : [www.bankofengland.co.uk](http://www.bankofengland.co.uk).
- Blanchflower, D. (2007), « Recent Developments in the UK Labour Market », discours à l'Université de Sterling, 26 février, disponible à : [www.bankofengland.co.uk](http://www.bankofengland.co.uk).
- Bloom, N., R. Sadun et J. van Reenen (2007), « Americans Do I.T. Better : US Multinationals and the Productivity Miracle », *NBER Working Paper*, n° 13085, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
- Botman, D. et K. Honjo (2006), « Options for Fiscal Consolidation for the UK », *IMF Working Paper*, n° 06/89, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Chote, R. et al. (2007), « The Fiscal Rules and Policy Framework », *The IFS Green Budget : January 2007*, IFS Commentaries, n° C102, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Christensen, A., J. Dupont et P. Schreyer (2005), « Inflation Measures : Too high – Too low – Internationally Comparable? », document préparé pour un séminaire de l'OCDE, Paris, 21-22 juin, disponible à : [www.oecd.org/dataoecd/14/18/34987270.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/14/18/34987270.pdf).
- Coleman, W.J. (2006), « Accommodating Emerging Giants », *2006 Meeting Papers*, n° 50, Society for Economic Dynamics, New York.
- Commission européenne (2005), « Rising International Economic Integration : Opportunities and Challenges », *The EU Economy : 2005 Review*, European Economy, n° 6, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- Cournède, B. (2005), « House Prices and Inflation in the Euro Area », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 450, OCDE, Paris.
- Criscuolo, C. (2005), « Les filiales de sociétés étrangères dans les économies de l'OCDE : leur poids, leurs performances et leur contribution à la croissance du pays d'accueil », *Revue économique de l'OCDE*, n° 41, vol. 2005/2, OCDE, Paris.
- Criscuolo, C. et R. Martin (2005), « Multinationals and US Productivity Leadership Evidence from Great Britain », *CEP Discussion Paper*, n° 672, Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- Criscuolo C. (2006), « Does Offshoring Matter for Productivity? », Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- Gieve, J. (2007), « The City's Growth : the Crest of a Wave or Swimming with the Stream? », discours à la London Society of Chartered Accountants, 26 mars, *Quarterly Bulletin*, vol. 47, n° 2, Banque d'Angleterre, Londres.
- Girma, S. et H. Gorg (2004), « Outsourcing, Foreign Ownership and Productivity : Evidence from UK Establishment Level Data », *Review of International Economics*, vol. 12, n° 5, Blackwell Publishing.
- GMF (German Marshall Fund of the United States) (2006), *Perspectives on Trade and Poverty Reduction : A Survey of Public Opinion*, German Marshall Fund of the United States, Washington DC.

- Griffith, R., S. Redding et H. Simpson (2004), « Foreign Ownership and Productivity : New Evidence from the Services Sector and the R&D Lab », *CEP Discussion Paper*, n° 649, Centre for Economic Performance, Londres.
- Guichard, S. et al. (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation : OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553, OCDE, Paris.
- Guscina, A. (2006), « Effects of Globalisation on Labor's Share in National Income », *IMF Working Paper*, n° 06/294, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Helbling, T., F. Jaumotte et M. Sommer (2006), « How Has Globalization Affected Inflation? », *IMF World Economic Outlook*, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Hines, J.R. (2006), « Will Social Welfare Expenditures Survive Tax Competition? », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n° 3, Oxford University Press.
- HM Treasury (2003a), « The Location of Financial Activity and the Euro », *EMU Study*, HM Treasury, disponible à : [www.hm-treasury.gov.uk](http://www.hm-treasury.gov.uk).
- HM Treasury (2003b), *End of Year Fiscal Report*, The Stationary Office, Londres, décembre.
- HM Treasury (2005), *Globalisation and the UK : Strength and Opportunity to Meet the Global Challenge*, The Stationary Office, Londres.
- Honjo, K. (2007), « The Golden Rule and the Economic Cycle », United Kingdom : Selected Issues, *IMF Country Report*, n° 07/90, Fonds monétaire international, Washington DC.
- House of Commons (2007a), *The 2007 Budget : Fifth Report of Session 2006-07*, House of Commons Treasury Committee, The Stationary Office, Londres, avril.
- House of Commons (2007b), *NHS Pension Scheme and NHS Compensation for Premature Retirement Scheme : Resource Accounts 2005-06*, The Stationary Office, février.
- IFS (Institute for Fiscal Studies) (2007), *The IFS Green Budget 2007*, IFS Commentaries, n° C102, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- IFSL (International Financial Services) (2007), « International Financial Markets in the UK », International Financial Services, Londres, disponible à : [www.ifsl.org.uk](http://www.ifsl.org.uk).
- Jaumotte, F. et I. Tytell (2007), « The Globalization of Labor », *IMF World Economic Outlook*, Fonds monétaire international, Washington DC.
- King, M. (2007), Lettre du gouverneur au chancelier, disponible à : [www.bankofengland.co.uk/monetarypolicy/remmit.htm](http://www.bankofengland.co.uk/monetarypolicy/remmit.htm).
- Kohn, D. (2006), « The Effects of Globalization on Inflation and their Implications for Monetary Policy », commentaires à la 51<sup>e</sup> conférence économique du Federal Reserve Bank of Boston, Chatham, Massachusetts, 16 juin.
- Markusen, J. (1995), « The Boundaries of Multinational Enterprises and the Theory of International Trade », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 2, American Economic Association, Nashville TN.
- Nickell, S. (2006), « Monetary Policy, Demand and Inflation », discours à l'agence « South East and East Anglia » de la Banque d'Angleterre, le 31 janvier, disponible à : [www.bankofengland.co.uk](http://www.bankofengland.co.uk).
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Manuel de l'OCDE sur les indicateurs de la mondialisation économique*, Mesurer la mondialisation, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), « Tendances et évolution récente de l'investissement direct étranger », *Perspectives d'investissement international*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Objectif croissance*, Réformes économiques, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), « Tirer le meilleur parti de la mondialisation », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 81, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), « Les travailleurs des pays de l'OCDE dans l'économie mondiale : de plus en plus vulnérables? », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- ONS (Office for National Statistics) (2007), *Consumer Price Indices : Technical Manual 2007 Edition*, Office for National Statistics, Londres, mai.
- Pain, N., I. Koske et M. Sollie (2006), « Globalisation and Inflation in the OECD Economies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 524, OCDE, Paris.

Piketty, T. et E. Saez (2006), « The Evolution of Top Incomes : A Historical and International Perspective », *American Economic Review*, vol. 96, n° 2, American Economic Association, Nashville TN.

Rae, D. et M. Sollie (2007), « Globalisation and the European Union : Which Countries are Best Placed to Cope? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.



## ANNEXE 1.A1

## Les progrès des réformes structurelles

On passera en revue dans cette annexe les mesures prises à la suite des recommandations formulées dans les *Études* précédentes. Les recommandations nouvelles formulées dans la présente *Étude* figurent dans chacun des chapitres concernés.

Recommandations	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> précédente
<b>Marché du logement</b>	
Suivre de près la rapidité de réaction et l'efficacité du système d'aménagement du territoire et d'urbanisme et les progrès réalisés en direction des objectifs régionaux des autorités en matière de logement.	Des progrès sont réalisés en direction de l'objectif des autorités, 200 000 logements par an d'ici 2016; le solde positif net s'est élevé en 2006 à 185 000 unités (contre 160 000 environ en 2005). Les performances du dispositif d'urbanisme se sont aussi améliorées : plus de 70 % des autorités locales remplissent désormais les objectifs de rapidité de réaction, contre 20 % environ en 2002.
Réformer le système d'urbanisme 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, par exemple en ne prenant pas en compte pendant une certaine période les recettes de la taxe immobilière locale ( <i>council tax</i> ) générées par les nouveaux logements dans le calcul des subventions reçues de l'administration centrale par les collectivités locales.	Les autorités ont lancé un processus consultatif concernant une proposition de subvention nouvelle ( <i>Housing Delivery Grant</i> ) destinée à renforcer encore les incitations à la livraison de logements.
Réformer la fiscalité immobilière pour la rendre plus proportionnelle à la valeur des biens immobiliers et la fonder sur des évaluations plus fréquentes et actualisées.	L'examen indépendant des finances publiques locales en Angleterre mené par Sir Michael Lyons a conclu en mars 2007 que la réévaluation serait une tâche importante d'un futur gouvernement.
<b>Gestion du secteur public</b>	
Renforcer encore les incitations données aux prestataires de soins de santé et de services d'enseignement, par exemple en introduisant un dispositif de rémunération incitative des médecins hospitaliers, et en développant davantage la participation des prestataires du secteur privé pour assurer la contestabilité.	Le secteur privé n'a pas cessé de participer au renforcement des capacités du NHS ( <i>National Health Service</i> ). La conclusion de contrats « <i>wave 1</i> » a poursuivi sa progression, et dépasse aujourd'hui 90 % des contrats de ces derniers mois, une situation propice à la contestabilité dans tout le NHS. Le rôle des prestataires du secteur privé s'accroît dans différents autres domaines, dont la construction d'écoles (par le biais d'initiatives de financement privées) et l'offre de prestations de formation aux employeurs. Les autorités évaluent en permanence les contrats signés avec les médecins du NHS et le rôle des incitations. La rémunération incitative est introduite dans le dispositif de rémunération des enseignants.
Libérer d'autres ressources publiques en appliquant aux prêts pour étudiants un taux d'intérêt proche des taux d'emprunt de l'État, plutôt qu'un taux réel nul.	Les autorités prévoient de nommer un groupe d'experts indépendants qui sera chargé, en 2009, d'examiner tous les aspects de l'action publique, y compris les taux d'intérêt des prêts.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente
<b>Infrastructures de transport</b>	
Maintenir l'investissement dans les infrastructures de transport au moins au niveau envisagé dans les plans de dépenses à long terme, et examiner tout sous-investissement persistant afin de prendre des mesures correctrices. Étudier le bien-fondé d'une plus forte augmentation des dépenses consacrées aux grands axes routiers.	L'examen Eddington a enrichi la base factuelle relative aux dépenses supplémentaires à consacrer aux transports. Ces éléments alimenteront le <i>Comprehensive Spending Review</i> (examen exhaustif des dépenses) qui s'intéressera à l'ensemble des investissements dans les transports.
Suivre de près les mesures visant à inciter les autorités locales à mettre en œuvre des dispositifs locaux de télépéage, par exemple en accélérant la mise à disposition des fonds du <i>Transport Innovation Fund</i> ou en assujettissant les augmentations du financement des transports locaux aux efforts déployés au niveau local pour réduire les encombrements.	Des crédits ont été mis à la disposition de 10 collectivités locales pour tester des dispositifs de télépéage. Les financements incitatifs liés aux plans locaux de transport étaient en partie subordonnés aux stratégies locales de prise en charge des encombrements. On a annoncé un <i>Congestion Performance Fund</i> qui offre aux zones les plus touchées par la congestion routière des hausses de subventions destinées à les aider à dépasser les objectifs locaux en vigueur; les premiers déblocages de fonds au titre de ce dispositif ont été annoncés.
Envisager d'orienter davantage d'aides vers les lignes ferroviaires les plus à même de contribuer à la réduction des encombrements sur le réseau routier.	Les nouveaux contrats de concession imposent aux exploitants ferroviaires d'accroître les capacités là où cela est possible. Les autorités fixeront prochainement les augmentations de capacité (y compris concernant le matériel roulant et les infrastructures) qu'elles attendent du secteur ferroviaire en 2009-14 et qu'elles cofinanceront.
Trouver d'autres mesures en faveur d'une intégration plus étroite des décisions d'investissement concernant l'infrastructure et l'exploitation ferroviaires.	Les pouvoirs publics précisent actuellement la capacité, la ponctualité et d'autres améliorations attendues du secteur. Ce dernier détaillera les mesures spécifiques qu'il propose pour parvenir à ces améliorations. Ce processus est axé sur les résultats globaux plutôt que sur tel ou tel projet, de façon à permettre aux intervenants d'identifier les mesures complémentaires opérationnelles et infrastructurelles susceptibles de profiter aux passagers transportés.
<b>Retraites</b>	
Simplifier le système de retraite en réduisant le recours excessif aux conditions de ressources, par exemple en augmentant la pension publique de base et en l'indexant sur les salaires futurs plutôt que sur les prix, les coûts budgétaires pouvant 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.	Les autorités ont formulé les propositions suivantes : lier la pension publique de base aux salaires à compter de 2012 (si les finances publiques le permettent); mettre en œuvre des mesures visant à améliorer la retraite des femmes et des soignants; simplifier la pension publique complémentaire; restreindre le poids des conditions de ressources; et, en phase avec l'allongement de l'espérance de vie, relever l'âge du droit à pension à 68 ans d'ici 2050. Ces propositions sont actuellement examinées par le Parlement.
Faciliter les réformes visant à encourager d'autres sources de revenu durant la retraite, avec par exemple la mise sur le marché de produits reposant sur le mécanisme d'extraction hypothécaire.	Le gouvernement britannique a adopté une réglementation visant à ramener les <i>home reversions</i> (prêts établis sur le principe du viager) dans le champ de la réglementation de la FSA ( <i>Financial Services Authority</i> ) afin d'assurer une égalité de traitement réglementaire sur le marché des prêts gagés sur l'immobilier. Le régime FSA est entré en vigueur en avril 2007.
Envisager d'instaurer une forme d'épargne-retraite obligatoire à moyen terme.	Les autorités ont annoncé des propositions visant à introduire à partir de 2012 un nouveau système de comptes personnels simples et peu onéreux, assorti d'une participation automatique et d'un abondement obligatoire de l'employeur, afin d'encourager les salariés peu ou moyennement rémunérés à épargner pour leur retraite.
<b>Accueil de l'enfance</b>	
Donner la priorité à l'aide aux services d'accueil et de scolarisation précoce des enfants, plutôt qu'à l'allongement des congés de maternité rémunérés. Évaluer les effets du congé rémunéré de 9 mois avant de s'engager à le porter à 12 mois.	Le congé de maternité rémunéré est passé en avril 2007 de 26 à 39 semaines. Il est donc trop tôt pour évaluer les effets de cette nouvelle mesure, qui est une étape sur la voie de la réalisation de l'objectif gouvernemental consistant à porter à 52 semaines, d'ici la fin de la législature, la durée du congé de maternité rémunéré.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente
Envisager la manière de développer la qualité et la flexibilité de l'offre de services de garde d'enfants.	Les autorités ont créé un <i>Transformation Fund</i> doté de £250 millions afin d'améliorer la qualité du personnel spécialisé dans la garde d'enfants, et visent à assurer, d'ici 2015, la présence d'un professionnel diplômé à la tête de tout établissement de garde d'enfants. Toutes les collectivités locales sont légalement tenues d'offrir des services de garde suffisants, dans la mesure de leurs moyens, à tous les parents qui en ont besoin pour travailler ou se former. Il leur faudra pour cela veiller à garantir la disponibilité de services flexibles de garde d'enfants là où se manifestera la demande.
<b>Marché du travail</b>	
Poursuivre la mise en œuvre nationale du programme « Passerelles pour l'emploi » ( <i>Pathways to Work</i> ). L'étendre à un éventail plus large des bénéficiaires existants lorsque les capacités seront suffisantes.	Aujourd'hui, « Passerelles pour l'emploi » couvre environ 40 % du pays. D'ici 2008, ce programme sera déployé dans les 60 % restants sous l'égide du secteur privé et d'organismes à but non lucratif. Dans la plupart des régions, ce programme n'est obligatoire que pour les nouveaux bénéficiaires, mais les bénéficiaires existants peuvent, s'ils le souhaitent, s'y affilier. À ce jour, un participant sur 15 environ entre dans cette dernière catégorie. Des expériences visant à rendre le programme obligatoire pour les bénéficiaires existants sont réalisées localement. Les conclusions de ces expériences serviront pour les décisions nationales futures à cet égard.
Rendre le passage au régime d'invalidité moins automatique en faisant intervenir des équipes spécialisées dans la santé professionnelle plus tôt dans l'évaluation du droit à prestations.	Le <i>Welfare Reform Act 2007</i> remplacera le régime d'invalidité actuel par un nouveau dispositif simplifié dénommé ESA ( <i>Employment and Support Allowance</i> ). Par rapport au système aujourd'hui en vigueur, l'ESA équilibrera mieux les droits et devoirs. Parallèlement à la mise en place de l'ESA, le PCA ( <i>Personal Capability Assessment</i> ) – test d'admissibilité effectué lors de la demande d'invalidité – sera modifié afin de resserrer les critères de sélection des demandeurs.
Envisager de consacrer aux affections mentales une plus forte part des ressources disponibles pour les soins de santé.	Les autorités continuent d'accroître le volume des ressources consacrées aux affections mentales. Entre 2001/02 et 2005/06 (derniers chiffres de dépenses disponibles), les dépenses ont augmenté de 25 %, soit £983 millions.
<b>Politique de l'innovation</b>	
Évaluer l'efficacité des incitations fiscales en faveur de la recherche-développement (R-D) avant d'en étendre la générosité.	En 2006, le Royaume-Uni a demandé à un consultant indépendant une étude de faisabilité d'une évaluation économétrique du dispositif. Cette étude a conclu qu'il était encore trop tôt. Le Royaume-Uni prévoit de procéder à une évaluation complète du dispositif lorsque les données utiles seront disponibles.
Reconsidérer le partage des financements directs de la R-D entre les petites et moyennes entreprises (PME) et les grandes entreprises, qui reçoivent la majeure partie des aides actuelles.	Pour les autorités, la principale source de financements directs de la R-D destinés aux PME et aux grandes entreprises est la <i>Technology Strategy</i> du ministère du Commerce et de l'Industrie (£178 millions annuels), qui sera administrée à compter de juillet 2007 par une agence indépendante dont la mission réaffirmée est de soutenir l'innovation dans tous les secteurs économiques. L'examen Sainsbury met actuellement au point des recommandations sur la manière d'améliorer encore le soutien apporté aux PME innovantes. Les pouvoirs publics ont annoncé pour le budget 2007, sous réserve des autorisations nécessaires en matière d'aides d'État, un dispositif de crédit d'impôt de R-D plus généreux pour les PME. La SBRI ( <i>Small Business Research Initiative</i> ) a pour objectif d'encourager un nombre plus grand de petites entreprises à croître et à développer de nouvelles capacités de recherche. Les ministères sont tenus d'acquiescer au moins 2.5 % de leur R-D auprès de PME. L'examen Sainsbury de la science et de l'innovation passe ce dispositif en revue et fera part de ses conclusions cet été. La SBRI opérant dans le cadre juridique communautaire, il est interdit de réserver officiellement les contrats SBRI à des PME ou à des entreprises implantées au Royaume-Uni.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente
<p>Encourager davantage la collaboration entre les universités et les entreprises, par exemple en rationalisant les procédures de gouvernance des universités et en édictant des directives plus précises concernant les droits de propriété intellectuelle.</p>	<p>Par l'intermédiaire du <i>Higher Education Innovation Fund</i>, les autorités apportent chaque année £110 millions de subventions à la collaboration entre les entreprises et les universités d'Angleterre, et ont rendu public un ensemble de contrats types de propriété intellectuelle utilisables comme modèle. L'examen Gowers a abouti en décembre 2006 à un ensemble de recommandations visant à moderniser le dispositif britannique de protection de la propriété intellectuelle, que le gouvernement met en œuvre. L'examen Sainsbury élabore des recommandations sur la manière d'améliorer encore les transferts de savoirs entre entreprises et universités.</p>
Qualifications	
<p>Agir davantage pour améliorer l'acquisition des savoirs de base en lecture et en calcul, afin d'assurer des fondements plus solides pour la formation permanente.</p>	<p>Les autorités ont récemment atteint leur objectif intérimaire en matière d'amélioration des savoirs de base : plus de 1.6 million d'adultes les ont renforcés depuis 2001.</p> <p>Le gouvernement a expérimenté à petite échelle de nouvelles compétences fonctionnelles en mathématiques, anglais et TIC (technologies de l'information et de la communication), et élabore un ensemble complet de compétences fonctionnelles dont il lancera les essais en septembre 2007. Le déploiement général est prévu pour 2010; les compétences fonctionnelles seront à la fois une qualification spécifique pour les jeunes et les adultes, et un élément du GCSE, des nouveaux diplômes et des cursus d'apprentissage.</p>
<p>Unifier et diminuer l'éventail actuel des programmes et diplômes professionnels. Travailler avec les universités pour faire en sorte que les nouveaux diplômes offrent suffisamment de passerelles vers la formation permanente, y compris grâce aux diplômes universitaires sur deux ans (<i>foundation degrees</i>).</p>	<p>De nouvelles qualifications sont mises au point pour remplacer et rationaliser l'éventail actuel complexe de modalités de prestation et de qualifications. La réforme créera un système cohérent d'unités et de qualifications que les apprenants et les employeurs pourront plus facilement utiliser et qui sera centré sur les compétences nécessaires dans la vie et au travail, pour les apprentissages thématiques et professionnels, et pour le développement individuel et social. Les établissements d'enseignement supérieur sont tout à fait impliqués dans l'élaboration des diplômes afin de garantir que les qualifications retenues permettront le passage dans l'enseignement supérieur.</p>

## Chapitre 2

# Améliorer les niveaux d'instruction dans un contexte budgétaire plus contraignant

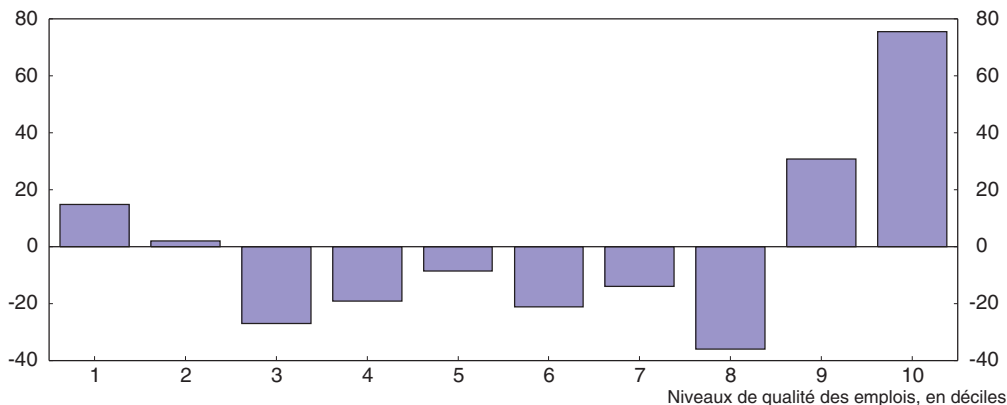
Face à la mondialisation et à une évolution technique qui avantage la main-d'œuvre qualifiée, la composition des emplois dans les économies avancées se modifie et les niveaux de compétences requis pour les occuper s'élèvent. Il est ainsi devenu d'autant plus important de former une grande partie de la population à des niveaux bien plus élevés qu'auparavant. Les pouvoirs publics ont répondu à ce défi en augmentant les dépenses d'éducation et en renforçant les capacités du système éducatif dans des domaines essentiels tels que l'éducation préscolaire et la scolarisation des jeunes de plus de 16 ans. Le Royaume-Uni a également été le premier à utiliser des méthodes de comparaison des établissements scolaires et à fixer des objectifs afin d'améliorer la qualité des écoles, même s'il est possible que ces objectifs aient faussé certains indicateurs des résultats de l'enseignement. Le milieu socio-économique d'origine expliquant en grande partie les résultats scolaires, les autorités ont décidé d'utiliser des formules de financement grâce auxquelles des ressources supplémentaires sont affectées dans des zones où les élèves de familles défavorisées sont plus nombreux. La situation s'est améliorée dans les écoles les plus en difficulté, mais les élèves dont les résultats se situent au milieu et dans la moitié inférieure du classement accusent toujours un retard particulièrement important par rapport à ceux des pays ayant les systèmes éducatifs les plus performants. Dans l'ensemble, les disparités socio-économiques demeurent très marquées, peut-être en partie parce que les autorités locales et les établissements scolaires n'affectent pas les fonds destinés aux élèves issus de milieux défavorisés comme le souhaite l'administration centrale, ce qui donne lieu à des situations pouvant être jugées inéquitables. Des mesures plus rigoureuses pourraient être nécessaires pour corriger ce déséquilibre. Ce chapitre propose un certain nombre de pistes en vue de renforcer les niveaux d'instruction, sans imposer de nouvelles hausses sensibles des dépenses.

## La mondialisation entraîne une hausse du niveau de compétences demandé dans les économies avancées

Au Royaume-Uni, comme dans d'autres pays avancés, certains éléments montrent que de nombreux emplois moyennement qualifiés sont vidés de leur substance par les délocalisations et l'informatisation (graphique 2.1).

Graphique 2.1. Répartition des emplois selon leur niveau de qualité (exprimé en déciles)<sup>1</sup>

Variation en pourcentage, 1979-99



1. Les données concernant l'emploi sont extraites de l'enquête *Labour Force Survey* et les niveaux de qualité en déciles sont fondés sur les salaires médians en 1979 de l'enquête *New Earnings Survey*. Les deux séries utilisent les codes SOC90 à trois chiffres.

Source : Goos, M. et A. Manning (2007), « Lousy and Lovely Jobs : The Rising Polarization of Work in Britain », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 89, n° 1, The MIT Press.

La plupart des types d'emploi en recul peuvent être décrits comme des emplois routiniers, impliquant très peu de connaissances tacites et qui peuvent être assez facilement spécifiés par des règles (travail en centre d'appel, à la chaîne ou traitement des déclarations de revenus de base, par exemple). Certains postes exigeant plus de qualifications – ceux qui supposent une part importante de règles et de procédures normalisées – ont également été délocalisés (emplois techniques dans les domaines de la programmation, de l'ingénierie, de l'analyse financière, etc.)<sup>1</sup>. En revanche, la demande a fortement augmenté pour les emplois les plus qualifiés et les mieux rémunérés – ceux qui exigent des aptitudes cognitives plus abstraites impliquant une communication complexe avec des tiers (avocats, managers, par exemple) ou la capacité de résoudre des problèmes et de faire preuve de jugement face à une situation incertaine (scientifiques, médecins, etc.). À l'opposé, il est peu probable que les emplois manuels peu qualifiés, le plus fréquemment dans le secteur des services, disparaîtront, même si leur nombre augmente lentement.

Il faut souligner que la demande croissante de compétences de plus haut niveau n'est pas uniquement due à l'évolution du poids relatif des professions dans l'emploi total; elle

résulte également de la transformation des qualifications requises pour tel ou tel poste. Ainsi, un guichetier de banque passe aujourd'hui plus de temps à vendre des services financiers qu'à effectuer des tâches routinières de traitement des dépôts et retraits. De même, un mécanicien ne peut désormais plus travailler sans savoir lire et utiliser des équipements de contrôle informatisés.

La prise de conscience de ces évolutions, tant par le public que par les décideurs, explique pourquoi le système éducatif se trouve aujourd'hui soumis à une pression de plus en plus forte pour renforcer l'enseignement de compétences de haut niveau à des élèves plus nombreux. Leitch estime par exemple, en conclusion de son examen des compétences (Leitch, 2006), que la base de compétences de l'économie britannique est trop faible, même si cet examen porte en premier lieu sur les diplômes. Si la question de savoir comment enseigner ces compétences sort du cadre de la présente *Étude*, le bon sens voudrait qu'elles s'appuient sur un bagage solide en lecture, écriture et mathématiques. À cet égard, la décision annoncée par le gouvernement en décembre 2005 de mettre davantage l'accent sur les « compétences de base » paraît tout à fait opportune<sup>2</sup>.

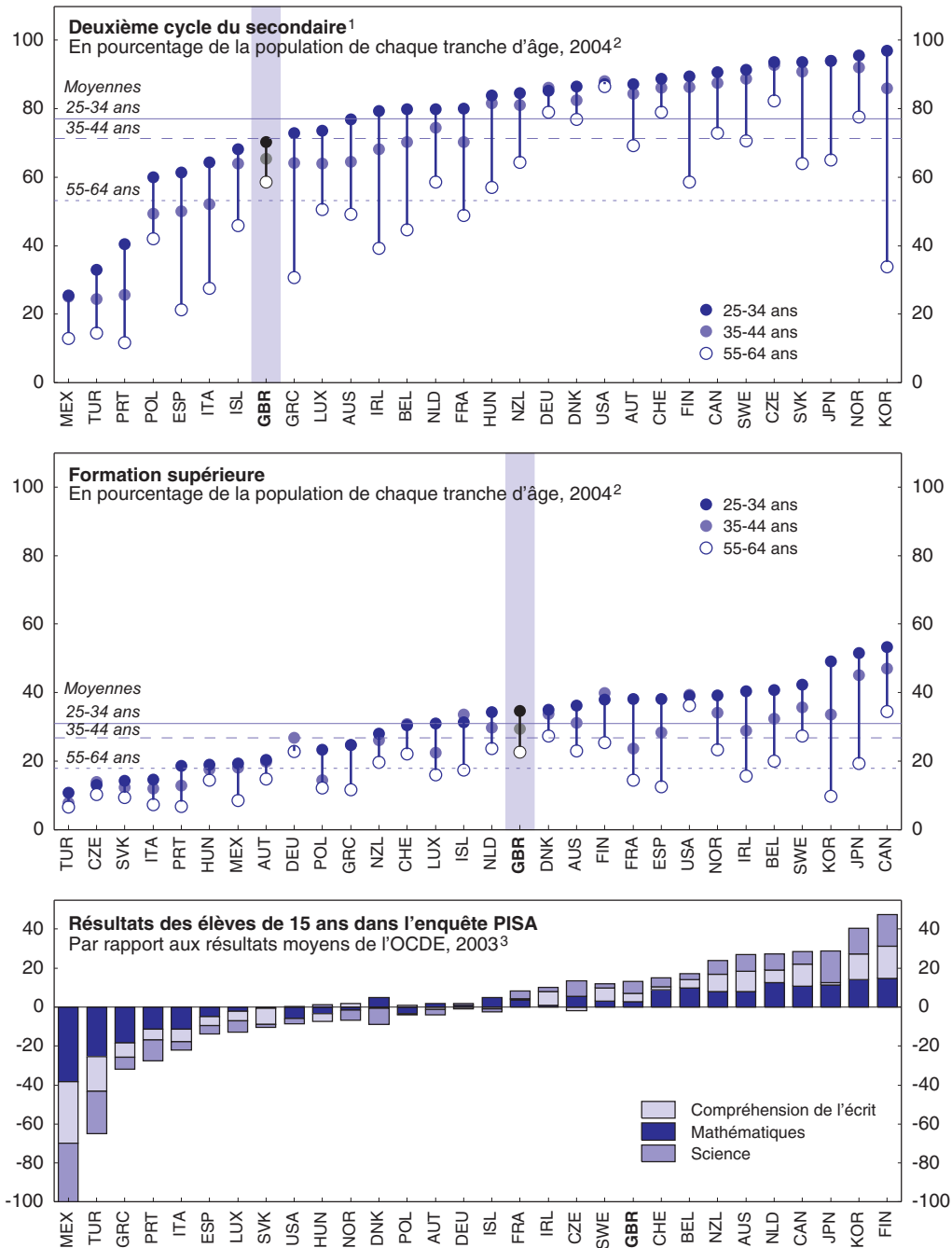
Dans ce contexte, le présent chapitre est axé sur les solutions que l'enseignement obligatoire pourrait apporter à deux problèmes majeurs, qui concernent, l'un, la faiblesse du niveau de qualification de la main-d'œuvre (y compris les cohortes les plus jeunes) et le risque que cela ne pèse sur l'accroissement de la productivité, et l'autre, le fait que le système éducatif semble toujours perpétuer et non briser le cycle des inégalités. Au vu des contraintes budgétaires croissantes qui s'imposent aux autorités, il convient de déterminer comment améliorer les résultats dans l'enseignement primaire et secondaire sans imposer de nouvelles hausses importantes des dépenses. Si la mondialisation peut également entraîner des avantages majeurs résultant du renforcement des qualifications des adultes, la formation continue, la formation professionnelle et l'enseignement supérieur ne sont pas traités dans ce chapitre, même si certaines de ces questions sont abordées dans le chapitre 4.

## Des taux de scolarisation faibles, mais en augmentation

Les performances scolaires des Britanniques sont inférieures à celles des pays de l'OCDE les plus performants (graphique 2.2), comme le montrent les résultats tout juste moyens relevés dans des évaluations comparatives à l'échelle internationale des compétences cognitives (voir ci-après) ainsi que les taux de réussite relativement faibles du Royaume-Uni dans l'enseignement secondaire. Conscients de ce dernier problème, les pouvoirs publics ont déployé des efforts importants pour améliorer les taux de scolarisation des jeunes de 16 et 17 ans. Le programme *Education Maintenance Allowance* (EMA), qui consiste à verser une petite allocation aux jeunes de 16 à 19 ans de familles défavorisées afin qu'ils poursuivent leurs études, a ainsi été couronné de succès. Bien que les autorités tablent sur une nouvelle hausse des effectifs dans l'enseignement et la formation, elles envisagent également de relever l'âge de fin de scolarité obligatoire de 15 à 17 ans (encadré 2.1). Cette proposition reflète en partie la volonté de figurer parmi les pays les mieux placés de l'OCDE en termes de scolarisation<sup>3</sup>. Elle tient également au fait que des niveaux d'instruction plus élevés peuvent avoir pour conséquence une meilleure santé et une probabilité plus faible d'être incarcéré ou de devenir plus tard bénéficiaire d'allocations sociales<sup>4</sup>.

Si la hausse des taux de scolarisation constitue un objectif important, il n'est pas certain que l'obligation de scolarité soit nécessairement le meilleur moyen d'y parvenir. Aux États-Unis, on dispose de nombreuses données qui permettent de penser que de meilleurs

Graphique 2.2. Niveaux de formation par tranche d'âge et résultats de l'enquête PISA



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/115804551171>

1. Les programmes courts du niveau 3C de la CITE sont exclus sauf pour le Royaume-Uni qui en propose quelques uns.
2. 2003 pour le Japon.
3. Les barres verticales indiquent le résultat moyen obtenu dans l'enquête PISA pour chaque pays par rapport à la moyenne de l'OCDE. La répartition des résultats relatifs en mathématiques, en compréhension de l'écrit et en sciences est également précisée (un même coefficient de pondération étant affecté aux trois compétences dans le résultat total). On notera également que le taux de réponse du Royaume-Uni est trop faible pour garantir la comparabilité avec les autres pays.

Source : OCDE (2006), *Regards sur l'éducation* et OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*.



### Encadré 2.1. **Accroître les taux de scolarisation : pression ou obligation?**

Après avoir oscillé entre 64 % et 66 % sur la période 1994-2003, le pourcentage des jeunes de 16 et 17 ans scolarisés à temps plein a atteint 67 % en 2004, puis 70 % en 2005. Il ressort des études pilotes que cette hausse peut être en partie attribuée à l'*Education Maintenance Allowance* (EMA), introduit en septembre 2004; cette allocation hebdomadaire pouvant aller jusqu'à £30 est versée à des jeunes de 16 à 19 ans qui poursuivent leurs études ou suivent une formation non rémunérée et dont la famille perçoit un revenu annuel inférieur à £30 810. Les versements sont suspendus en cas d'absentéisme et des primes sont prévues lorsque les élèves atteignent des objectifs éducatifs convenus. Si l'on tient compte des formations professionnelles et d'autres formes d'apprentissage, les taux de scolarisation des 16-17 ans sont revenus à des niveaux antérieurs, autour de 85 %, après avoir reculé à la fin des années 90 et au début des années 2000 (calculs de l'OCDE à partir du rapport du ministère britannique de l'Éducation et des Qualifications – *Department for Education and Skills* – DfES, 2006a). En outre, tout porte à croire que ce programme a dans une large mesure pour conséquence de détourner les individus d'activités non productives (Dearden *et al.*, 2006).

Le taux de scolarisation (enseignement scolaire et formation professionnelle) des jeunes de 17 ans était de 76 % en 2005/06 et le gouvernement souhaite un taux de 90 % en 2015. La tendance naturelle à la hausse devrait encore s'accroître lorsque les nouveaux diplômes seront mis en place. Le gouvernement a entrepris la réforme de la formation professionnelle en remplaçant le système actuel, qui compte 3 500 titres professionnels distincts, par des diplômes dans 14 grands domaines (DfES, 2005). Certains des nouveaux diplômes entreront en vigueur en 2008 et tous seront en place en 2013. Bien qu'il soit trop tôt pour déterminer quelles seront les retombées économiques de ces diplômes, l'objectif est d'offrir un panachage de cours pratiques et théoriques pour les jeunes qui préfèrent une approche plus concrète que ce qui est proposé dans les programmes existants.

Bien que le gouvernement espère concrétiser son souhait de taux de scolarisation de 90 % (dans le système d'enseignement ou en formation professionnelle) des jeunes de 17 ans d'ici 2015, il a également proposé de rendre le système plus contraignant en introduisant une forme de scolarité ou de formation obligatoire jusqu'à 18 ans (DfES, 2007). Cette mesure serait mise en œuvre progressivement, tout d'abord en relevant l'âge de la scolarité à 17 ans en 2013, puis à 18 ans en 2015. Dans la mesure où, en 2015, la majorité des jeunes choisiraient de poursuivre leurs études ou leur formation volontairement, cette contrainte ne pèserait que sur un groupe relativement restreint. Des sanctions, civiles ou pénales, seraient prévues pour les cas extrêmes de refus de la scolarisation, le gouvernement voulant néanmoins éviter la pénalisation. Les jeunes auraient le choix entre un diplôme général (GCSE, A-levels, baccalauréats internationaux), une formation en apprentissage ou l'un des nouveaux diplômes. Le gouvernement a récemment mené des consultations afin de déterminer si suivre une formation débouchant sur un titre professionnel homologué serait suffisant ou si les jeunes seraient également censés maîtriser des compétences essentielles en lecture, écriture et calcul. Les autorités estiment que cette obligation de scolarité contraindrait le système éducatif à prendre davantage en considération les besoins des jeunes qui sont aujourd'hui les moins susceptibles de décider de poursuivre leurs études, à leur offrir de meilleurs services avant 16 ans et à s'assurer qu'il existe des programmes de qualité pour les plus de 16 ans qui puissent susciter leur intérêt et leur participation. Toutefois, ces résultats pourraient également être atteints en imposant une obligation de scolarité aux seuls élèves qui n'ont pas encore acquis un niveau minimal de compétences essentielles à l'âge de 16 ans.

Si le projet de mise en place d'une obligation de scolarité ou de formation jusqu'à 18 ans se concrétise, le gouvernement propose de prendre pour point de départ le programme EMA afin de s'assurer que les jeunes issus de milieux à faible revenu continuent de percevoir une aide financière, et que le lien entre l'aide financière et la progression des élèves est renforcé.

résultats scolaires incitent les élèves à prolonger d'eux-mêmes leurs études (voir Hanushek et Woessmann [2007]). Pour les élèves qui ont déjà des résultats médiocres et qui sont démotivés, il est difficile de dire quels avantages découleraient d'un programme d'enseignement ou de formation supplémentaire pour les 16-17 ans, notamment quand on sait que les bénéfices tirés de nombreux titres professionnels existants sont faibles et que les nouveaux diplômés doivent encore être évalués<sup>5</sup>. Il ne faut pas non plus oublier que le taux de scolarisation n'est pas un très bon indicateur des niveaux de compétences et que l'accent mis sur les diplômés peut occulter des problèmes de mauvaise utilisation et de surqualification. La qualité de l'enseignement – mesurée par les compétences cognitives – constitue un bien meilleur indicateur du capital humain que la durée de la scolarité (Hanushek et Woessman, 2007), et il faut se garder de rechercher la quantité au détriment de la qualité. Dans ce contexte, les pouvoirs publics voudront peut-être envisager l'obligation de scolarité uniquement pour les élèves qui n'ont pas encore atteint un niveau minimal donné de compétences essentielles (anglais et mathématiques) à l'âge de 16 ans. La priorité continuerait ainsi d'être accordée (par les établissements scolaires et les jeunes) à l'acquisition de compétences essentielles, avant comme après 16 ans, et le système éducatif avant 16 ans devrait accorder plus d'attention aux besoins des élèves les plus en difficulté. On peut également envisager de différer le relèvement de l'âge de scolarité obligatoire jusqu'à ce qu'il ait été démontré que les nouveaux diplômés comportent de réels avantages.

Le niveau relativement faible des compétences cognitives au Royaume-Uni transparaît dans les résultats obtenus lors d'évaluations comparables à l'échelle internationale. Par exemple, l'enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS), qui portait sur la maîtrise de la lecture et de l'écriture chez les adultes dans 20 pays entre 1994 et 1998, place le Royaume-Uni dans la deuxième moitié du classement et montre qu'environ la moitié de la population en âge de travailler se situait à l'un des deux niveaux inférieurs de maîtrise de la lecture, de l'écriture et du calcul, contre un quart seulement de la population de la Suède, arrivée en tête du classement (OCDE, 2000). D'après les auteurs de cette enquête, à cause de leur faible niveau de compétences, il est difficile à ces personnes de faire face à de nouvelles exigences, comme l'assimilation de nouvelles compétences professionnelles, même si elles peuvent avoir acquis des compétences suffisantes pour répondre aux nécessités quotidiennes en matière de lecture et d'écriture<sup>6</sup>. Le Royaume-Uni n'a pas participé au suivi de cette enquête (intitulé « Enquête sur la littératie et les compétences des adultes »), mais le gouvernement a participé activement à la mise au point de la prochaine enquête sur les compétences des adultes (le Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes – PEICA). La phase d'évaluation du PEICA devrait se dérouler en 2011, ce qui laisserait un laps de temps suffisant pour relever toute amélioration récente des compétences cognitives des adultes résultant d'initiatives comme *Skills for Life*.

Il faut aussi améliorer les résultats éducatifs du système scolaire obligatoire pour que le Royaume-Uni se hisse au niveau des pays les plus performants. Parce que le taux de réponse du Royaume-Uni à l'enquête 2003 du PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) était inférieur au niveau requis, les résultats ne sont pas pleinement comparables<sup>7</sup>. Sous cette réserve, les résultats scolaires des jeunes de 15 ans au Royaume-Uni étaient nettement inférieurs à ceux des pays du peloton de tête (graphique 2.2, partie inférieure). Le taux de réponse à l'enquête PISA 2006 est satisfaisant, mais les résultats ne seront disponibles qu'en décembre 2007.

Pour les cohortes récentes, la situation pourrait s'être quelque peu améliorée, du moins pour ce qui est de l'aptitude à la lecture à l'école primaire. S'agissant des résultats moyens en

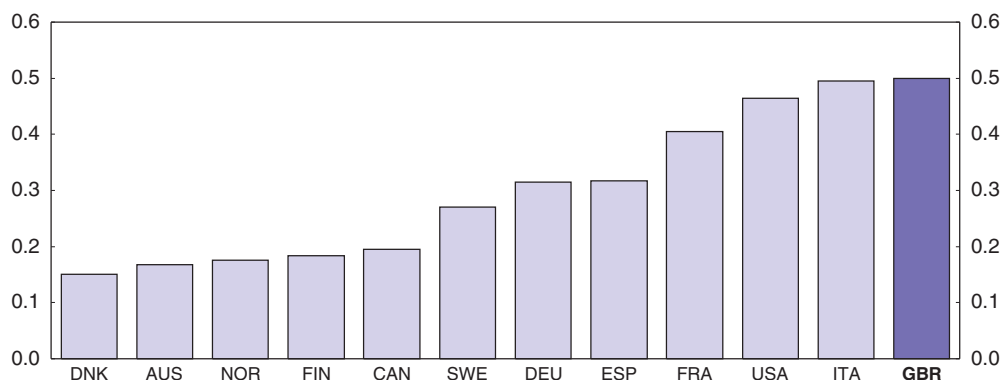
lecture des enfants d'environ 10 ans, l'enquête internationale sur les niveaux de lecture des élèves menée en 2001 dans le cadre du PIRLS (Programme de recherche en compréhension de l'écrit) classe l'Angleterre au 3<sup>e</sup> rang et l'Écosse au 14<sup>e</sup> sur un échantillon total de 34 pays et dans l'étude TIMSS de 2003 sur les compétences en mathématiques des 9-10 ans l'Angleterre arrivait en 10<sup>e</sup> position et l'Écosse en 18<sup>e</sup> position sur un échantillon de 25 pays<sup>8</sup>.

## L'enseignement : un outil précieux pour diffuser les gains de la mondialisation

Face à la mondialisation, qui joue en faveur des diplômés de l'enseignement supérieur et aggrave la situation sur le marché de l'emploi de certains des travailleurs les moins qualifiés, il faut faire en sorte que l'ensemble de la population puisse tirer parti de cette évolution. L'objectif étant de plus en plus de « rendre le travail rémunérateur » et de faciliter l'intégration sur le marché du travail (chapitre 4), l'impact que la politique de l'éducation peut avoir du point de vue des résultats des personnes défavorisées sur le marché du travail est d'autant plus important, et l'utilisation de l'enseignement pour contrecarrer les désavantages sociaux se justifie tant du point de vue de l'efficience<sup>9</sup> que pour des raisons de justice sociale. Toutefois, s'il est vrai que l'éducation peut rompre ces cycles intergénérationnels de désavantage, elle peut également avoir pour effet de les renforcer : c'est le cas si, par exemple, la politique de l'éducation n'est pas conçue selon des principes d'égalitarisme (Machin, 2006).

Dans tous les pays, on observe une forte corrélation entre les résultats scolaires et le milieu socio-économique d'origine. Au Royaume-Uni cependant, les recherches donnent à penser que la mobilité sociale d'une génération à l'autre est plus faible que dans de nombreux autres pays de l'OCDE, ce qui débouche sur une mobilité relativement modeste en termes d'emploi et de niveau d'instruction (d'Addio, 2007) ainsi que sur une faible mobilité intergénérationnelle du revenu. Pour mesurer cette dernière, on utilise couramment la fraction des différences de revenu relatives des parents transmises à leurs enfants : plus cette élasticité est élevée, plus faible est la mobilité intergénérationnelle du revenu. Si cet indicateur laisse supposer une mobilité sociale relativement forte dans les pays nordiques, en Australie et au Canada, il semblerait que le Royaume-Uni soit le pays où elle est la plus faible (graphique 2.3).

Graphique 2.3. **Élasticité intergénérationnelle du revenu – estimations tirées de diverses études<sup>1</sup>**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/115824831540>

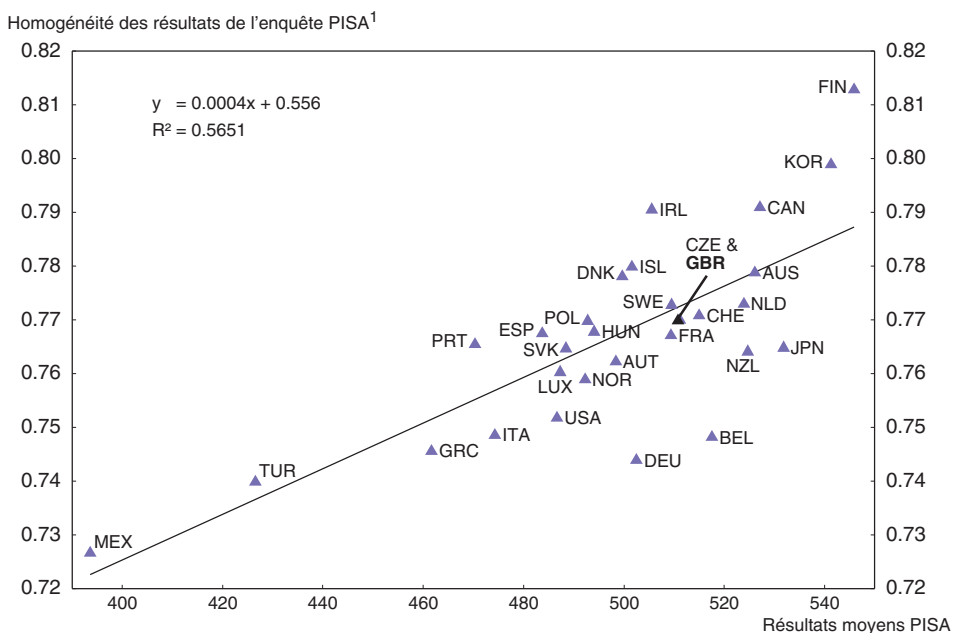
1. Plus le paramètre est élevé, plus grande est la persistance du revenu d'une génération à l'autre et par conséquent, plus la mobilité est faible.


Source : D'Addio, A.C. (2007), « Intergenerational Transmission of Disadvantage », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 52.

D'autres études confirment que la mobilité intergénérationnelle du revenu au Royaume-Uni est à la fois faible et en recul<sup>10</sup>. L'explication en est peut-être la plus grande facilité d'accès à l'enseignement supérieur au cours des années 80 et 90, qui a favorisé les jeunes issus des milieux les plus privilégiés, renforçant ainsi la persistance du revenu d'une génération à l'autre et réduisant les perspectives de mobilité sociale<sup>11</sup>. Même aujourd'hui, les élèves issus de milieux socio-économiques modestes sont beaucoup moins susceptibles d'obtenir les notes requises (notamment en anglais et en mathématiques) pour suivre le parcours des A-levels dans le secondaire, et emprunter ainsi la voie d'accès principale à l'université (graphique 2.5). Si l'on veut que les avantages de la mondialisation soient répartis de manière plus équitable, il faudra très certainement mettre en place des mesures permettant à plus d'enfants issus de milieux socio-économiques modestes de recevoir un enseignement qui les prépare de manière adéquate aux études supérieures.

Il semble heureusement, au vu des analyses comparatives à l'échelle internationale, qu'il n'y ait pas de relation inverse entre des résultats élevés en moyenne et l'égalité des chances sur le plan éducatif. Ainsi, le graphique 2.4 montre que les pays les plus performants dans l'enquête PISA sont également ceux qui affichent un degré d'homogénéité relativement élevé des résultats des élèves<sup>12</sup>.

Graphique 2.4. **Les pays qui arrivent en tête ont les résultats les plus homogènes**  
2003



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/115853336748>

1. Rapport entre le résultat moyen au 25<sup>e</sup> centile et le résultat moyen au 75<sup>e</sup> centile (plus le rapport est élevé, plus grande est l'homogénéité des résultats des élèves).

Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*; OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*; Sutherland, D. et al. (2007), « Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 546.

Dans ce cadre, il paraît utile de comparer la répartition des résultats obtenus par le Royaume-Uni dans l'enquête PISA avec celles des sept pays de tête. En gardant à l'esprit le faible taux de réponse du Royaume-Uni à l'enquête PISA 2003, cette comparaison (tableau 2.1) fait apparaître que les élèves britanniques ayant les meilleurs résultats sont

**Tableau 2.1. Résultats moyens obtenus dans l'enquête PISA, par centiles : comparaison entre les sept pays de tête et le Royaume-Uni<sup>1</sup>**

	5 <sup>e</sup>	10 <sup>e</sup>	25 <sup>e</sup>	Médiane	75 <sup>e</sup>	90 <sup>e</sup>	95 <sup>e</sup>
Résultats moyens des sept pays de tête	371	407	469	533	598	649	679
Royaume-Uni	349	385	446	512	579	633	664
Écart : Sept meilleurs – Royaume-Uni	21	22	23	21	20	16	15

1. Les sept pays ayant obtenu les meilleurs résultats dans l'enquête PISA sont : la Finlande, la Corée, le Japon, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas. Comme on l'a indiqué, on notera que le taux de réponse du Royaume-Uni était trop faible pour garantir la comparabilité avec les autres pays.

Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*.

d'un niveau relativement bon (on observe un écart avec les sept pays de tête de 15 à 16 points aux 90<sup>e</sup> et 95<sup>e</sup> centiles), alors que l'écart est plus prononcé à mesure que l'on descend dans le classement (le maximum est atteint au 25<sup>e</sup> centile avec 23 points d'écart). Le fait que l'écart le plus grand ne se situe pas au dernier échelon du classement des résultats donne à penser que la politique de l'éducation au Royaume-Uni veille à ce que les élèves les plus en difficulté n'accusent pas un retard trop important. Toutefois, elle réussit moins bien à améliorer les résultats des élèves qui se situent au milieu et dans la moitié inférieure du classement. Il semble donc que pour obtenir des résultats moyens globalement plus élevés, il faille que les performances de ces élèves s'améliorent.

Les données nationales concernant les performances scolaires concordent avec ces résultats. Une évaluation exhaustive des écarts de résultats entre élèves et entre établissements scolaires à différents niveaux de précarité jusqu'en 2005 (DfES, 2006b) montre que si les performances moyennes se sont améliorées dans l'ensemble, la diminution des écarts de résultats a été plus ou moins importante selon les indicateurs employés et selon que la comparaison porte sur les établissements ou sur les élèves. L'analyse comparative des établissements révèle, à partir du niveau de référence du pourcentage d'élèves ayant obtenu au moins cinq notes de A\* à C au GCSE ou équivalent, une diminution nette de l'écart de performances entre les établissements scolaires les moins défavorisés et les plus défavorisés<sup>13</sup>. Toutefois, les établissements situés un cran au-dessus du niveau inférieur n'enregistrent pas une amélioration aussi franche, ce qui confirme les données présentées dans le tableau 2.1. En outre, lorsqu'on détermine le pourcentage d'élèves ayant obtenu au moins cinq notes de A\* à C au GCSE *en prenant en compte l'anglais et les mathématiques*, la diminution des écarts est beaucoup moins évidente (graphique 2.5). Enfin, il n'est pas certain qu'il y ait effectivement réduction des écarts lorsqu'on compare les résultats, non pas des établissements scolaires, mais des élèves issus de milieux défavorisés et favorisés. Par exemple, le tableau 2.2 montre que l'écart

**Tableau 2.2. Pourcentage d'élèves atteignant le niveau de référence GCSE**

Pourcentage d'élèves ayant obtenu au moins cinq diplômes GCSE ou équivalent

	Notes de A* à C			Notes de A* à C, anglais et mathématiques compris		
	2002	2006 <sup>1</sup>	Différence	2002	2006 <sup>1</sup>	Différence
Repas scolaires gratuits	24.1	34.2	10.1	15.3	20.3	5.0
Repas scolaires payants	54.5	61.5	7.0	43.1	48.1	5.0
Écart	30.4	27.3	-3.1	27.8	27.8	0.0

1. Les chiffres pour 2006 ont été révisés.

Source : DfES (2006), « Trends in Attainment Gaps in Schools : 2005 », *Statistical Bulletin*, Department for Education and Skills et l'Office national de statistique, juin. Mise à jour des données 2006 par DfES.

entre le pourcentage d'élèves ayant obtenu au moins cinq notes de A\* à C au GCSE qui ont droit à la gratuité des repas scolaires et ceux qui n'y ont pas droit ne s'est réduit que d'un peu plus de 3 points de pourcentage entre 2002 et 2006; et cet écart n'a pas diminué du tout lorsqu'on prend en compte les résultats en anglais et en mathématiques.

### **Les autorités se sont attachées à mieux définir les incitations et à augmenter les dépenses globales**

Pour améliorer les résultats des élèves, les pouvoirs publics ont pris un certain nombre de mesures qui mettent l'accent sur les incitations en fonction des performances au niveau des collectivités locales, des établissements scolaires et des enseignants. Par ailleurs, les dépenses d'éducation ont été augmentées en pourcentage du PIB et des efforts ont été consentis pour utiliser les fonds supplémentaires dans les domaines donnant le plus de résultats. Néanmoins, sur ces deux points, des progrès pourraient être encore réalisés.

#### **De nombreux paramètres du système éducatif sont exemplaires et les analyses comparatives sont de haut niveau**

Le système éducatif britannique compte plusieurs caractéristiques très appréciables, comme par exemple la réelle autonomie dont jouissent les établissements scolaires (Gonand, 2007). Le Royaume-Uni a également été le premier à recourir très largement à l'analyse comparative des établissements scolaires. De nouveaux indicateurs de résultats axés sur la valeur ajoutée sont désormais publiés pour l'ensemble des établissements scolaires parallèlement aux rapports et indicateurs de résultats bruts de l'*Office for Standards in Education (OFSTED)*. On peut ainsi évaluer les performances des établissements en prenant en compte les avantages et désavantages relatifs des élèves qui y sont admis (encadré 2.2).

#### **Le recours à des incitations en fonction des performances se révèle en revanche difficile**

Les autorités scolaires cherchent également à améliorer les résultats des élèves en mettant l'accent sur des incitations en fonction des performances au niveau des collectivités locales, des établissements scolaires et des enseignants. Ces mesures comportent les éléments suivants :

- Rémunération au mérite pour les enseignants.
- Élargissement du choix de l'établissement scolaire pour les familles.
- Définition d'objectifs et recours très large aux analyses comparatives afin d'évaluer les établissements scolaires publics et recenser les meilleurs et les moins bons.

La mise en place du régime de rémunération au mérite pour les enseignants a eu un effet positif en Angleterre sur les résultats des élèves dans certaines matières (Atkinson *et al.*, 2004). Étant donné l'importance que revêt la qualité de l'enseignement, cette façon d'inciter les enseignants à être plus performants est encourageante. Hanushek (2003) cite par exemple des études selon lesquelles cinq années de suite passées au contact de bons enseignants (autrement dit, qui se situent au 85<sup>e</sup> centile en termes de qualité) permettraient de combler l'écart de résultats moyen entre les élèves issus de milieux défavorisés et ceux de familles aisées<sup>14</sup>.

### Encadré 2.2. **Des analyses comparatives fines pour évaluer les résultats des établissements scolaires**

Des tableaux de résultats et de niveaux d'instruction, publiés tous les ans pour chaque école primaire et secondaire, présentent le niveau atteint par les élèves à différents stades. Les indicateurs publiés ont évolué au fil du temps, souvent de façon positive. Par exemple, en décembre 2005, l'indicateur « de référence » pour les élèves de 15 ans a été modifié pour prendre en compte les notes d'anglais et de mathématiques dans les notes du GCSE retenues. Cet indicateur est maintenant : *le pourcentage d'élèves à la fin de la 11<sup>e</sup> année (normalement âgés de 15 ou 16 ans) ayant obtenu au moins 5 notes de A\* à C au GCSE (et équivalent) y compris en anglais et en mathématiques.*

Une série chronologique plus longue est disponible pour l'indicateur précédent (le même mais sans l'obligation de prendre en compte l'anglais et les mathématiques) et continuera donc d'être publiée jusqu'en 2008. L'importance de cet indicateur de référence tient en partie au fait qu'il correspond au niveau demandé aux jeunes de 15 et 16 ans pour suivre la voie la plus classique et la plus prestigieuse (A-level) dans le deuxième cycle du secondaire. D'autres indicateurs, qui portent sur les niveaux d'instruction atteints par les élèves moins performants, sont également publiés.

Les « établissements scolaires performants » selon les indicateurs définis ci-dessus sont généralement ceux qui admettent les élèves les mieux préparés, mais pas nécessairement ceux dont la *valeur ajoutée* est élevée, et *inversement* pour les établissements peu performants. Pour résoudre ce problème, les pouvoirs publics ont élaboré des techniques plus pointues pour évaluer les élèves et les établissements. Par exemple, des indicateurs de valeur ajoutée, qui figurent dans les tableaux de résultats et de niveaux d'instruction depuis 2002, comparent les progrès des élèves ayant, au départ, des niveaux d'instruction similaires : c'est une méthode plus juste que d'utiliser des résultats bruts puisque les établissements scolaires peuvent accueillir des élèves de niveaux très différents au moment de leur admission.

Plus récemment, un indicateur amélioré, de « valeur ajoutée contextuelle », a été conçu et publié pour la première fois dans les tableaux de 2006. Il a pour objet de prendre en compte d'autres facteurs liés aux progrès des élèves à l'école mais qui ne sont pas du ressort de l'établissement. Parmi les facteurs pris en compte dans ces modèles, on trouve : le niveau d'instruction antérieur des élèves, le sexe, les besoins éducatifs particuliers, la langue maternelle, l'appartenance ethnique, des indicateurs de pauvreté et de mobilité des élèves, l'âge, un indicateur de placement social ainsi que la moyenne et la fourchette des niveaux d'instruction antérieurs. Les indicateurs de valeur ajoutée contextuelle ont ainsi remplacé les indicateurs de valeur ajoutée qui prenaient uniquement en compte les niveaux d'instruction antérieurs. Aucun indicateur de valeur ajoutée contextuelle n'est publié pour les établissements privés dans la mesure où ces derniers ne fournissent pas les informations détaillées nécessaires sur leurs élèves.

Ces indicateurs étant récents, on ne sait pas encore quel rôle ils vont jouer dans l'évaluation des résultats des établissements scolaires. Toutefois, ils semblent potentiellement intéressants pour évaluer plus précisément les résultats des établissements les moins performants qui n'atteignent pas le seuil minimal, et pour reconnaître les enseignants de bon et de moins bon niveau.

Source : Largement tiré de DfES (2006), « Publication of 2006 Test and Examination Results in the School and College Achievement and Attainment Tables », Department for Education and Skills, juin, [www.dfes.gov.uk/performancetables](http://www.dfes.gov.uk/performancetables).



Jusqu'à présent, les mesures relatives au « choix de l'établissement scolaire » et l'utilisation d'objectifs ont eu des effets plus mitigés. S'il est vrai qu'élargir le choix de l'établissement pour les élèves et leurs parents peut constituer un instrument efficace, qui offre aux élèves la possibilité de s'inscrire dans une école plus performante et crée une concurrence entre les établissements scolaires<sup>15</sup>, cela ne semble bénéficier qu'aux familles bien informées et confiantes dans le système, et ne fonctionne que lorsque l'offre est suffisamment solide pour pouvoir s'adapter à la situation. Au Royaume-Uni, il n'est pas certain que les élèves et les parents issus des classes socio-économiques les plus modestes puissent tirer parti du choix de l'établissement scolaire. Une étude de la mobilité des élèves menée par Machin *et al.* (2006) montre que les élèves qui changent d'établissement choisissent généralement (en moyenne) un meilleur établissement. Toutefois, les auteurs soulignent également que pour les enfants issus de milieux socio-économiques modestes la probabilité est bien plus faible de prendre l'initiative de s'inscrire dans une meilleure école que pour les enfants de familles aisées. Cela peut tenir en partie à la complexité du système d'admission et les autorités se sont efforcées d'y remédier et mettent en place un réseau de conseillers qui prêtera une aide supplémentaire aux familles qui sont susceptibles de rencontrer le plus de difficultés pour la procédure d'admission. Mais cela reflète aussi en partie le coût plus élevé du logement au voisinage des meilleurs établissements scolaires. Même si le nouveau code d'admission scolaire (instauré en 2007 pour la rentrée 2008) encourage les établissements scolaires à prendre en compte la diversité des communautés qu'ils servent sans exclure ou désavantager certains groupes sociaux, il est probable que la plupart des autorités locales continueront de privilégier les enfants habitant à proximité. À cet égard, il sera intéressant de suivre l'évolution là où (comme à Brighton et Hove, par exemple) a été établi un système d'attribution aléatoire/de tirage au sort pour un certain nombre de places dans les établissements concernés.

Étant donné les contraintes qui risquent de s'imposer aux classes socio-économiques les plus défavorisées en ce qui concerne le choix de l'établissement scolaire, il pourrait être plus utile de consacrer des ressources en faveur des élèves issus de ces milieux, bien qu'il y ait souvent une certaine résistance au niveau des autorités locales (voir ci-après). En outre, les personnes issues de milieux défavorisés adoptant souvent des comportements qui perpétuent le *statu quo* (Erikson et Goldthorpe, 2002), il pourrait être nécessaire, pour renforcer la mobilité sociale, de mener des actions complémentaires qui ne se limiteraient pas à assurer l'égalité des chances en matière d'éducation.

Plutôt que d'encourager les élèves issus de milieux défavorisés à s'inscrire dans de bonnes écoles, il pourrait être beaucoup plus facile d'inciter de bons enseignants à venir travailler dans des établissements peu performants. Dans la mesure où les bons enseignants se retrouvent souvent dans des établissements dont les effectifs sont pour une large part issus de milieux favorisés, il serait souhaitable, pour réduire l'écart entre les élèves de différents milieux, de chercher à recenser les enseignants de bon niveau (peut-être à l'aide d'indicateurs de valeur ajoutée contextuelle)<sup>16</sup> et de mettre en place des systèmes et des incitations financières visant à les persuader d'aller travailler, et de rester, dans les écoles les plus défavorisées (Nickell, 2004). Certaines initiatives limitées proposent des solutions dans ce sens – par exemple, *Teach First*, un programme de recrutement visant à placer des diplômés de haut niveau dans des établissements scolaires défavorisés – mais il faudrait aller plus loin. Des fonds de l'administration centrale pourraient par exemple être utilisés pour offrir des primes aux enseignants d'établissements défavorisés dont les élèves obtiennent systématiquement des résultats meilleurs que prévu. À l'évidence, ce



type d'initiative demanderait une gestion des enseignants très différente de celle qui est actuellement appliquée<sup>17</sup>. Dans le mandat conféré pour 2007-08 à l'Agence de formation et de développement des établissements scolaires, le gouvernement a demandé à cet organisme d'examiner comment utiliser les moyens d'action disponibles pour faire en sorte que les établissements situés dans des zones désavantagées soient dotés d'enseignants et de personnel éducatif de qualité. On pourrait prendre en compte à cet égard l'utilisation d'incitations financières.

### **L'accent mis sur les objectifs pourrait avoir compliqué l'évaluation des progrès**

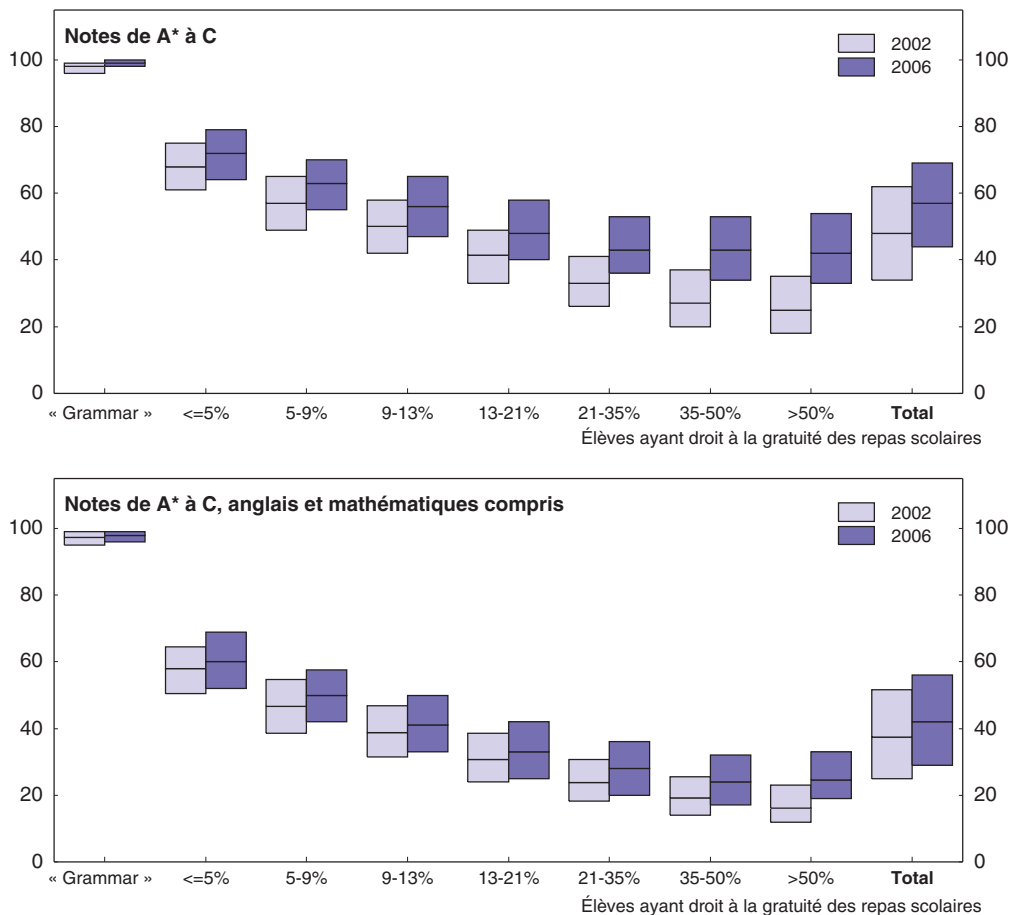
La mise en place d'objectifs éducatifs au Royaume-Uni s'est accompagnée d'une nette amélioration des résultats éducatifs (en particulier au niveau primaire en Angleterre) si on les mesure à travers les objectifs mêmes. Mais un problème important demeure : la détermination d'objectifs pourrait avoir des effets pervers et fausser les indicateurs de résultats. Ces effets pervers – souvent appelés « effets de manipulation » – sont abondamment décrits dans les articles consacrés à la gestion des performances<sup>18</sup> et peuvent comprendre des effets de palier, des effets de seuil et des distorsions des résultats qui ne font pas l'objet d'un suivi<sup>19</sup>.


On a effectivement constaté des effets de manipulation dans le domaine de l'éducation lorsque l'objectif de référence, qui portait sur le pourcentage d'élèves ayant obtenu cinq notes de A\*-C au GCSE, quelles que soient les disciplines, a été modifié pour prendre en compte *l'anglais et les mathématiques*. Les résultats pour les deux indicateurs de référence ont augmenté (graphique 2.5), mais l'amélioration est moindre pour l'indicateur le plus exigeant. Après cette *modification*, certains établissements scolaires ont chuté de manière spectaculaire dans les classements et certains chefs d'établissement ont admis avoir poussé les enfants à choisir des examens à vocation professionnelle plus faciles pour que leur école soit mieux classée<sup>20</sup>. Dans la mesure où il faut obtenir cinq notes de A\* à C au GCSE, anglais et mathématiques compris, pour suivre la voie classique des *A-levels* dans le deuxième cycle du secondaire, l'un des effets pervers de cet objectif pourrait avoir été de limiter le nombre d'élèves pouvant s'inscrire à l'université.

Il importe donc de déterminer comment structurer le système de mesure des performances de manière à le rendre utile pour les établissements et les enseignants ainsi que pour les évaluateurs. De Bruijn (2007) soutient que les objectifs encouragent un comportement opposé aux effets visés parce qu'ils ne tiennent pas pleinement compte de la complexité de la profession. Il propose donc que, pour remplir correctement sa fonction, la gestion des performances respecte les trois critères de l'interaction, de la diversité et de la dynamique. Au niveau des établissements scolaires, cela signifierait que le système de gestion des performances devrait être élaboré en *interaction* entre les évaluateurs et les établissements/enseignants, afin de susciter la confiance dans le système. Dans le même temps, la complexité de l'enseignement à des enfants devrait s'exprimer dans la *diversité* des indicateurs de performances employés, et il serait souhaitable d'accorder plus d'attention aux *processus* appliqués dans les établissements, plutôt qu'aux résultats, de sorte que la gestion des performances soit *dynamique* – autrement dit, qu'elle puisse s'adapter aux changements. S'il est vrai que ces caractéristiques sont déjà présentes en partie dans le système de gestion des performances de l'Angleterre, la plupart des médias et des décideurs se préoccupent

### Graphique 2.5. Écarts de résultats entre les établissements scolaires, par niveau de dénuement<sup>1</sup>

Pourcentage d'élèves ayant obtenu au moins cinq diplômes GCSE ou son équivalent



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/115863714253>

1. Les rectangles représentent l'écart entre le quartile supérieur et le quartile inférieur comprenant 50 % des écoles de chaque palier relatif à la gratuité des repas scolaires. La ligne traversant le rectangle représente l'établissement médian.

Source : DfES (2006), « Trends in Attainment Gaps in Schools : 2005 », *Statistical Bulletin*, Department for Education and Skills et Office national de statistique, juin. Mise à jour des données 2006 par DfES.

davantage de l'éventail beaucoup plus restreint des indicateurs de référence, ce qui peut affaiblir l'efficacité du système dans son ensemble.

Un autre problème se pose : les effets incitatifs des objectifs fixés sont généralement fondés sur des mécanismes de récompense et de sanction, mais ceux-ci sont difficiles à mettre en œuvre. En Angleterre, c'est le Secrétaire permanent du ministère de l'Éducation et des Qualifications, et pas l'établissement scolaire même, qui est responsable de la réalisation de la plupart des objectifs du gouvernement en matière d'éducation. En outre, on ignore jusqu'à quel point les résultats du ministère devraient être éloignés des objectifs fixés avant que le Secrétaire ne soit sanctionné. Il pourrait être souhaitable d'étendre la responsabilité des chefs d'établissement.

Les établissements scolaires bénéficient pourtant d'incitations à se montrer performants, même si elles ne sont pas directement liées aux objectifs fixés. Ainsi, les

meilleures écoles sont récompensées par une autonomie étendue et un régime d'inspection allégé<sup>21</sup>. Elles profitent également de la popularité que leur offrent les palmarès publiés dans la presse (bien que ces classements ne reflètent que les performances brutes et pas la valeur ajoutée). À l'autre extrême, les écoles les moins performantes (notamment celles qui n'atteignent pas l'objectif minimal d'au moins 25 % des jeunes de 15-16 ans ayant obtenu au moins cinq notes de A\* à C au GCSE) sont plus étroitement surveillées par les autorités locales. Pour ces établissements, les rapports d'inspection de l'OFSTED sont plus fréquents et pèsent lourdement sur la décision de prendre ou non des « mesures spéciales » (qui comprennent souvent le remplacement du chef d'établissement). Il semble toutefois que pour les écoles dont les résultats se situent légèrement au-dessus du seuil critique qui déclenche l'action de l'OFSTED, les incitations à l'amélioration soient relativement faibles. Dernièrement, le gouvernement s'est engagé dans une approche différente de l'amélioration des performances en mettant davantage l'accent sur les progrès des élèves et en testant les résultats à certains stades. Les expériences pilotes à cet effet comportent des cours individuels en dehors des heures d'enseignement pour l'anglais et les mathématiques, au profit des élèves dont le niveau est inférieur au niveau national attendu (et qui, dans une forte proportion, seront d'une origine socioéconomique défavorisée) lorsqu'ils parviennent à une étape clé, et des primes sont également prévues pour les écoles qui réussissent à améliorer les résultats éducatifs de cette catégorie d'élèves.

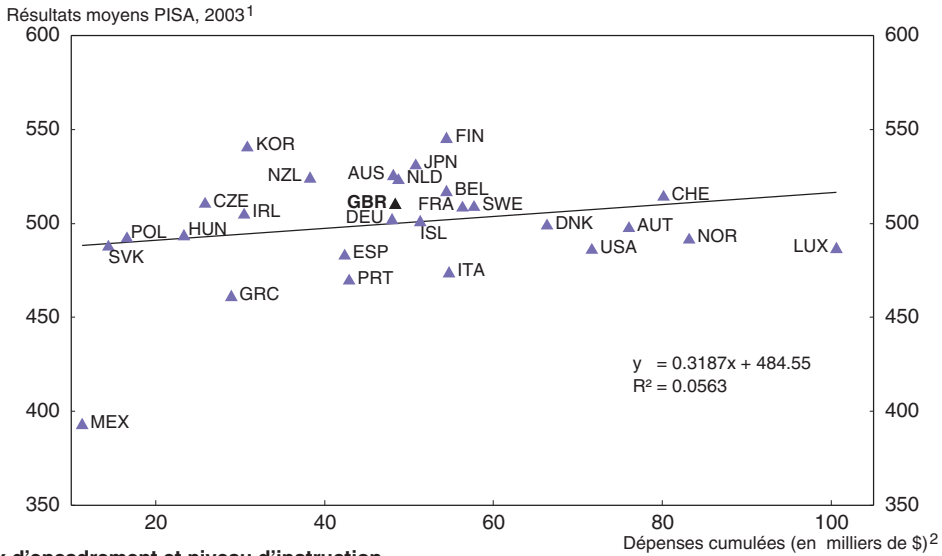
### Dépenser plus pour l'éducation n'améliore pas automatiquement les résultats

Les études économétriques consacrées à la relation entre dépenses d'éducation et résultats scolaires montrent qu'il faut être très prudent quant à l'utilisation de ressources supplémentaires. Même si différentes méthodologies produisent souvent des conclusions différentes, la plupart des études publiées présentent généralement la même conclusion : certains moyens éducatifs mesurables sont effectivement parfois utiles, mais l'importance des effets constatés est assez limitée, et il est par conséquent difficile de justifier pleinement l'idée qu'il est nécessaire d'augmenter les ressources pour obtenir de meilleurs résultats scolaires<sup>22</sup>. Prenons l'exemple du débat sur l'efficacité de l'abaissement des effectifs en classe : certains chercheurs (Hanushek, 2003) concluent que des classes moins nombreuses n'ont pas d'effet observable sur les résultats aux tests, alors que d'autres (Krueger, 2003) interprètent les mêmes données différemment et jugent que des effectifs réduits permettent bel et bien d'améliorer les résultats des élèves. Cependant, même en prenant les estimations les plus favorables, Carneiro et Heckman (2003) affirment que l'incidence d'une augmentation des taux d'encadrement est faible au point de rendre peu judicieuse la priorité accordée à la réduction des effectifs par classe<sup>23</sup>. La base de données PISA de l'OCDE semble également indiquer que des dépenses supplémentaires ne se traduisent pas nécessairement en performances supérieures : une mise en regard à l'échelle internationale des moyens éducatifs et des résultats de l'enquête PISA ne permet pas d'établir de corrélation positive manifeste (graphique 2.6).

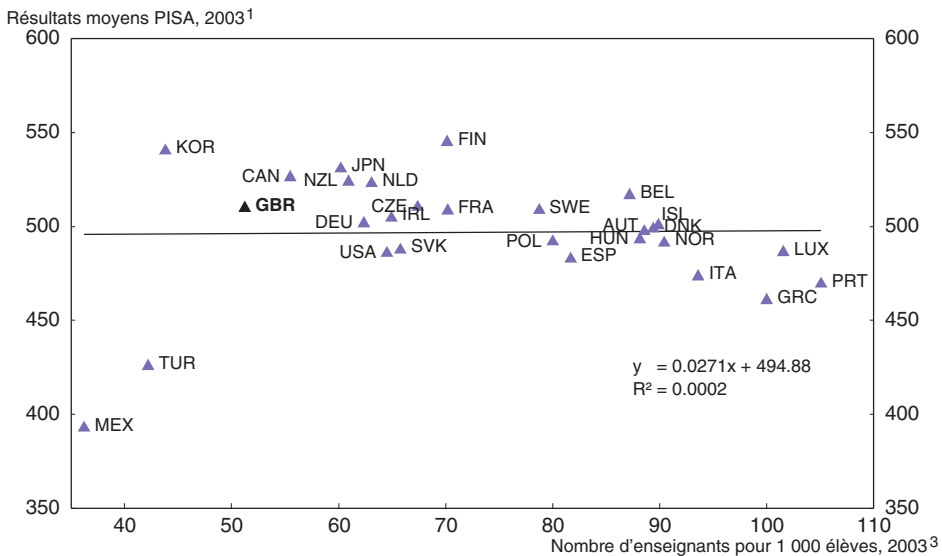
Il va de soi que ces conclusions ne signifient pas que le niveau des ressources est sans importance<sup>24</sup>. De nombreux faits indiquent que des interventions efficaces aux premiers stades de l'éducation peuvent réellement favoriser l'apprentissage et améliorer les compétences parentales dans les familles défavorisées<sup>25</sup>. On constate également, comme on l'a noté plus haut, que les élèves peuvent avoir de meilleurs résultats aux tests lorsqu'ils ont de bons enseignants. Il semble, au vu de ces constatations, que les pouvoirs publics

Graphique 2.6. **Des dépenses plus élevées ne débouchent pas automatiquement sur de meilleurs résultats scolaires**

**Dépenses d'éducation et niveau d'instruction**



**Taux d'encadrement et niveau d'instruction**



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/115867523325>

1. Résultats combinés des élèves sur les échelles de compréhension de l'écrit, de culture scientifique, de culture mathématique et de résolution de problèmes. On notera également que le taux de réponse du Royaume-Uni est trop faible pour garantir la comparabilité avec les autres pays.
2. Estimation des dépenses totales cumulées entre 1993 et 2002 pour un élève âgé de 15 ans en 2002, converties en dollars des États-Unis de 2002 en utilisant les parités de pouvoir d'achat de la consommation privée. Établissements publics uniquement pour la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal et la Suisse.
3. Dans l'enseignement primaire et secondaire, postes en équivalents temps plein. Le personnel des établissements d'enseignement postsecondaire non tertiaire en Irlande est inclus. Données de 2001 pour le Canada et le Danemark; 2002 pour le Portugal.

Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*; OCDE (2005, 2006), *Regards sur l'éducation*; Sutherland, D. et al. (2007), « Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 546.

pourraient optimiser les retombées des dépenses d'éducation en consacrant une large part des fonds publics à l'acquisition de compétences cognitives et non cognitives (sociabilité et motivation, par exemple) au cours des premières années. Si l'on peut s'assurer que les jeunes ont acquis à l'âge de 16 ans les compétences cognitives et non cognitives nécessaires pour entrer dans la vie active, alors il n'est peut-être pas nécessaire de relever l'âge de la scolarité obligatoire (voir plus haut). Il pourrait également être utile de donner plus de latitude aux chefs d'établissement pour récompenser et sanctionner leurs enseignants.

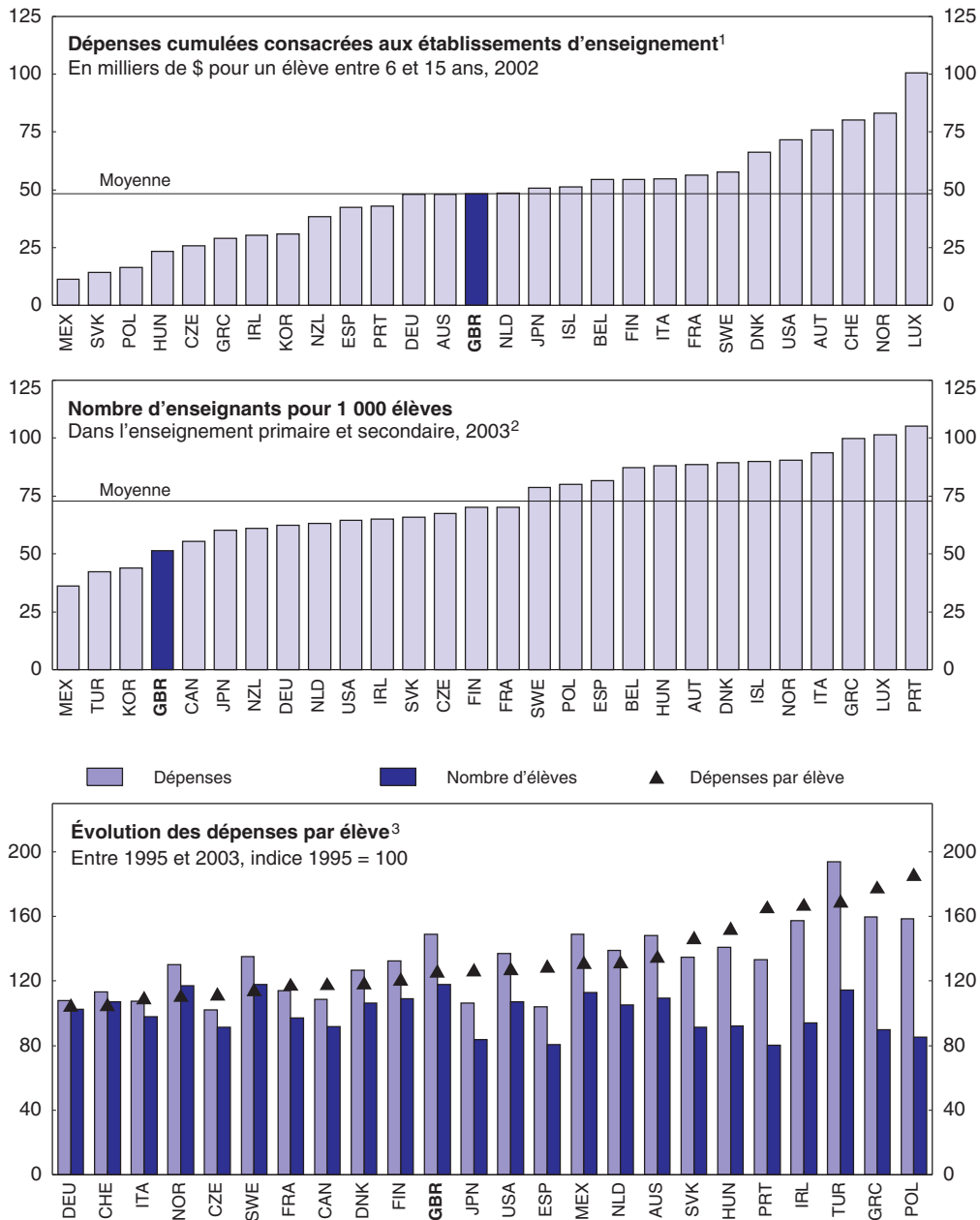
### **Les pouvoirs publics se sont efforcés d'augmenter les dépenses dans les domaines où les retombées sont les plus importantes**

Les dépenses d'éducation au Royaume-Uni ne sont pas particulièrement élevées à l'échelle internationale (graphique 2.7), mais elles sont passées de 4.7 % du PIB en 1996/97 à 5.5 % en 2005/06. En ce qui concerne l'avenir, il est précisé dans le budget 2007 que les dépenses d'éducation resteront constantes en pourcentage du PIB au cours des prochaines années. La position du gouvernement est que « des dépenses additionnelles ont une incidence positive, bien que relativement modeste, sur les résultats scolaires » (DfES et HM Treasury, 2005). Par ailleurs, les pouvoirs publics se sont réellement efforcés de déterminer les domaines pour lesquels les retombées d'une augmentation des dépenses sont les plus importantes. Tous les secteurs du système éducatif ont obtenu des financements supplémentaires. Jusqu'en 2005/06, l'éducation préscolaire était la principale bénéficiaire. Mais le niveau des dépenses affectées à l'éducation préscolaire a baissé en 2006/07 et c'est maintenant dans l'enseignement supérieur que la progression est la plus forte (graphique 2.8).

S'agissant du budget consacré aux établissements d'enseignement primaire et secondaire, les pouvoirs publics estiment que l'impact de dépenses supplémentaires est maximal lorsque les dépenses visent les établissements les plus démunis et les élèves ayant droit à la gratuité des repas scolaires. Plus précisément, le gouvernement considère que l'impact d'une hausse marginale des dépenses consacrées aux élèves âgés de 14 ans est trois fois supérieur pour les mathématiques et quatre fois supérieur pour les sciences lorsque ces dépenses concernent des élèves bénéficiant de la gratuité des repas scolaires (DfES et HM Treasury, 2005). Le niveau particulièrement bas de la mobilité sociale d'une génération à l'autre au Royaume-Uni (voir plus haut) semble également indiquer qu'il faudrait diriger des ressources vers des programmes visant à améliorer les résultats des élèves issus de milieux défavorisés. D'après Blanden et al. (2007), cela pourrait être fait, soit par des interventions globales, qui sont plus efficaces pour les enfants de familles modestes (un système d'éducation préscolaire de qualité, par exemple), soit en consacrant des ressources supplémentaires aux écoles ou collectivités défavorisées.

Une autre approche, plus radicale, pourrait être de mettre en place un système de chèques-éducation différenciés au titre duquel les élèves de familles modestes recevraient des chèques-éducation d'une valeur plus élevée que ceux destinées à la population générale. Une loi visant à modifier dans ce sens le système chilien des chèques-éducation est actuellement à l'étude au Chili, les nouveaux chèques-éducation différenciés devant être instaurés en 2008 (OCDE, 2005a). Cette solution – si l'on fait en sorte que les fonds supplémentaires soient utilisés pour l'enfant désavantagé – aurait pour avantage d'inciter les établissements à attirer des élèves de milieux défavorisés en répondant plus directement à leurs besoins éducatifs.

Graphique 2.7. **Les ressources disponibles pour l'éducation au Royaume-Uni ne sont pas importantes mais elles augmentent**

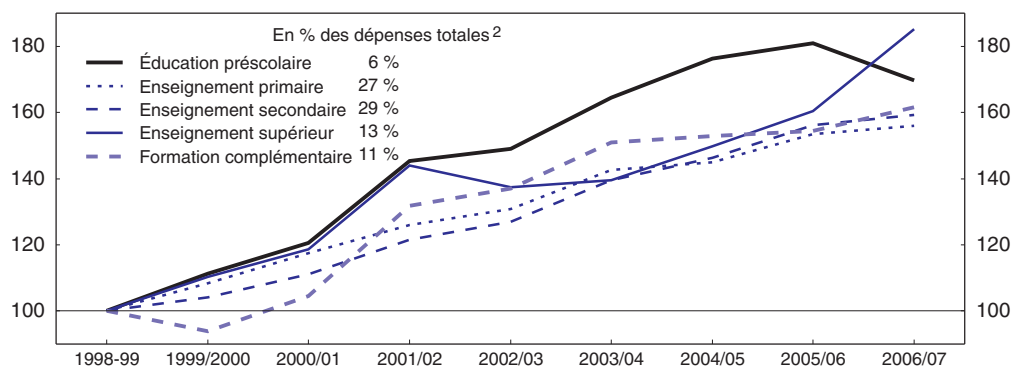


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/115877674700>

1. Estimation des dépenses totales cumulées entre 1993 et 2002 pour un élève âgé de 15 ans en 2002, converties en dollars des États-Unis de 2002 en utilisant les parités de pouvoir d'achat de la consommation privée. Établissements publics uniquement pour la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal et la Suisse.
2. Sur une base de postes en équivalents temps plein. Le personnel des établissements d'enseignement post-secondaire non tertiaire en Irlande est inclus. Données de 2001 pour le Canada et le Danemark; 2002 pour le Portugal.
3. Enseignement primaire, secondaire et post-secondaire non tertiaire en prix constants de 2003. Dépenses publiques et établissements publics uniquement pour l'Italie, la Pologne, le Portugal, la Suisse et la Turquie; dépenses publiques pour la Grèce et la Nouvelle-Zélande; établissements publics pour la Hongrie. Données 1995-2002 pour la France. L'enseignement post-secondaire non tertiaire est inclus tant dans le deuxième cycle du secondaire que dans l'enseignement tertiaire au Danemark et au Japon.

Source : OCDE (2005, 2006), *Regards sur l'éducation*; Sutherland, D. et al. (2007), « Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 546.

Graphique 2.8. **Les dépenses réelles d'éducation ont augmenté à tous les niveaux**<sup>1</sup>  
Indice, 1998/99 = 100



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/116052052632>

1. Dépenses d'éducation et de formation en prix courants convertis en prix constants au moyen du déflateur du PIB.

2. En pourcentage des dépenses totales d'éducation et de formation, moyenne de la période 1998/99-2005/07.

Source : HM Treasury, *Public Expenditure Statistical Analyses (PESA)*, HM Treasury et Office national de statistique.

## Les autorités locales ont nivelé la répartition des dépenses d'éducation

Les efforts déployés par le gouvernement pour veiller à ce que les hausses des dépenses d'éducation concernent les secteurs pour lesquels les retombées sont les plus fortes ne sont néanmoins pas toujours mis en œuvre comme prévu, car le contrôle de l'attribution des fonds destinés aux établissements scolaires ne relève pas de l'administration centrale, mais des autorités locales. Dans la mesure où les autorités locales utilisent leurs propres formules de financement, les établissements situés dans des zones défavorisées reçoivent des niveaux de financement très variables selon l'approche adoptée par l'autorité locale dont ils dépendent (encadré 2.3). Le gouvernement en a donc conclu que l'impact du financement sur l'amélioration des résultats des enfants issus de milieux défavorisés n'était pas optimal.

Plusieurs raisons expliquent pourquoi les autorités locales n'affectent pas une plus forte part des financements aux établissements scolaires les plus démunis. Une enquête auprès des autorités locales montre que certaines d'entre elles ignoraient tout bonnement qu'elles recevaient des financements spécifiquement destinés aux écoles en difficulté. D'autres le savaient, mais ne jugeaient pas ces financements très importants. De nombreuses autorités locales préféreraient traiter leurs écoles sur un pied d'égalité. Certaines ont même indiqué que leurs organes consultatifs (les forums des établissements scolaires) avaient critiqué cette affectation ciblée des fonds, lui préférant une répartition plus « nivelée » que ne le justifiait l'incidence du dénuement (DfES et HM Treasury, 2005).

Face à ces problèmes, le gouvernement a annoncé que les autorités locales devaient déterminer avec leurs organes consultatifs (les forums des établissements scolaires) comment mieux cibler les enfants issus de milieux défavorisés. L'administration centrale a également commencé à publier les résultats d'examen des élèves en faisant la distinction entre ceux qui bénéficient de la gratuité des repas scolaires et les autres afin de mettre en avant les autorités locales qui parviennent le mieux à réduire les écarts dans ce domaine. Néanmoins, il est probable que de nombreuses autorités locales vont s'opposer à cette évolution, notamment dans les cas où la réaffectation des fonds destinés aux écoles les plus démunies, selon les hypothèses utilisées dans la formule de financement nationale, conduirait à réduire les fonds alloués aux écoles les moins en difficulté. Même dans des



### Encadré 2.3. Formules de financement et flexibilité : la répartition des dépenses d'éducation en Angleterre<sup>1</sup>

Il n'existe pas en Angleterre de formule de financement nationale utilisée par l'administration centrale pour financer directement les établissements scolaires. Au contraire, chacune des 150 autorités locales reçoit de l'administration centrale une enveloppe globale destinée au secteur éducatif et est chargée – en concertation avec le forum des établissements scolaires<sup>2</sup> – de répartir ces fonds entre les établissements préscolaires, primaires et secondaires de la circonscription.

Depuis que la gestion locale des établissements scolaires a été mise en place en 1990, au moins une part des financements destinés aux écoles a pour objectif de lutter contre le dénuement social. Durant la plus grande partie des années 90, les formules employées par les autorités locales pour le financement des établissements scolaires étaient soumises à l'approbation du pouvoir central, qui s'attendait (mais n'imposait pas) que ces formules prévoient des fonds en faveur des élèves ayant des besoins éducatifs particuliers. Au cours de cette période, certaines autorités locales ont commencé à utiliser le régime de gratuité des repas scolaires comme indicateur indirect des besoins éducatifs particuliers de « faible niveau »<sup>3</sup>. Toutefois, lorsque le gouvernement actuel est arrivé au pouvoir, il a mis davantage l'accent sur le rôle des fonds destinés aux élèves issus de milieux défavorisés. Les autorités ont ainsi été vivement incitées en 1998 à revoir les dispositions de leurs formules de financement relatives à ces fonds, ce qui a eu pour conséquence d'instaurer une obligation (quoique très modeste) dans la réglementation (voir ci-après).

Les ressources destinées au système éducatif attribuées par le pouvoir central aux autorités locales sont fondées en premier lieu sur une allocation de base pour tous les enfants inscrits dans les établissements scolaires qui relèvent de chaque autorité locale, à laquelle s'ajoutent des moyens additionnels pour couvrir les coûts liés aux besoins éducatifs supplémentaires, à la faible densité de population et à la zone géographique (par exemple, pour faire face à la variabilité des coûts – principalement des coûts du travail – entre les différentes régions du pays). Les fonds destinés à couvrir les coûts liés au dénuement font partie intégrante de l'allocation pour besoins éducatifs supplémentaires, qui s'élevait en 2005/06 à environ £1 630 par an et par élève concerné<sup>4</sup>. Ces fonds sont supposés couvrir les coûts directement associés au dénuement social et ceux des mesures en faveur des enfants dont la langue maternelle n'est pas l'anglais. D'autres financements sont prévus pour couvrir le coût des mesures en faveur des enfants ayant des besoins éducatifs particuliers « importants ». L'attribution des fonds aux autorités locales part du principe qu'au moins 12 % des élèves ont des besoins éducatifs supplémentaires. L'allocation complémentaire pour besoins éducatifs supplémentaires est donc versée aux autorités locales lorsque plus de 12 % de leurs élèves sont concernés. Le pourcentage des élèves ayant des besoins éducatifs supplémentaires est estimé à partir d'indicateurs socio-économiques nationaux<sup>5</sup>.

Après avoir déduit les dépenses centrales du budget scolaire de l'autorité locale, celle-ci bénéficie d'une marge de manœuvre considérable pour répartir les fonds entre les écoles de la région, y compris pour décider du montant alloué au niveau local pour couvrir les coûts relatifs aux besoins éducatifs supplémentaires. Pour l'essentiel, les autorités locales sont libres d'utiliser la formule de financement de leur choix, la seule condition liée aux besoins éducatifs supplémentaires étant que la formule doit au minimum comporter un facteur fondé sur l'incidence du dénuement social. Dans la pratique toutefois, cette obligation ne pèse guère sur les autorités locales puisqu'elle n'est pas associée à un montant minimal de dépenses consacré au dénuement<sup>6</sup>.



### Encadré 2.3. Formules de financement et flexibilité : la répartition des dépenses d'éducation en Angleterre<sup>1</sup> (suite)

Outre la liberté dont elles bénéficient pour l'attribution des fonds, les autorités locales avaient également la possibilité d'utiliser les impôts locaux pour allouer des fonds supplémentaires aux établissements scolaires (majorité des cas) ou de ne pas distribuer la totalité du budget scolaire mais d'en garder une partie pour d'autres dépenses au niveau local (c'est le cas pour environ un tiers des autorités locales). Cette possibilité a été limitée avec l'instauration, pour l'année 2006/07, d'un nouveau système de financement des établissements scolaires, appelé *Dedicated Schools Grant* (DSG – subvention spécifique aux établissements scolaires). En vertu de ce système, le budget scolaire des autorités locales est entièrement financé par l'administration centrale et les autorités locales sont obligées de le consacrer en totalité aux établissements scolaires. Les autorités locales peuvent compléter ce financement, mais avec l'apparition de la DSG, la plupart ne le font pas. Pour les deux premières années du système DSG, le montant perçu par chaque autorité est en partie fondé sur une revalorisation des dotations précédentes attribuées aux établissements, ce qui signifie que, pour au moins les trois prochaines années, les autorités locales qui auparavant finançaient une partie de leurs dépenses d'éducation par les impôts locaux reçoivent désormais des allocations par élève plus élevées de la part de l'administration centrale que celles qui ne dépensaient pas la totalité des fonds alloués en faveur des établissements scolaires. Il n'a pas encore été décidé si l'on en reviendrait à partir de 2011 à un financement uniquement sur formule ou si les allocations plus importantes perçues par le premier groupe seraient bloquées plus longtemps.

Dans le cadre du système DSG, les autorités locales ont encore la possibilité de répartir les fonds entre les établissements scolaires comme elles l'entendent. Toutefois, ayant constaté que ces autorités n'avaient pas précisément ou régulièrement versé aux écoles des zones défavorisées la fraction des fonds destinés aux besoins éducatifs supplémentaires qui est affectée à la lutte contre le dénuement, l'administration centrale exerce aujourd'hui une pression plus forte sur les autorités locales pour qu'elles adoptent une formule de financement prenant correctement en compte les élèves de milieux défavorisés pour la période de financement 2008-11. Les conditions associées à l'attribution des fonds pourraient être renforcées si les autorités locales ne font pas suffisamment d'efforts, mais cette menace implicite est manifestement considérée comme une solution de dernier recours. L'un des inconvénients du système DSG pourrait être qu'il est désormais plus compliqué de calculer un chiffre précis en matière de besoins éducatifs supplémentaires pour chaque autorité. Néanmoins, le gouvernement a indiqué qu'il veillerait à préciser la part de l'ensemble des fonds DSG de chaque autorité qui doit être consacrée aux besoins éducatifs supplémentaires et celle qui doit être affectée à la lutte contre le dénuement.

La période de transition entre la situation actuelle et le nouveau système constitue une difficulté majeure. Compte tenu des dépenses relativement faibles que certaines autorités locales consacrent actuellement aux établissements des zones défavorisées, nombre des écoles les plus en difficulté devraient bénéficier d'une très forte hausse de leurs financements. Toutefois, dans la plupart des cas, cela impliquerait de réduire les fonds alloués aux écoles les moins défavorisées, ce qui est délicat d'un point de vue politique, même si cela représenterait une réelle amélioration de l'efficacité des dépenses d'éducation. L'évolution vers des formules de financement plus efficaces pourrait également être gênée par la *Minimum Funding Guarantee* (MFG – garantie de financement minimum) mise en place en 2004/05, qui assure à l'ensemble des établissements scolaires une hausse minimale du pourcentage des fonds alloués par élève d'une année sur l'autre.

### Encadré 2.3. Formules de financement et flexibilité : la répartition des dépenses d'éducation en Angleterre<sup>1</sup> (suite)

Si l'objectif de cette garantie est tout à fait valable – assurer la stabilité du financement des établissements scolaires – il pourrait également freiner inutilement l'adoption de formules de financement plus efficaces et plus équitables. Les directives spécifiques associées à la MFG permettent effectivement aux autorités locales de mettre en place leurs propres mécanismes de transition progressive. Toutefois, il s'agit d'une possibilité qui ne doit être utilisée que dans des circonstances exceptionnelles (avec l'approbation des forums scolaires)<sup>7</sup> et si une proposition concerne plus de 20 % des établissements d'une autorité locale (50 % des élèves à partir de 2008/09), celle-ci doit obtenir aussi l'approbation du ministre<sup>8</sup>. Pour des autorités locales déjà peu disposées à creuser les écarts de financement entre les établissements scolaires, le principe du système MFG, qui consiste à établir les financements sur la base des niveaux antérieurs, pourrait facilement compromettre la réalisation d'autres objectifs du gouvernement.

L'administration centrale devrait encourager les autorités locales à adopter assez rapidement un système de financement plus efficace. En conjonction avec d'autres incitations, cela serait facilité en séparant les fonds destinés aux établissements démunis de la formule utilisée pour calculer la MFG, de sorte que les autorités locales pourraient aller dans cette direction sans avoir à en faire la demande officielle.

1. Cet encadré s'appuie largement sur le rapport de DfES et HM Treasury (2005) ainsi que sur des discussions avec le personnel du DfES. Il prend en compte la situation en Angleterre, mais on notera que les autorités locales du pays de Galles ont encore plus de latitude pour déterminer le financement de leurs établissements scolaires : elles sont non seulement chargées de la répartition des fonds entre les écoles, mais elles déterminent aussi la part du budget global attribuée à l'éducation.
2. Chaque autorité locale est tenue de par la loi de créer un forum des établissements scolaires, organe représentant les établissements scolaires locaux et composé de 15 personnes au minimum. Ce forum doit être consulté sur tout ce qui concerne le financement des écoles et les modifications de la formule de financement.
3. Des besoins éducatifs particuliers de « faible niveau » renvoient à des besoins moins importants. Le financement des besoins éducatifs particuliers plus importants est déterminé à part et n'est pas étudié dans cet encadré.
4. Ce chiffre découle du coût de base de la prise en charge des besoins éducatifs additionnels, estimé à £1 780 par PricewaterhouseCoopers (2002), réduit à £1 460 pour tenir compte de la part financée par des subventions. Par exemple, le mécanisme *Leadership Incentive Grant* prévoit des subventions pouvant aller jusqu'à £135 000 et versées directement aux établissements du secondaire les plus démunis (modification de la portée de ce mécanisme à partir de 2006).
5. Les indicateurs actuellement utilisés comprennent : au sein de chaque autorité locale, le nombre d'enfants dont les parents bénéficient d'une aide au revenu, le nombre de bénéficiaires du crédit d'impôt pour les familles actives, le nombre d'enfants de 5 à 10 ans dont l'anglais n'est pas la langue maternelle et le nombre d'enfants issus de groupes ethniques ayant des résultats médiocres.
6. Au moins une autorité a mis en œuvre cette règle en accordant à chacun de ses établissements scolaires £1 au moyen du facteur utilisé pour prendre en compte les difficultés sociales. À l'autre extrême, une douzaine d'autorités ont accordé plus de fonds pour la lutte contre le dénuement que le prévoit la formule de l'administration centrale.
7. « Schools Forum Guidance Note 3 – the minimum funding guarantee », consulté le 12 septembre 2007, document n° 4 – *The Minimum Funding Guarantee* à l'adresse : [www.teachernet.gov.uk/docbank/index.cfm?id=9369](http://www.teachernet.gov.uk/docbank/index.cfm?id=9369).
8. Pour plus de détails voir [www.teachlet.gov.uk/docbank/index.cfm?id=11544](http://www.teachlet.gov.uk/docbank/index.cfm?id=11544).

situations moins extrêmes, de nombreuses autorités locales n'approuvent pas la priorité accordée par l'administration centrale aux établissements démunis. Ainsi, l'une des autorités locales interrogées a répondu : « Il y a peu de chances que les exhortations généralisées à élargir les écarts (de financement) produisent des résultats. La majorité [...] voudra des écarts plus restreints que ce que le ministère pourrait envisager. Des

dispositions plus prescriptives seront peut-être nécessaires si l'on souhaite que ces aspirations [...] se concrétisent » (DfES et HM Treasury, 2005).

Si les autorités locales ne font pas d'elles-mêmes suffisamment d'efforts dans ce domaine, l'administration centrale a fait savoir qu'elle pourrait imposer d'autres conditions pour la répartition des fonds, mais cette solution n'est manifestement envisagée qu'en dernier recours. Les responsables politiques ne souhaitent guère être associés à des réaffectations de fonds pouvant déboucher sur une réduction des financements de certains établissements scolaires à moyen terme, même si la situation actuelle est jugée inéquitable. En outre, l'autonomie des autorités locales présente de nombreux avantages : non seulement elle permet de répondre de manière plus souple aux besoins à l'échelle locale, mais elle peut aussi favoriser des réponses originales aux problèmes qui se posent.

De ce point de vue, il semble qu'il faudrait aller plus loin pour faciliter une transition rapide vers une répartition plus équitable des fonds, tout en préservant l'autonomie des autorités locales. En particulier :

- Pour indiquer plus clairement comment la répartition des fonds devra se faire à l'avenir, l'administration centrale devrait envisager de promouvoir l'utilisation prioritaire d'une formule nationale de référence, avec des écarts possibles au niveau local lorsque les autorités locales peuvent déterminer des facteurs locaux pertinents qui ne sont pas pris en compte dans la formule de référence<sup>26</sup>. Une approche de ce type laisserait aux autorités locales suffisamment de latitude pour adapter leur action aux besoins locaux le cas échéant, tout en leur donnant plus d'orientations que ce n'est le cas actuellement. Cela pourrait également faciliter le processus d'allocation des fonds pour les autorités locales qui se heurtent à des résistances de la part de leurs administrés et de leurs forums d'établissements scolaires.
- Pour encourager les autorités locales à abandonner des formules de financement reposant sur les niveaux antérieurs, le gouvernement devrait envisager de ménager aux autorités locales plus de latitude pour s'écarter de la méthodologie employée pour la garantie de financement minimum (MFG), de façon que les autorités locales qui souhaitent faciliter l'adoption de formules plus équitables ne soient pas obligées de demander au ministre l'autorisation de ne pas appliquer la méthodologie MFG (voir l'encadré 2.3 pour une analyse plus détaillée). Une transition rapide serait idéale du point de vue de l'efficacité des financements, mais il convient de prendre en compte les coûts pouvant résulter de la modification des niveaux de financement dans certains établissements scolaires. En pareil cas, une période de transition plus longue est acceptable, mais l'objectif à moyen terme doit être plus explicite qu'il ne l'est actuellement.

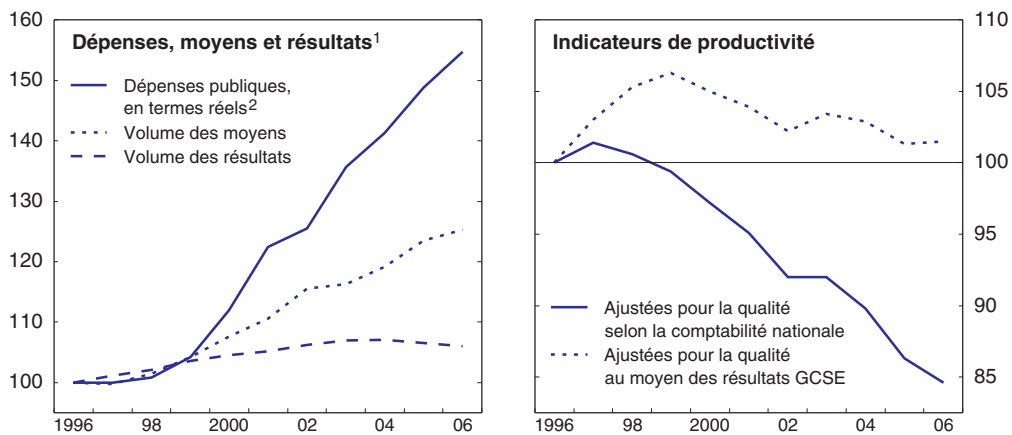
### **D'autres analyses laissent également entrevoir des possibilités d'amélioration de l'efficacité des dépenses consacrées à l'éducation**


Pour évaluer l'efficacité des dépenses d'éducation, on peut également étudier les indicateurs de la productivité dans le secteur éducatif. Suite à l'examen Atkinson (Atkinson, 2005), les mesures de la production et de la productivité du secteur public dans le cadre des comptes nationaux sont progressivement améliorées et plusieurs indicateurs de la productivité du secteur éducatif sont désormais disponibles. La principale mesure (comptes nationaux) de la productivité s'appuie dorénavant sur un nouvel indicateur du

volume des moyens mis en œuvre, sur lequel on procède à des ajustements pour estimer le salaire des enseignants, et fait appel à un nouvel indicateur des services tirés du capital. L'indicateur de production dans l'optique des comptes nationaux comporte également un correctif qualitatif pour les améliorations résultant des indicateurs de performance des élèves. Un autre indicateur de productivité ajuste le volume de production en fonction des variations de la qualité selon l'amélioration des résultats au GSCE (ONS, 2007)<sup>27</sup>. Cet autre indicateur montre que la productivité dans le secteur éducatif a progressé de 2.1 points de pourcentage par an entre 1996 et 1999, avant de diminuer de 0.7 % par an plus récemment (graphique 2.9). Bien que cet ajustement pour tenir compte de la qualité soit conforme aux recommandations de la commission Atkinson, il peut poser un problème en ce sens que l'indicateur des résultats au GCSE est également un objectif de production des établissements scolaires; d'où un risque de distorsions induit par les objectifs. Pour tous les indicateurs de productivité, on notera que les résultats scolaires ne sont pas la seule finalité recherchée du système éducatif. Les autorités considèrent que l'éducation doit aussi améliorer le bien-être des enfants et, plus généralement, des jeunes, ce bien-être étant bien plus difficile à mesurer.

Graphique 2.9. Indicateurs de la productivité du secteur éducatif

Indice, 1996 = 100



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/116063055146>

1. Volume des résultats et des moyens selon la comptabilité nationale.
2. Dépenses nominales de l'administration centrale et des autorités locales, ajustées en fonction du déflateur du PIB, agrégat qui peut être interprété comme le volume d'autres éléments de consommation sacrifiés.

Source : ONS (2007), « Public Service Productivity : Education », septembre, disponible à : [www.statistics.gov.uk/articles/nojournal/Education\\_productivity\\_2007\\_main.pdf](http://www.statistics.gov.uk/articles/nojournal/Education_productivity_2007_main.pdf); HM Treasury (2007), *Public Expenditure Statistical Analyses (PESA)*, HM Treasury et Office national de statistique.

Enfin, les résultats d'un projet de l'OCDE visant à établir des comparaisons internationales de l'efficacité des dépenses publiques dans l'enseignement primaire et secondaire donnent également à entendre que le Royaume-Uni – comme d'autres pays de l'OCDE – pourrait améliorer la situation dans ce domaine (Sutherland et al., 2007). Ces résultats, de même que les articles scientifiques portant sur le rapport entre dépenses et résultats, indiquent qu'il faudrait faire davantage d'efforts pour suivre et évaluer précisément les interventions des pouvoirs publics dans le domaine de l'éducation, afin de mieux comprendre ce qui fonctionne, en particulier pour ce qui est de l'amélioration des résultats des élèves de familles défavorisées. Bien que le gouvernement britannique ait fait

des efforts considérables pour définir les domaines où les dépenses d'éducation sont les plus efficaces, il reste encore beaucoup à faire pour déterminer les effets de différents dosages des ressources dans les établissements scolaires. De fait, l'accent est toujours mis (du moins en termes de communication auprès du public) sur l'accroissement des moyens mis en œuvre. Ainsi, la promesse du gouvernement de combler le déficit de financement entre les écoles publiques et privées<sup>28</sup> ne semble pas justifiée. S'il est vrai que les résultats des élèves sont meilleurs dans les établissements privés que dans les écoles publiques, on ignore dans quelle mesure cela est dû à des caractéristiques différentes des élèves, à l'effet d'interaction sociale, à des fonds plus importants ou à une meilleure qualité de l'enseignement. En ce qui concerne les retombées de l'augmentation des dépenses et d'autres mesures prises par les pouvoirs publics jusqu'à présent, l'évaluation est rendue plus complexe par le fait que certains des indicateurs de performances pourraient avoir été faussés par des distorsions des résultats induites par les objectifs fixés. En outre, les décalages entre dépenses et résultats étant importants, certaines améliorations pourraient apparaître plus tard.

#### Encadré 2.4. **Résumé des recommandations dans le domaine de l'enseignement**

##### **Privilégier l'enseignement des compétences fonctionnelles essentielles et évaluer les progrès accomplis**

- Continuer de mettre l'accent sur l'acquisition de compétences essentielles en lecture, écriture et calcul pour les élèves de tous âges et veiller à ce que cette priorité ne soit pas compromise par la volonté de prolonger la durée moyenne de la scolarité obligatoire.
- Participer en continu à des évaluations internationales des aptitudes cognitives telles que le PISA et le PEICA.
- Établir l'ensemble des objectifs de manière à limiter le risque de manipulation, en mettant en place un système de gestion des performances interactif qui tienne compte de la complexité du processus éducatif. Veiller à ce que les principaux indicateurs de performance ne soient pas fondés sur les objectifs fixés.

##### **Faciliter la réduction des disparités socio-économiques**

- Trouver des solutions pour encourager les meilleurs enseignants à partir travailler dans les établissements scolaires les plus démunis – en accordant par exemple des primes pour la qualité de l'enseignement dans ces établissements.
- Inciter les autorités locales à adopter une formule de référence nationale pour la répartition des financements entre les établissements scolaires, tout en préservant une certaine flexibilité (autrement dit, en permettant que les autorités scolaires s'écartent de la formule de référence) afin de répondre à des besoins spécifiques au niveau local.
- Promouvoir l'adoption d'un système de répartition des fonds plus efficient en établissant des procédures normalisées pour séparer les fonds destinés aux écoles démunies de la formule employée pour calculer la garantie de financement minimum. Permettre une transition progressive à des formules plus efficaces lorsqu'il risque d'y avoir une variation importante des niveaux de financement dans certains établissements scolaires. Toutefois, préciser clairement l'objectif à moyen terme d'une répartition équitable des fonds.
- Évaluer les avantages et les inconvénients d'un système de chèques-éducation différenciés (à l'image du système chilien) au titre duquel les élèves de familles modestes recevraient des chèques-éducation d'une valeur plus élevée que ceux destinés au reste de la population.
- Encourager les chercheurs à déterminer quels dosages de ressources dans les établissements scolaires sont les plus efficaces pour réduire les disparités socio-économiques.

## Notes

1. Autor *et al.* (2003); Levy et Murnane (2006).
2. DfES (2005). L'indicateur de référence précédent concernant les performances des établissements scolaires était le pourcentage d'élèves à la fin de la 11<sup>e</sup> année scolaire (normalement âgés de 16 ans) ayant obtenu au moins 5 notes de A\* à C au GCSE (ou équivalent). Cet indicateur a été modifié et inclut désormais l'anglais et les mathématiques dans les notes prises en compte (voir l'encadré 2.2 pour une analyse détaillée). En outre, un diplôme (GCSE) général va être mis en place pour ceux qui atteignent ce niveau de référence.
3. Le Livre vert de consultation du gouvernement indique : « Nous avons déjà pour ambition d'atteindre un taux de scolarisation de 90 % chez les jeunes de 17 ans en 2015, et nous sommes convaincus d'y parvenir. Toutefois, même un taux de scolarisation de 90 % ne nous placera pas dans le peloton de tête des pays de l'OCDE » (DfES, 2007).
4. Lochner et Moretti (2004); Feinstein (2002) et Coelli *et al.* (2007).
5. Voir l'encadré 8.1 dans OCDE (2005b) pour une analyse bibliographique.
6. L'enquête IALS repose sur un échantillon de population âgée de 16 à 65 ans (au Royaume-Uni, l'échantillonnage a eu lieu en 1996). Au Royaume-Uni, 23 % des personnes interrogées ont été classés au niveau de littératie le plus faible (niveau 1), contre 7 % seulement en Suède, premier pays du classement. Ces personnes ont un niveau de compétences très faible (elles peuvent par exemple être incapables de déterminer la dose d'un médicament à administrer à un enfant d'après le mode d'emploi indiqué sur l'emballage). Environ 28 % de la population britannique (19 % en Suède) se situaient au second niveau de littératie (niveau 2). À ce niveau, les personnes interrogées peuvent lire uniquement des textes simples, explicites, correspondant à des tâches peu complexes. Le niveau 3 (31 % au Royaume-Uni et 39 % en Suède) est considéré comme un minimum convenable pour composer avec les exigences de la vie quotidienne et du travail dans une société complexe et évoluée. Les niveaux 4 et 5 (18 % au Royaume-Uni, 35 % en Suède) décrivent des personnes qui maîtrisent des compétences supérieures de traitement de l'information.
7. Pour s'assurer que l'enquête PISA produit des résultats fiables et comparables à l'échelle internationale, il est demandé que le taux de participation initial des établissements atteigne au minimum 85 % (95 % après recours aux établissements de « remplacement ») et de 80 % pour les élèves. Toutefois, à cause du faible taux de participation enregistré en Angleterre, le Royaume-Uni s'écarte sensiblement de ces niveaux, et même après le recours aux établissements de remplacement, le taux de participation final n'est que de 77 % pour les établissements et de 78 % pour les élèves. On ne peut donc pas affirmer avec certitude que les résultats de l'échantillon pour le Royaume-Uni reflètent de manière fiable ceux de la population nationale, avec le niveau d'exactitude demandé pour le PISA (OCDE, 2004). Des recherches ultérieures (Micklewright et Schnepf, 2006) montrent que les élèves ayant répondu à l'enquête PISA obtiennent des scores moyens statistiquement nettement supérieurs et moins dispersés que les élèves qui n'ont pas répondu, et que la variance des résultats est supérieure dans les établissements scolaires non participants. Les auteurs ont ainsi estimé que cela avait faussé la moyenne et la variance des scores, et que si les résultats étaient ajustés, la position de l'Angleterre dans le classement international varierait d'une place environ.
8. IEA (2003). Il est à noter que les échantillons de l'étude *Progress in International Reading and Literacy Study* (PIRLS) et de l'étude *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) comprenaient des pays non membres de l'OCDE et d'autres pays plus avancés.
9. Des pays tels que le Royaume-Uni, où le rapport entre milieu socio-économique et résultats scolaires est étroit, ne tirent pas pleinement parti du potentiel des élèves issus de milieux défavorisés, d'où un manque d'efficacité résultant des talents inexploités.
10. Blanden *et al.* (2004) montrent que la mobilité des gains d'une génération à l'autre a reculé en Grande Bretagne, en comparant les personnes nées en 1958 et celles nées en 1970. Des études précédentes indiquent également que la mobilité intergénérationnelle est faible (Solon, 2002, par exemple).
11. Entre 1981 et la fin des années 90, le taux d'obtention d'un diplôme universitaire des jeunes venant des 20 % de familles les plus modestes n'a augmenté que de 3 points de pourcentage, contre 26 pour les étudiants venant des 20 % de ménages les plus aisés (Blanden et Machin, 2004).
12. Des résultats très similaires sont obtenus avec d'autres indicateurs de l'homogénéité, comme les rapports des centiles 10/90 ou 5/95.

13. Le GCSE est le *General Certificate of Secondary Education* (certificat général de l'enseignement secondaire). Deux indicateurs de l'évolution des écarts de résultats ont été utilisés : i) l'évolution en valeur absolue de l'écart de résultats; et ii) le rapport de probabilité, défini comme la probabilité pour un groupe d'établissements scolaires d'atteindre le niveau de référence, divisée par cette probabilité pour un autre groupe donné. Les deux indicateurs montrent une diminution notable de l'écart entre le pourcentage d'élèves obtenant au moins 5 notes de A\* à C au GCSE ou équivalent dans les établissements scolaires les moins démunis et les plus démunis. Les écoles les moins démunies sont celles dont 5 % ou moins des élèves ont droit à la gratuité des repas scolaires et les plus démunies sont celles où plus de la moitié des élèves y ont droit. Voir DfES (2006b) pour de plus amples détails.
14. Malheureusement, les caractéristiques d'un bon enseignant ne sont pas bien définies; d'où la difficulté de sélectionner les bons enseignants en s'appuyant sur la législation ou la réglementation. Par exemple, un certain nombre d'études, notamment Hanushek (2003), mettent en évidence une faible corrélation entre les diplômes et la qualité des enseignants, ou entre leurs salaires et leur qualité. Il est donc plus probable que le recours à un système de rémunération au mérite ait pour effet de récompenser les meilleurs.
15. Bradley et Taylor (2002), Levačić (2004) et Gibbons et al. (2006) dégagent des relations positives restreintes entre la concurrence et les performances des établissements au Royaume-Uni.
16. Actuellement, l'indicateur de valeur ajoutée contextuelle n'est disponible que pour l'ensemble de l'établissement et il n'est pas possible d'établir un lien entre la progression des élèves et les enseignants à partir des données nationales.
17. À l'heure actuelle et pour la plupart des enseignants, le barème des traitements est majoré d'un point par année de service satisfaisant. Les établissements peuvent décider d'attribuer deux points par an à leurs enseignants les plus performants, mais dans la pratique, seul 1 % environ des enseignants bénéficient de ce doublement. Les enseignants les plus expérimentés (les mieux rémunérés) ont également la possibilité d'obtenir des augmentations sur la base de leurs résultats. Toutefois, aucune incitation n'est actuellement prévue pour encourager les meilleurs enseignants à partir travailler dans des établissements peu performants. Comme dans la plupart des pays, le statut des enseignants rend difficile au Royaume-Uni une réforme profonde du système.
18. Voir de Bruijn (2007) pour un examen détaillé. Pour une étude de ces effets pervers dans le secteur de la santé en Angleterre, voir Bevan et Hood (2006).
19. Les trois principales formes d'effet de manipulation qui ont été définies sont les suivantes : i) les *effets de palier*, par lesquels les objectifs de l'année suivante sont fondés sur les résultats de l'année en cours, ce qui a pour effet pervers d'inciter les responsables à ne pas dépasser les objectifs de l'année même s'ils peuvent facilement y parvenir; ii) les *effets de seuil*, par lesquels ceux qui approchent l'objectif fixé et ont des performances médiocres sont récompensés de manière disproportionnée, alors qu'il n'y a pas d'incitation à l'amélioration pour ceux qui font mieux que l'objectif fixé (ils peuvent même être pénalisés); et iii) des *distorsions des résultats*, par lesquelles les efforts consentis pour atteindre l'objectif fixé ont pour contrepartie une détérioration des résultats dans d'autres domaines qui ne sont pas soumis à l'évaluation.
20. *The Times* écrivait ainsi le 11 janvier 2007 : « La plupart des élèves n'atteignent pas le niveau de référence au GCSE dans les matières fondamentales. »
21. Les établissements les plus performants (environ 30 % en 2006) sont soumis à un régime d'inspection « allégé ». Ces écoles sont recensées en premier lieu à partir de statistiques de performances et du rapport d'inspection précédent.
22. Voir, par exemple, Vignoles et al. (2000), Hanushek (2003) et Carneiro et Heckman (2003).
23. Dans la lignée des études portant sur les États-Unis, l'analyse des articles consacrés au Royaume-Uni (Vignoles et al., 2000) montre qu'il n'existe quasiment pas de preuve que des effectifs réduits débouchent sur de meilleurs résultats scolaires au Royaume-Uni. Dustmann et al. (2003) mettent en évidence une incidence positive de la baisse des effectifs sur la décision de poursuivre ses études à temps plein après 16 ans, mais l'impact estimé est toutefois très limité.
24. Selon l'analyse que Hanushek (2003) fait des études sur ce thème : « il y a clairement des situations dans lesquelles des classes à effectifs réduits ou des ressources supplémentaires sont bénéfiques. Le problème est qu'il n'existe pas de bonne description de ces situations, de sorte que les mesures globales en matière de ressources [...] peuvent atteindre leur cible mais peuvent également favoriser des utilisations inefficaces, qui réduisent généralement à néant les résultats obtenus par ailleurs. »



25. Voir Carneiro et Heckman (2003) pour une étude bibliographique. À l'aide des données extraites de l'étude britannique des enfants nés en 1970, Blanden (2006) montre que des résultats scolaires plus élevés aux premiers stades constituent un facteur important pour favoriser la prospérité économique des enfants de familles modestes à l'âge adulte. Certains estiment toutefois que ces bénéfices déclinent rapidement à moins qu'ils ne soient soutenus par des interventions permettant de compenser en permanence les désavantages sociaux tout au long du parcours scolaire (voir par exemple l'analyse de Machin, 2006).
26. Le DfES et le HM Treasury (2005) n'ont trouvé aucun exemple d'autorité locale associant la répartition des fonds destinés aux établissements scolaires en difficulté avec les hypothèses de la formule nationale concernant les coûts types des besoins éducatifs supplémentaires (chiffre de PricewaterhouseCooper cité dans l'encadré 2.3).
27. La série de mesures de la production des comptes nationaux est fondée sur le nombre d'élèves équivalents temps plein dans le secteur public, corrigé d'un pourcentage annuel constant de +0.25 %. Pour les autres mesures, on s'efforce de prendre plus précisément en compte les hausses de performances à l'aide d'indicateurs de l'évolution des résultats aux examens nationaux.
28. En 2005/06, les externats indépendants (du secteur privé) ont dépensé environ £8 000 par élève, contre quelque £5 000 dans le secteur public. Le budget 2006 traduit la volonté du gouvernement d'élever les dépenses publiques réelles pour l'éducation aux niveaux des établissements privés pour 2005/06, bien que le calendrier pour remplir cet objectif n'ait pas été établi. Goodman et Sibietta (2006) montrent qu'environ £600 supplémentaires par élève (en valeur réelle) sont déjà prévus dans le cadre des programmes de dépenses existants d'ici 2010/11, ce qui laisse une hausse supplémentaire de £2 400 par élève (en valeur réelle) avant que le seuil des £8 000 ne soit atteint. Si les dépenses d'éducation augmentaient au même rythme que la croissance réelle du PIB (environ 2½ pour cent par an), il faudrait 14 ans pour atteindre l'objectif; à ce moment-là, les dépenses du secteur privé seraient très certainement bien plus élevées, car leur croissance est jusqu'à présent conforme au taux d'inflation du « secteur des services ».

### Références bibliographiques

- d'Addio, A.C. (2007), « Intergenerational Transmission of Disadvantage », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 52, OCDE, Paris.
- Atkinson, A. et al. (2004), « Evaluating the Impact of Performance-related Pay for Teachers in England », *CMPO Working Paper*, n° 04/113, Université de Bristol, décembre.
- Atkinson, A. (2005), *Atkinson Review : Final report*, Palgrave MacMillan, disponible à : [www.statistics.gov.uk/about/data/methodology/specific/PublicSector/Atkinson](http://www.statistics.gov.uk/about/data/methodology/specific/PublicSector/Atkinson).
- Autor, D.H., F. Levy et R.J. Murnane (2003), « The Skill Content of Recent Technological Change : An Empirical Exploration », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n° 4, The MIT Press, Cambridge MA.
- Bevan, G. et C. Hood (2006), « What's Measured is what Matters : Targets and Gaming in the English Public Health Care System », *Public Administration*, vol. 84, n° 3, Blackwell Publishing.
- Blanden, J. et al. (2004), « Changes in Intergenerational Mobility in Britain », dans M. Corak (dir. pub.), *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Cambridge University Press.
- Blanden, J. et S. Machin (2004), « Educational Inequality and the Expansion of UK Higher Education », *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 51, n° 2, Blackwell Publishing.
- Blanden, J. (2006), « "Bucking the Trend" : What Enables those who are Disadvantaged in Childhood to Succeed later in Life », *Working Paper*, n° 31, Department for Work and Pensions.
- Blanden, J., P. Gregg et L. MacMillan (2007), « Accounting for Intergenerational Income Persistence : Noncognitive Skills, Ability and Education », *The Economic Journal*, vol. 117, n° 519, Blackwell Publishing.
- Bradley, S. et J. Taylor (2002), « The Effect of the Quasi-market on the Efficiency-equity Trade-off in the Secondary School Sector », *Bulletin of Economic Research*, vol. 54, n° 3, Blackwell Publishing.
- de Bruijn, H. (2007), *Managing Performance in the Public Sector*, Routledge, Londres.
- Carneiro, P. et J. Heckman (2003), « Human Capital Policy », *NBER Working Paper*, n° 9495, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.



- Coelli, M., D. Green et W. Warburton (2007), « Breaking the Cycle? The Effect of Education on Welfare Receipt among Children of Welfare Recipients », *Journal of Public Economics*, vol. 91, n° 7-8, Elsevier BV.
- Dearden, L. et al. (2006), « Education Subsidies and School Drop-out Rates », *CEE Discussion Papers*, n° 53, Centre for the Economics of Education, London School of Economics, janvier.
- DfES (Department for Education and Skills) (2005), *14-19 Education and Skills*, White Paper, Department for Education and Skills, The Stationary Office, Londres.
- DfES (2006a), « Participation in Education, Training and Employment by 16-18 Year Olds in England : 2004 and 2005 », *Statistical First Release*, SFR 21/2006, 8 juin, Department for Education and Skills et Office for National Statistics.
- DfES (2006b), « Trends in Attainment Gaps in Schools : 2005 », *Statistical Bulletin*, Department for Education and Skills et Office for National Statistics, juin.
- DfES (2007), « Raising Expectations : Staying in Education and Training post-16 », Green Paper, Department for Education and Skills, The Stationary Office, Londres.
- DfES et HM Treasury (2005), « Child Poverty : Fair Funding for Schools », disponible à : [www.teachernet.gov.uk/\\_doc/9404/ACF9795.doc](http://www.teachernet.gov.uk/_doc/9404/ACF9795.doc).
- Dustman, C., N. Rajah et A. van Soest (2003), « Class Size, Education, and Wages », *The Economic Journal*, vol. 113, n° 485, Blackwell Publishing.
- Erikson, R. et J.H. Goldthorpe (2002), « Intergenerational Inequality : A Sociological Perspective », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, n° 3, American Economic Association, Nashville TN.
- Feinstein, L. (2002), « Quantitative Estimates of the Social Benefits of Learning 1 : Crime », *Wider Benefits of Learning Research Report*, n° 5, Centre for Research on the Wider Benefits of Learning, Institute of Education, Londres.
- Gibbons, S., S. Machin et O. Silva (2006), « Choice, Competition and Pupil Achievement », *Discussion Papers*, n° 2214, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Gonand, F. (2007), « Public Spending Efficiency : Institutional Indicators in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 543, OCDE, Paris.
- Goodman, A. et L. Sibieta (2006), « Public Spending on Education in the UK », document préparé pour le « Education and Skills Select Committee », *IFS Briefing Note*, n° BN71, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Hanushek, E.A. (2003), « The Failure of Input-based Schooling Policies », *The Economic Journal*, vol. 113, n° 485, Blackwell Publishing.
- Hanushek, E.A. et L. Woessmann (2007), « The Role of School Improvement in Economic Development », *NBER Working Paper*, n° 12832, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
- IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) (2003), *PIRLS 2001 International Report : IEA's Study of Reading Literacy Achievement in Primary Schools*, Mullis, IVS, et al. (dir. pub.), International Association for the Evaluation of Educational Achievement and International Study Center, Lynch School of Education, Boston College.
- Krueger, A. (2003), « Economic Considerations and Class Size », *The Economic Journal*, vol. 113, n° 485, Blackwell Publishing.
- Leitch, S. (2006), *Prosperity for All in the Global Economy – World Class Skills*, The Stationary Office, Londres, disponible à : [www.hm-treasury.gov.uk/leitch](http://www.hm-treasury.gov.uk/leitch).
- Levačić, R. (2004), « Competition and the Performance of English Secondary Schools : Further Evidence », *Education Economics*, vol. 12, n° 2, Routledge, Londres.
- Levy, F. et R.J. Murnane (2006), « How Computerized Work and Globalization Shape Human Skill Demands », *MIT IPC Working Papers*, MIT Industrial Performance Center, Cambridge MA.
- Lochner, L. et E. Moretti (2004), « The Effect of Education on Crime : Evidence from Prison Inmates, Arrests and Self-Reports », *American Economic Review*, vol. 94, n° 1, American Economic Association, Nashville TN.
- Machin, S. (2006), « Social Disadvantage and Education Experiences », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 32, OCDE, Paris.

- Machin, S., S. Telhaj et J. Wilson (2006), « The Mobility of English School Children », *Fiscal Studies*, vol. 27, n° 3, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Micklewright, J. et S.V. Schnepf (2006), « Response Bias in England in PISA in 2000 and 2003 », *Research Report*, n° 771, Department for Education and Skills, DfES Publications, Nottingham.
- Nickell, S. (2004), « Poverty and Worklessness in Britain », *Economic Journal*, vol. 114, n° 494, Blackwell Publishing.
- OCDE (2000), *La littératie à l'ère de l'information : Rapport final de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Chili*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- ONS (Office for National Statistics) (2007), « Measuring Quality as Part of Public Service Output : Strategy Following Consultation », UK Centre for the Measurement of Government Activity, Office for National Statistics, London.
- PricewaterhouseCoopers (2002), *Study of Additional Educational Needs – Phase II, Final report*, août, disponible à : [www.dfes.gov.uk/efsg/docs/133.doc](http://www.dfes.gov.uk/efsg/docs/133.doc).
- Solon, G. (2002), « Cross-country Differences in Intergenerational Earnings Mobility », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, n° 3, American Economic Association, Nashville TN.
- Sutherland, D. et al. (2007), « Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Schools », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 546, OCDE, Paris.
- Vignoles, A. et al. (2000), « The Relationship between Resource Allocation and Pupil Attainment : A Review », *CEE Discussion Paper*, n° 2, Centre for the Economics of Education, London School of Economics.

## Chapitre 3

# Améliorer les perspectives professionnelles des travailleurs les moins qualifiés

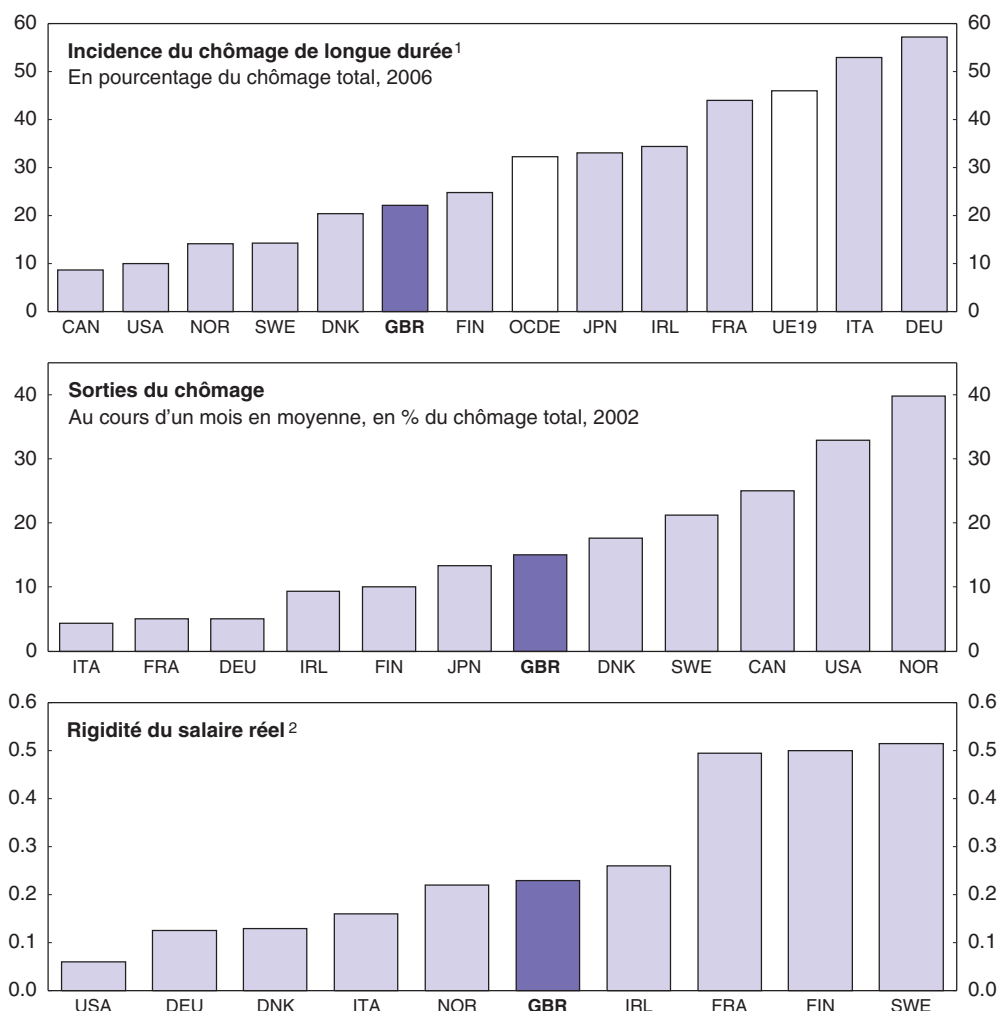
*Ces deux dernières décennies, la création d'emplois au Royaume-Uni a été satisfaisante, et le taux de chômage global, ainsi que les dépenses associées, ont reculé, tandis que les taux d'emploi étaient proche des niveaux records. Bien que la plupart des catégories défavorisées, notamment les travailleurs âgés, les parents isolés et les minorités ethniques, aient vu leur situation s'améliorer nettement cette dernière décennie, les travailleurs non qualifiés et les jeunes s'en sortent moins bien. Par ailleurs, tout en diminuant sensiblement, les entrées dans le régime d'invalidité, notamment parmi les hommes des classes d'âge très actives, sont encore très nombreuses. Les autorités ont pris une série de mesures positives pour traiter ces problèmes : elles ont notamment resserré les critères d'admissibilité, mis en place des compléments de revenu et fourni une assistance personnalisée. On pourrait toutefois aller plus loin, en particulier dans le domaine de la formation tant avant l'embauche qu'en poste, et aussi pour corriger les distorsions des incitations à travailler dues au coût élevé de l'accueil de l'enfance et aux interactions entre la fiscalité et le système de sécurité sociale.*

Le bénéfice net retiré de la mondialisation dépend étroitement de la souplesse avec laquelle les ressources peuvent être redéployées des secteurs en déclin vers les secteurs en expansion, cependant que l'intensité de la concurrence d'un pays avec les marchés émergents influe sur les incitations globales à ajuster l'économie. La capacité d'ajustement dépend elle-même pour une grande part des politiques du marché du travail, ainsi que du niveau général de qualification de la population. Par rapport à la majorité des pays de l'OCDE, le Royaume-Uni compte peu de réglementations faussant le marché du travail : les bénéfices potentiels de la mondialisation devraient donc être importants. De fait, la réinsertion professionnelle semble mieux se passer que dans la plupart des économies européennes continentales. Le chômage de longue durée est relativement faible, les salaires réels sont plutôt flexibles et les sorties du chômage assez nombreuses (mais elles le sont moins qu'en Amérique du Nord et en Scandinavie), ce qui signifie que les travailleurs dont l'emploi a été supprimé sont en mesure d'en trouver un autre assez rapidement (graphique 3.1). L'ancienneté moyenne dans l'emploi, qui donne une idée générale du taux global de rotation sur le marché du travail, est relativement faible, ce qui laisse là aussi augurer d'une bonne flexibilité. Enfin, on observe au Royaume-Uni une mobilité entre emplois relativement élevée entre secteurs similaires, caractéristique qui revêt une importance particulière lorsque la structure de l'économie est en mutation (Kongsrud et Wanner, 2005).

En dépit de ce contexte relativement positif, la dispersion des salaires a, comme ailleurs, progressé cette dernière décennie : les salaires du haut de l'échelle ont augmenté bien plus rapidement que ceux du reste de la population. La mise en place du salaire minimum en 1999 et ses augmentations successives ont pu contribuer à atténuer la détérioration sous-jacente des salaires relatifs des travailleurs du bas de l'échelle salariale. Les travailleurs peu qualifiés ont pourtant connu une dégradation relative de leur taux d'emploi, et l'inactivité a progressé au sein de cette catégorie : en 2004, le taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés d'âge très actif ne dépassait pas 53 %, se situant ainsi au-dessous de la moyenne de l'OCDE. On a souvent expliqué ce phénomène par l'impact de la mondialisation et des mutations techniques, qui joue en faveur de la main-d'œuvre qualifiée, même si l'évolution de l'offre de différents types de main-d'œuvre a pu aussi intervenir. En outre, comme on l'a indiqué au chapitre précédent, de nombreux jeunes quittent encore l'école mal armés pour rejoindre la population active et n'aboutissent ni dans la sphère du travail, ni dans celle de l'éducation ou de la formation.

Globalement, un large consensus s'est forgé sur le fait que la mondialisation, quoique bénéfique sur un plan global, suppose des ajustements et engendre, par ce fait même, des gagnants et des perdants. Les pouvoirs publics peuvent s'efforcer à cet égard d'assurer au sein de la population une meilleure répartition des bénéfices tirés de la mondialisation, tout en continuant à promouvoir des politiques économiques appuyant le changement et l'ajustement structurels. D'une manière générale, ils peuvent pour cela conjuguer, d'un côté, soutien aux revenus à court terme et, de l'autre, reconversion et incitations individuelles à acquérir de meilleures qualifications et à progresser professionnellement à

Graphique 3.1. Indicateurs de mobilité de la main-d'œuvre



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/116063254004>

1. Personnes au chômage sans discontinuer depuis au moins 12 mois.
2. L'indicateur varie sur une échelle de 0 (personne ne subit de rigidité) à 1 (tous les travailleurs sont potentiellement affectés). Il s'agit d'une estimation de la proportion de travailleurs affectés par une rigidité à la baisse du salaire dans chaque pays (moyenne dans le temps), établie en fonction des données de panel sur les rémunérations individuelles.

Source : OCDE (2007), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*; 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 de l'OCDE*, n° 427; Dickens et al. (2006), « The Interaction of Labor Markets and Inflation : Micro Evidence from the International Wage Flexibility Project », [www.brookings.edu/es/research/projects/iwfp.htm](http://www.brookings.edu/es/research/projects/iwfp.htm).

moyen terme. On examinera d'abord dans ce chapitre l'évolution récente du marché du travail, puis on évaluera la qualité de l'équilibre atteint par les politiques en place entre ces objectifs de court et de moyen terme.

## Évolution récente du marché du travail

Ainsi que nous l'avons vu au chapitre 1, la production britannique s'est orientée, comme la majorité des pays de l'OCDE, vers des secteurs à forte intensité de savoir, ce qui a stimulé la demande de main-d'œuvre qualifiée – par rapport à celle de travailleurs non qualifiés – et s'est traduit par l'éviction partielle de nombreux emplois exigeant des

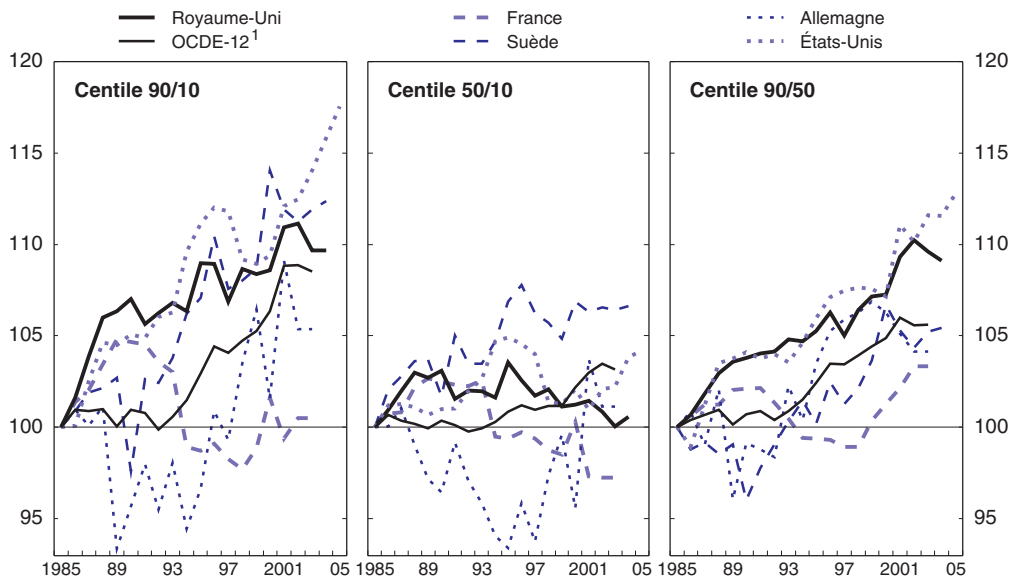
qualifications de niveau moyen. Logiquement, la dispersion des rémunérations observée au Royaume-Uni s'est donc accentuée le plus dans la partie haute de l'échelle des salaires – comme, là encore, dans la plupart des pays de l'OCDE. De l'avis général, cette évolution de la composition de la demande de compétences est due à la fois aux délocalisations et aux mutations techniques jouant en faveur de la main-d'œuvre qualifiée; différentes études ont néanmoins indiqué que ces mutations techniques expliquaient davantage que la mondialisation les inégalités salariales croissantes (Feenstra et Hansen, 1999; Hijzen, 2004). Plutôt que de chercher à démêler l'écheveau des incidences directement imputables à la mondialisation, on se bornera dans ce chapitre à examiner les effets globaux de la hausse des inégalités et le glissement relatif qui s'opère en direction de la main-d'œuvre très qualifiée.


### La dispersion des salaires s'est accrue

Ces deux dernières décennies, la dispersion des salaires a augmenté dans de nombreux pays de l'OCDE, évolution souvent associée au recul du chômage (OCDE, 2006a)<sup>1</sup>. Les inégalités salariales se sont particulièrement accentuées au Royaume-Uni, aux États-Unis et dans certains pays scandinaves, c'est-à-dire dans des économies où le chômage a reculé. Elles ont toutefois également augmenté dans certains autres pays européens, à l'instar de l'Allemagne où le chômage n'a commencé à refluer que récemment (graphique 3.2). Au Royaume-Uni, l'accroissement de la dispersion des salaires traduit principalement une augmentation de la rémunération du centile supérieur beaucoup plus rapide que pour le reste de la population; les variations observées au milieu et en bas de l'échelle ont été bien moindres (tableau 3.1).

Graphique 3.2. **Tendances des inégalités de rémunération**

Rapport entre centiles de rémunération, indice, 1985 = 100



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/116080747147>

1. Moyenne non pondérée des données pour l'Allemagne, l'Australie, la Corée, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni et la Suède. Comprend quelques données estimées.

Source : OCDE (2007), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*.

**Tableau 3.1. Dispersion des salaires au Royaume-Uni**  
Salaire brut à temps plein, rapport entre deux centiles

	1997	2000	2003	2006
90 <sup>e</sup> /10 <sup>e</sup>	3.46	3.50	3.57	3.63
50 <sup>e</sup> /10 <sup>e</sup>	1.85	1.83	1.81	1.83
90 <sup>e</sup> /50 <sup>e</sup>	1.87	1.91	1.97	1.98

Source : Calculs effectués à partir de ONS (2006), *Annual Survey of Hours and Earnings (ASHE) – 2006 Results*, édition en ligne, Office national de statistique, [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk).

Aux États-Unis et dans quelques autres pays, des observateurs de plus en plus nombreux ont exprimé la crainte que les travailleurs des « classes moyennes » n'aient pas autant que d'autres tiré parti de la croissance. Dans ces pays, la progression du salaire médian réel a été modeste ces dernières années (tableau 3.2). Au contraire, le Royaume-Uni a connu une autre évolution, puisque cette même progression y a été en moyenne plus forte que dans les autres grandes économies de la zone OCDE, restant globalement alignée sur la croissance de la productivité de la main-d'œuvre<sup>2</sup>. Certains éléments tendent à prouver que les variations de la distribution salariale dans les pays de l'OCDE sont liées à l'évolution de la distribution des compétences plutôt qu'à des fluctuations plus fortes des résultats professionnels tirés des qualifications (Andersson, 2006; Nickell, 2004).

**Tableau 3.2. Croissance du salaire médian réel dans certains pays de l'OCDE**  
Taux de croissance moyen<sup>1</sup>

	1998-2001	2002-05	1998-2005
<b>Royaume-Uni</b>	<b>2.05</b>	<b>2.09</b>	<b>2.07</b>
Canada	1.06	0.31	0.68
États-Unis	2.59	-0.04	1.28
France	0.74	0.84	0.79
Japon	0.87	0.21	0.54

1. La variation réelle du salaire médian est calculée en déduisant la croissance du déflateur de la consommation privée de la croissance du salaire médian.

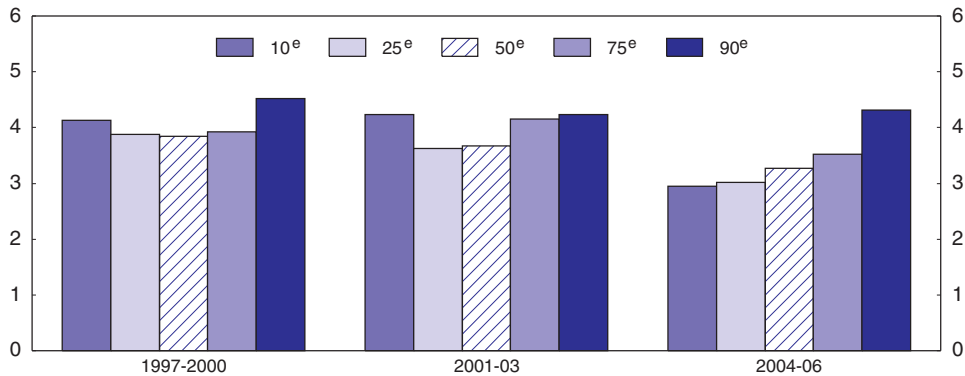

Source : OCDE, *Base de données sur les salaires* et OCDE (2006), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 80.

### **Les hausses du salaire minimum et les modifications du dispositif prélèvements-prestations ont protégé les foyers à faible revenu**

Les salariés des déciles inférieurs n'ont pas vu leur rémunération brute augmenter aussi vite que celle des salariés du haut de l'échelle; toutefois, au moins jusqu'à ces toutes dernières années, cette rémunération a suivi, voire dépassé, la croissance de la rémunération médiane (graphique 3.3). L'apparition en 1999 du salaire minimum national est importante à cet égard. Les pouvoirs publics l'ont fait croître rapidement, contribuant ainsi à enrayer un déclin de la rémunération relative des salariés du bas de l'échelle. De fait, depuis sa création en 1999, le salaire minimum a augmenté de près de 50 %, cependant que la rémunération médiane progressait de 30 %. Malgré cela, la hausse de la rémunération de la main-d'œuvre peu qualifiée s'est ralentie ces dernières années. Peut-être cette évolution est-elle imputable à l'immigration massive de travailleurs qui ont comblé les carences du marché du travail dans certains métiers et secteurs. Le ralentissement comparativement plus fort de la hausse des salaires dans certaines branches qui, comme l'hôtellerie-restauration, ont bénéficié de l'afflux de travailleurs migrants, tend en tout cas à le prouver<sup>3</sup>.

Graphique 3.3. **Augmentation de la rémunération par centiles de revenu**

Rémunération brute hebdomadaire à temps plein, en pourcentage

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/116116126634>Source : ONS (2006), *Annual Survey of Hours and Earnings (ASHE) – 2006 Results*, édition en ligne, Office national de statistique, [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk).

Pour évaluer les écarts de résultats enregistrés sur le marché du travail par les différentes catégories de travailleurs, il faut prendre en compte non seulement le *revenu marchand* (comme ci-dessus), qui est l'addition des revenus salariaux, des revenus des professions indépendantes et des revenus du capital, mais aussi le *revenu disponible*, puisque les transferts et impôts affectent, concrètement, le portefeuille des ménages<sup>4</sup>. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le revenu disponible du quintile inférieur n'a globalement pas varié, ou a reculé, alors qu'il a plutôt augmenté pour le quintile supérieur (tableau 3.3). Au Royaume-Uni, le quintile inférieur a préservé sa part de revenu disponible, résultat probablement imputable aux hausses du salaire minimum et aux modifications des politiques de prélèvements-prestations qui visent à réduire la pauvreté parmi les familles à faible revenu.

Tableau 3.3. **Variation des parts de revenu disponible par quintile<sup>1</sup>**

Population totale, du milieu des années 90 au milieu des années 2000

	Quintile inférieur	Quintile intermédiaire	Quintile supérieur
<b>Royaume-Uni</b>	+	-	+
Allemagne	=	+	=
Canada	=	-	+
États-Unis	=	=	=
Finlande	-	-	+++
France	=	=	=
Irlande	-	+++	-
Japon	-	-	+
Suède	-	-	+++

1. Le revenu disponible équivalent des ménages comprend le salaire brut, les revenus bruts des capitaux et des travailleurs indépendants, les transferts des administrations publiques moins l'impôt sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale payées par les ménages. La procédure d'équivalence corrige les effets des tailles de ménage différentes. Le tableau montre la variation en points de pourcentage des parts de revenu disponible équivalent reçues par chaque quintile de la population.

+++ : augmentation de plus de 1.5 point de pourcentage dans la part du revenu disponible reçue par le quintile concerné.

+ : augmentation comprise entre 0.5 et 1.5 point de pourcentage.

= : variation comprise entre -0.5 et +0.5 point de pourcentage.

- : diminution comprise entre 0.5 et 1.5 point de pourcentage.

- : diminution supérieure à 1.5 point de pourcentage.

Source : 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.



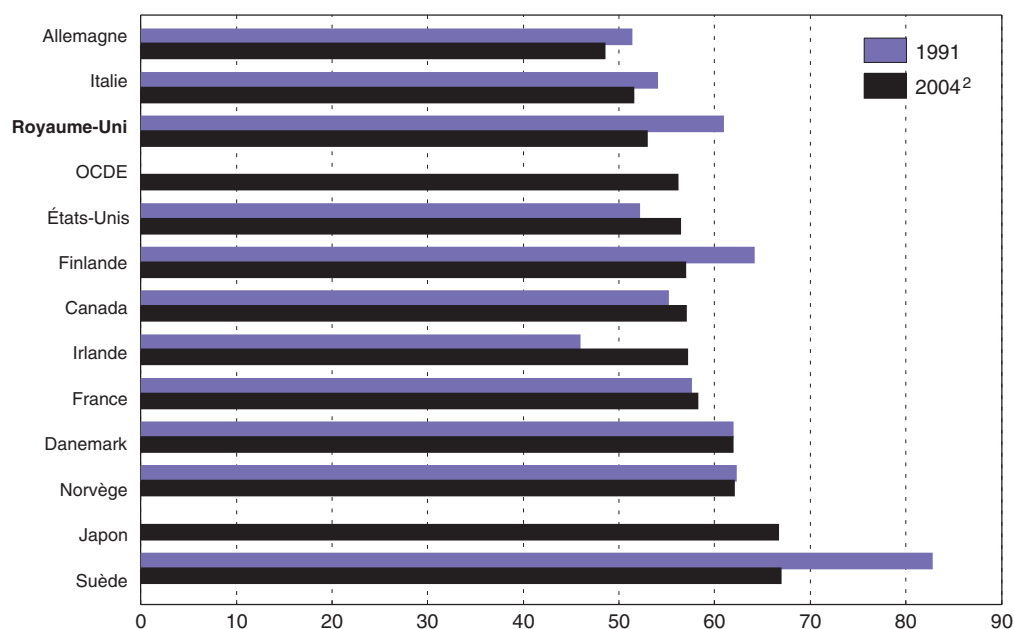
Ces données concernant la distribution des revenus témoignent d'un certain succès des politiques publiques de réduction de la pauvreté, puisqu'elles ont contribué à atténuer les pressions baissières sous-jacentes s'exerçant sur le revenu disponible des ménages à revenu modeste. Toutefois, si le salaire minimum a pu aider à réduire la pauvreté de certains salariés faiblement rémunérés, il a peut-être aussi eu des effets négatifs sur l'emploi. En ce qui concerne l'avenir, si les inégalités sous-jacentes du revenu marchand continuent à s'accroître, le coût (tant politique qu'économique) des mesures visant à la compenser croîtra aussi. À terme, il ne sera peut-être plus possible d'empêcher le creusement des inégalités de revenu disponible en rehaussant le salaire minimum ou en redistribuant les revenus par le jeu des transferts. C'est donc l'amélioration des qualifications de la main-d'œuvre qui doit prendre le relais.


### **Les travailleurs peu qualifiés sont les plus touchés par la faiblesse des taux d'emploi**

Les travailleurs peu qualifiés ont subi une certaine dégradation des taux d'emploi et une hausse de l'inactivité non négligeable. Au Royaume-Uni plus encore qu'ailleurs, les taux d'emploi ont tendance à croître avec le niveau d'études. En 2004, le taux d'emploi des diplômés de l'enseignement supérieur était de 10 points de pourcentage environ supérieur à celui des diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, et celui des individus peu instruits lui était inférieur de plus de 30 points. En outre, le taux d'emploi des 25-64 ans non diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire a reculé, passant de 61 % en 1991 à 53 % en 2004, c'est-à-dire au-dessous de la moyenne de l'OCDE qui s'établit à 56 % (graphique 3.4). Le taux d'emploi des travailleurs non diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire a davantage chuté ces dix dernières années

Graphique 3.4. **Taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés**<sup>1</sup>

En pourcentage



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/116135167132>

1. Taux d'emploi des personnes ayant atteint un niveau d'études inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Groupe d'âge de 25 à 64 ans.

2. 2003 pour le Japon.

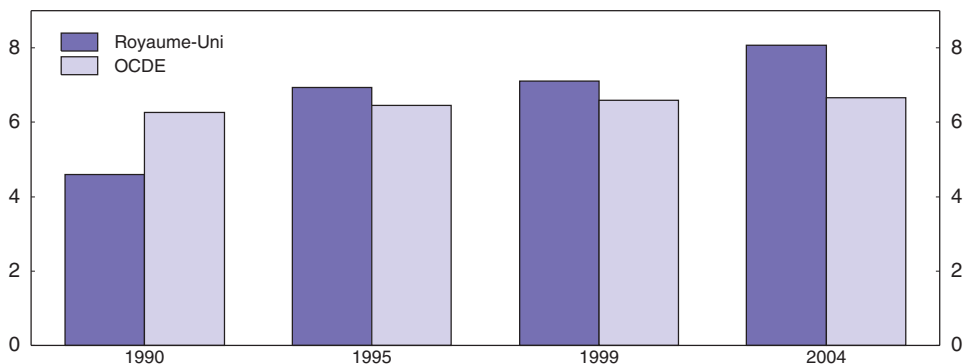
Source : OCDE (2006), *Regards sur l'éducation*.


que celui des travailleurs qui en sont diplômés, et il compte désormais parmi les plus bas dans la zone de l'OCDE. L'écart très marqué entre le taux d'emploi des personnes à faible niveau d'instruction et celui des personnes à niveau moyen d'instruction montre de que nouveaux efforts pour relever le niveau d'instruction des chômeurs et des inactifs devraient donner des résultats positifs.

Le taux d'inactivité des travailleurs les moins qualifiés a aussi beaucoup progressé. Au milieu des années 80, l'écart de taux d'inactivité était assez réduit entre les hommes non qualifiés et les autres salariés. Mais il était monté en 2002 à 18.8 % pour les hommes non qualifiés d'âge très actif, soit cinq fois environ le taux global moyen de 3.7 % (Nickell, 2004)<sup>5</sup>. La plus grande part de cette tendance haussière du taux d'inactivité masculin est imputable à l'augmentation du nombre d'hommes en maladie de longue durée ou en invalidité (ONS, 2006a; OCDE, 2007a) : 36 % environ des hommes inactifs en 2006 étaient ainsi en maladie de longue durée<sup>6</sup>. La population percevant des prestations d'incapacité s'est accrue dans de nombreux pays de l'OCDE, mais le Royaume-Uni se distingue par une concentration élevée d'allocataires parmi les hommes d'âge très actif (graphique 3.5) (OCDE, 2005a).

Graphique 3.5. **Part de la population d'âge actif percevant des prestations d'invalidité**

En pourcentage de la population de 20 à 65 ans



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/116146238043>

Source : OCDE (2007), *Objectif croissance, Réformes économiques*.

### **En dépit d'un niveau d'études relativement élevé, les immigrants récents occupent plutôt des emplois peu qualifiés et faiblement rémunérés**

Malgré les nombreuses insuffisances des données relatives aux migrants, les meilleures estimations permettent de fixer à actuellement un demi-million le nombre de travailleurs qui immigrent au Royaume-Uni en provenance des nouveaux pays membres de l'UE, soit 1.6 % environ de la main-d'œuvre (annexe 3.A1; Blanchflower *et al.*, 2007). Pour la plupart jeunes, ces nouveaux migrants sont en majorité des hommes relativement instruits par rapport aux natifs (Blanchflower *et al.*, 2007; Saleheen et Shadforth, 2006). Selon des estimations reposant sur l'âge auquel les migrants ont quitté un enseignement à temps plein, 45 % de ceux qui viennent d'un pays nouvellement membre de l'UE ont un diplôme, contre 27 % dans la population britannique d'âge actif (Saleheen et Shadforth, 2006)<sup>7</sup>. Malgré un niveau de qualification relativement élevé, ces travailleurs occupent surtout les emplois les moins qualifiés dans les secteurs d'activité les moins productifs : administration, hôtellerie-restauration, agriculture (annexe 3.A1; Home Office, 2006). Peut-

être cette situation s'explique-t-elle partiellement par des carences en anglais; si tel est bien le cas, ces travailleurs accèderont très probablement, au fil de l'amélioration de leurs compétences linguistiques, à des emplois plus satisfaisants et plus qualifiés.

On observe différents effets positifs des migrations sur le marché du travail. Par exemple, comme les immigrants sont souvent plus réactifs que les travailleurs locaux aux conditions du marché du travail, ils contribuent à aplanir les différences régionales (Commission européenne, 2005) et à atténuer les pénuries de compétences les plus criantes en acceptant des emplois que les natifs se refusent à occuper. En termes absolus, les flux d'immigration en provenance des nouveaux pays membres de l'UE concernent d'abord Londres et le Sud-Est, mais ils augmentent dans toutes les régions depuis 2004, et leur hausse s'est montrée en général plus forte dans les régions affichant un taux de chômage moins élevé (annexe 3.A1 et Blanchflower *et al.*, 2007).

### **Le taux de chômage des jeunes natifs a plus progressé que le taux de chômage global**

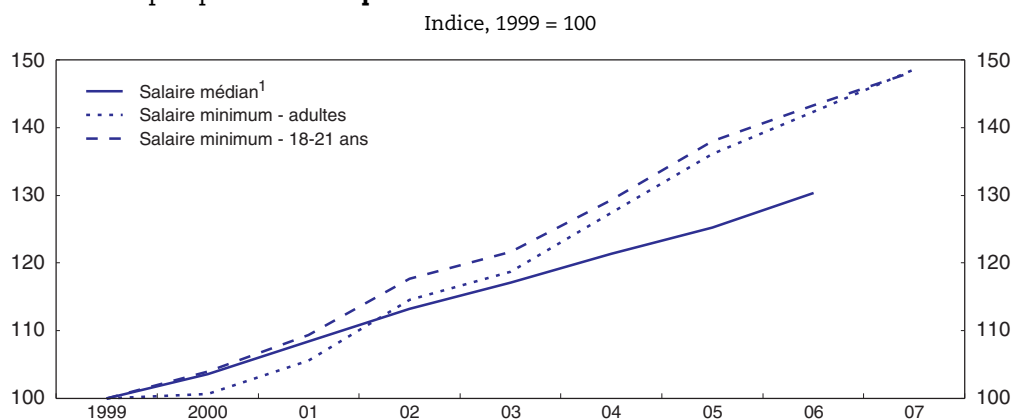
Arguant du fait que l'augmentation des flux d'immigration de jeunes assez instruits a coïncidé avec une hausse du taux de chômage des travailleurs jeunes, certains considèrent que les travailleurs immigrant au Royaume-Uni ont pu évincer du marché du travail certains jeunes venant de terminer leur scolarité, mais cela va à l'encontre des faits. L'analyse britannique la plus récente, menée sur la base de décomptes des demandeurs de prestations sociales, n'a aucunement corroboré l'idée que l'immigration en provenance des nouveaux pays membres de l'UE ait pu alimenter la hausse récente du chômage global ou de celui des travailleurs jeunes (Gilpin *et al.*, 2006). Toutefois, un suivi dans ce domaine se justifierait.

## **Politiques visant à améliorer le devenir professionnel des travailleurs les moins qualifiés**

### **Ralentir le rythme futur de hausse du salaire minimum**

Depuis sa création en 1999, le salaire minimum national légal a augmenté de près de 50 % (soit une hausse moyenne annuelle de 5.2 %), tandis que la rémunération médiane ne progressait que de 30 % environ (soit 3.8 % en moyenne annuelle) (graphique 3.6)<sup>8</sup>. Le

**Graphique 3.6. Comparaison des salaires minimum et médian**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/116168422601>

1. Salaire brut horaire médian d'un travailleur à temps plein.

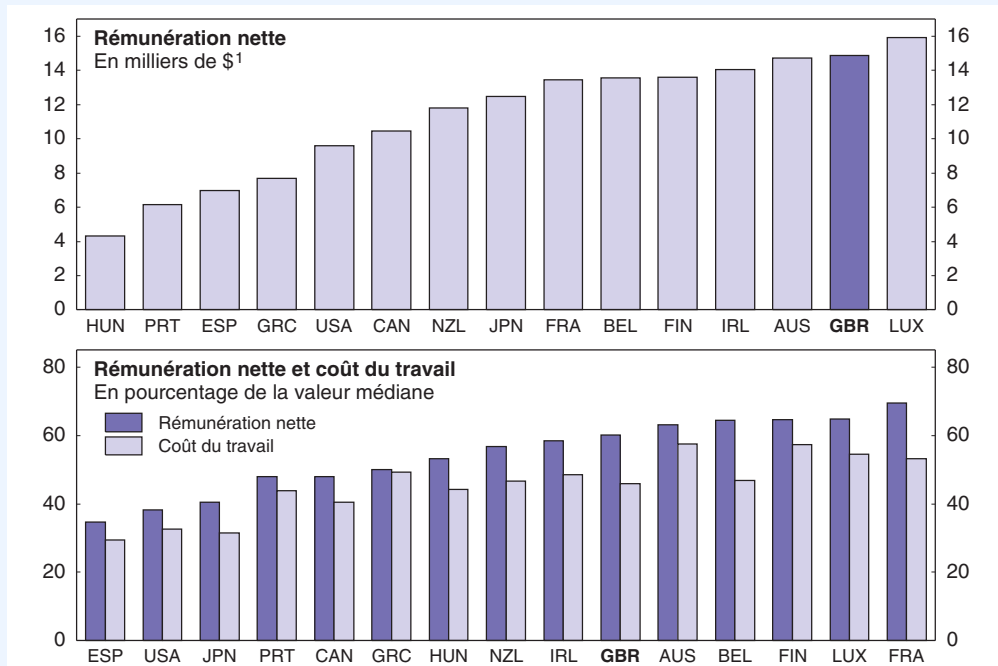
Source : ONS (2006), *Annual Survey of Hours and Earnings (ASHE) – 2006 Results*, édition en ligne, Office national de statistique, [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk).


### Encadré 3.1. Rémunération nette des travailleurs au salaire minimum

La pression fiscale s'exerçant au Royaume-Uni sur les bas salaires s'est un peu relâchée depuis 2000 et compte parmi les plus faibles dans la zone OCDE. Le taux d'imposition d'un travailleur à plein-temps touchant le salaire minimum était de 13 % en 2006, contre 27 % pour un individu payé au salaire moyen (OCDE, 2006b). Conjuguée aux prestations accordées aux travailleurs faiblement rémunérés, la progressivité de la fiscalité stimule la rémunération nette dont jouissent les bas salaires par rapport aux travailleurs percevant le salaire médian. En termes absolus, la rémunération nette annuelle tirée d'un emploi à temps plein rémunéré au salaire minimum, après ajustement du pouvoir d'achat, est aujourd'hui l'une des plus élevées de l'OCDE (graphique 3.7, partie supérieure). Le Royaume-Uni se classe aussi au-dessus de la moyenne en ce qui concerne le niveau du salaire minimum relativement au salaire médian (graphique 3.7, partie inférieure). Entre 2001 et 2005, la rémunération nette d'un célibataire a progressé d'environ 18 % (4.2 % par an en moyenne), et celle d'un couple monoactif avec deux enfants de quelque 15 % (3.6 % par an en moyenne)\*. Au cours de la même période, le salaire minimum nominal a progressé de 29 % (ou 6.6 % par an en moyenne). Par conséquent, lorsque le salaire minimum augmente et que l'individu progresse dans l'échelle des revenus, une part relativement moindre du salaire minimum brut se concrétise par une hausse nette puisque le retrait des prestations s'amorce et que les taux moyens d'imposition montent.

Graphique 3.7. Rémunération nette d'un travailleur au salaire minimum dans quelques pays de l'OCDE

Pour une personne seule, 2004



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/116171883226>

1. Aux parités de pouvoir d'achat de 2004.

Source : Calculs à partir des bases de données de l'OCDE sur *Les impôts sur les salaires* et *Le salaire minimum*; et des Modèles impôts-prestation de l'OCDE, mai 2006.

\* Début 2001, 1.2 million de familles environ percevaient le *Working Families' Tax Credit* (prédécesseur du crédit d'impôt pour les actifs et du crédit d'impôt pour les enfants). Début 2006, 1.9 million de familles touchaient le crédit d'impôt pour les actifs (HM Revenue and Customs, *Child and Working Tax Credits Statistics*).

salaires minimum peut jouer un rôle important dans l'amélioration du revenu des travailleurs peu qualifiés, en particulier si l'effet du dispositif prélèvements-prestations des bas salaires est lui aussi favorable (comme c'est le cas au Royaume-Uni, voir l'encadré 3.1), mais pas au point de les exclure de l'emploi. Un salaire minimum modéré peut aussi compléter utilement les prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle car il limite les possibilités pour les employeurs d'accaparer ces prestations en abaissant les salaires (Gregg, 2000; OCDE, 2006a).

Néanmoins, le salaire minimum ne peut jouer qu'un rôle de soutien dans un programme plus large visant à lutter contre la pauvreté et rendre le travail plus rémunérateur : il faut en effet éviter de le fixer à un niveau tel qu'il évince les travailleurs peu qualifiés du marché de l'emploi et diminue les possibilités d'emploi de cette catégorie de la population active (OCDE, 2006a).

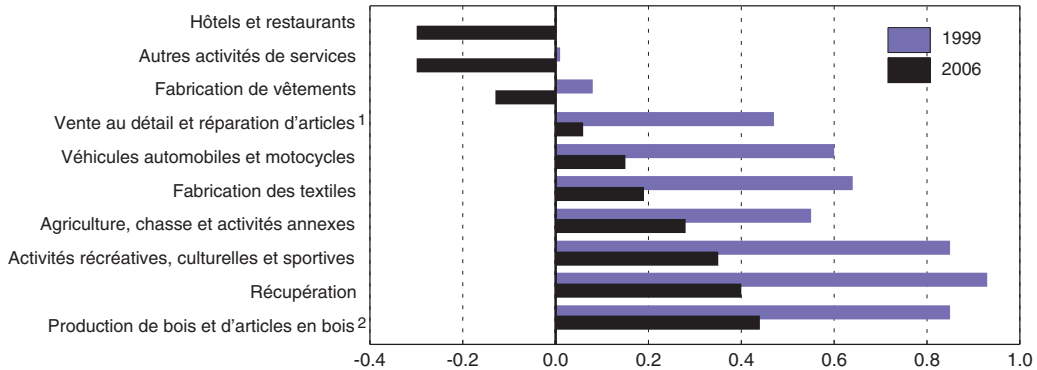
Les études empiriques s'intéressant à la relation entre salaire minimum et emploi aboutissent à des conclusions très variables : pour nombre d'entre elles, les éléments prouvant une causalité entre les pertes d'emplois et l'existence d'un salaire minimum sont rares (OCDE, 2006a; Dolado *et al.*, 1996), tandis que d'autres décèlent un effet clairement négatif, notamment pour les jeunes adultes (Neumark et Wascher, 1999; OCDE, 1998)<sup>9</sup>. À 42 % de la rémunération médiane, le coût minimum de la main-d'œuvre (salaire minimum et cotisations patronales de sécurité sociale correspondantes) avoisine au Royaume-Uni la moyenne de l'OCDE. Mais ce ratio varie beaucoup selon le secteur – de 34 % dans les activités d'intermédiation financière à 78 % dans les secteurs tels que l'hôtellerie-restauration, où les rémunérations et les qualifications sont faibles. Le salaire minimum est ainsi plus susceptible de faire sentir ses effets et d'avoir des répercussions négatives dans les secteurs traditionnellement sensibles à l'évolution des bas salaires. Machin *et al.* (2003) ont trouvé quelques preuves de ces effets dans un autre secteur, celui des centres de soins aux personnes invalides et des maisons de retraite, où ils ont observé qu'une diminution de l'emploi et du nombre d'heures travaillées avait suivi la création du salaire minimum en 1999. Mais pour l'ensemble des actifs, les recherches ne concluent pas un effet négatif sensible du salaire minimum sur l'emploi.


Compte tenu des disparités sectorielles, il est difficile d'apprécier le seuil à partir duquel le salaire minimum commence à produire des effets et à peser sur l'emploi. Selon les indicateurs énumérés ci-après, il semble toutefois que ce seuil ait été franchi dans certains secteurs et qu'il faille donc à l'avenir faire progresser le salaire minimum plus lentement. Cette préoccupation est partagée par la *Low Pay Commission*, qui a récemment recommandé d'appliquer au salaire minimum 2007 une hausse légèrement inférieure à la croissance escomptée de la rémunération moyenne (*Low Pay Commission*, 2007)<sup>10</sup> :

- La proportion d'adultes percevant une rémunération inférieure au salaire minimum a légèrement augmenté, passant de 0.9 % en 2000 à 1.2 % au premier trimestre 2006, et de 2.2 % à 2.5 % pour les travailleurs ayant entre 18 et 21 ans (ONS, 2006b). Mesurant l'inobservation par les employeurs de la réglementation en matière de salaire minimum, ces chiffres peuvent indirectement témoigner du caractère plus ou moins contraignant du salaire minimum.
- Ayant progressivement reculé, la prime de rémunération du dixième centile<sup>11</sup> par rapport au salaire minimum est même devenue négative dans quelques secteurs (hôtellerie-restauration, autres services, fabrication de vêtements), ce qui porte à croire que le salaire minimum s'y impose de plus en plus (graphique 3.8). Cette même prime

### Graphique 3.8. Prime de rémunération du dixième centile par rapport au salaire minimum

Salaire brut horaire moyen d'un travailleur à temps plein par rapport au salaire horaire minimum adulte, en £



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/116188338028>

1. Hors véhicules automobiles et motocycles.

2. Hors meubles.

Source : ONS (2006), *Annual Survey of Hours and Earnings (ASHE) – 2006 Results*, édition en ligne, Office national de statistique, [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk).

par rapport au salaire minimum réduit que touchent les 18-21 ans est également proche de zéro dans certains secteurs<sup>12</sup>.

À l'instar du taux de chômage, le poids du salaire minimum varie aussi selon la région géographique. Par rapport à d'autres pays de l'OCDE, la disparité régionale des taux de chômage mesurée par le coefficient de variation est plutôt élevée au Royaume-Uni : elle s'est renforcée depuis le milieu des années 90, plaçant le pays au troisième rang des économies du G7 en 2003 (OCDE, 2005b). Depuis que le salaire minimum est fixé nationalement en termes nominaux, sa valeur réelle est beaucoup élevée en dehors de Londres, c'est-à-dire là où son poids potentiel est supérieur puisqu'il se situe plus haut dans l'échelle salariale et, donc, est davantage susceptible d'avoir des effets néfastes sur l'emploi (Stewart, 2002).

#### **Assurer l'équilibre entre la réduction de la pauvreté et les incitations à acquérir de meilleures qualifications et à progresser professionnellement**

L'un des principaux objectifs du gouvernement actuel a été de réduire la pauvreté des enfants, des retraités et des travailleurs ayant un emploi. Mais l'accent a également été mis sur l'atténuation des trappes à prestations sociales grâce à une politique visant à rendre le travail plus rémunérateur. Tendanciellement vers ces deux buts, les pouvoirs publics ont substantiellement accru le recours à des programmes de crédits d'impôt et de prestations sociales accordés sous condition de ressources. Introduit en avril 1999, le crédit d'impôt pour les familles qui travaillent (*Working Families Tax Credit*) destiné aux familles et aux parents isolés à faible revenu a été remplacé par différents autres programmes qui cherchent à aider les plus démunis, c'est-à-dire par exemple les familles comptant de jeunes enfants. Les autorités se sont moins préoccupées de veiller à fournir aux travailleurs peu qualifiés les incitations leur permettant de progresser professionnellement et d'améliorer leurs compétences. À moyen terme, de telles incitations sont cependant susceptibles d'avoir une influence notable sur les taux de pauvreté. Privilégier une « stratégie de l'emploi » plutôt qu'une « stratégie des prestations »

a de bonnes chances de fournir de meilleurs résultats tant du point de vue de la charge budgétaire que de la lutte contre la pauvreté à plus long terme (Whiteford et Adema, 2007).

Le plus important des programmes de prestations accordées sous condition de ressources est le crédit d'impôt pour les actifs (*Working Tax Credit*), prestation liée à l'exercice effectif d'une activité qui vient compléter le revenu des salariés faiblement rémunérés (encadré 3.2)<sup>13</sup>. Parmi les autres prestations octroyées sous condition de ressources indépendamment de la situation du demandeur au regard de l'emploi figurent :

- Le crédit d'impôt pour les enfants (*Child Tax Credit*), qui aide les familles comprenant des enfants et des jeunes de 16 à 19 ans scolarisés à plein-temps.
- L'allocation logement (*Housing Benefit*), dont la version actuelle (largement assise sur le loyer du bénéficiaire), devrait être remplacée en mars 2009 par l'allocation logement locale (*Local Housing Allowance*, ou LHA). Aujourd'hui testée dans neuf régions pilotes, la LHA consistera en une prestation fixe indexée sur la taille de la famille et les coûts locaux de logement.
- L'abattement sur les impôts locaux (*Council Tax Benefit*), qui diminue l'impôt prélevé par les autorités locales.

Grâce à ces mesures, les pouvoirs publics ont pu quelque peu augmenter l'offre de travail de certaines catégories de travailleurs et réduire la pauvreté des enfants. Les incitations à se réinsérer après une période de chômage – au moins à temps partiel – sont désormais plus fortes pour certaines catégories qu'elles ne l'étaient au milieu des années 90, ce qui diminue le risque de « trappe à chômage » et de « trappe à inactivité ». À titre d'exemple, le taux d'imposition effectif moyen que supporte un parent isolé ou un couple marié (monoactif) au chômage avec enfants à charge acceptant un emploi à tiers temps rémunéré à la moyenne du marché est aujourd'hui de 60 % environ. Ce taux s'entend sans les frais de garde d'enfants, qui peuvent le faire remonter sensiblement, en particulier pour le deuxième apporteur de revenu, comme on le verra plus loin. Néanmoins, une étude récente portant sur le crédit d'impôt pour les familles qui travaillent a constaté que cette mesure, par rapport au dispositif précédent, avait accru l'offre de travail disponible pour les mères isolées d'environ 5 points de pourcentage (Brewer et al., 2007).

La conjugaison d'un taux d'activité parental plus élevé et de fortes augmentations des crédits d'impôt et des prestations en faveur des familles à bas revenu a aussi réduit la pauvreté des enfants. Entre 1998/99 et 2004/05, la population d'enfants vivant dans la pauvreté a reculé de 4.4 à 3.6 millions<sup>14</sup>, c'est-à-dire de 33 % à 25 % de l'ensemble des enfants du pays. Ce résultat marque un progrès, mais il est en retrait par rapport à l'objectif gouvernemental, qui était d'obtenir une réduction d'un quart à l'horizon 2004-06 (voir aussi Hirsch, 2006). L'objectif à plus long terme est de diminuer la pauvreté des enfants de moitié d'ici 2010, et de l'éliminer d'ici 2020. Peut-être est-il bien ambitieux, compte tenu de la stagnation des chiffres observée ces trois dernières années. De la même manière, la pauvreté des adultes d'âge actif, à 19 %, n'a pas varié (Palmer et al., 2006).

**Les ménages monoactifs à faible revenu qui obtiennent un emploi mieux rémunéré ou travaillent un plus grand nombre d'heures sont ceux qui supportent les taux marginaux d'imposition effectifs les plus élevés**

Malgré les progrès enregistrés dans la lutte contre la pauvreté, les programmes de crédits d'impôt et de prestations accordés sous condition de ressources ont souvent affaibli,



### Encadré 3.2. Le crédit d'impôt pour les actifs et les autres prestations versées sous condition de ressources

Le crédit d'impôt pour les actifs (*Working Tax Credit*, qui a remplacé en 2003 le crédit d'impôt pour les familles actives) est une prestation liée à l'exercice d'une activité professionnelle, accordée sous condition de ressources, qui complète la rémunération des salariés faiblement rémunérés travaillant plus de 16 heures par semaine, ayant à charge au moins un enfant, un handicapé ou une personne âgée d'au moins 50 ans, et reprenant un emploi après avoir perçu des allocations de chômage. Tout individu de plus de 25 ans qui travaille plus de 30 heures par semaine a également droit à ce crédit d'impôt. Son montant dépend de la situation familiale et comporte différents éléments (tableau 3.4).

Tableau 3.4. **Éléments du crédit d'impôt pour les actifs**

Montant maximum par année fiscale, en £

	2006/07	2007/08
Montant de base payé à tout individu bénéficiant du crédit d'impôt pour les actifs	1 665	1 730
Allocations supplémentaires		
Deuxième adulte dans le cas d'un couple	1 640	1 700
Parent isolé	1 640	1 700
30 heures ou plus de travail hebdomadaire (ou conjointement dans le cas d'un couple)	680	705
Invalidité	2 225	2 310
Invalidité majeure	945	980
Personne âgée de 50 ans ou plus reprenant un emploi après avoir été allocataire		
• 16-29 heures de travail hebdomadaire	1 140	1 185
• Plus de 30 heures de travail hebdomadaire	1 705	1 770
Allocation pour garde d'enfants couvrant jusqu'à 80 % des frais dans une structure agréée		
• Maximum hebdomadaire pour un enfant	175	175
• Maximum hebdomadaire pour deux enfants ou plus	300	300
Seuil du revenu brut pour la réduction des prestations	5 220	5 220
Taux de réduction	37 %	37 %

Source : HM Revenue and Customs.

Qu'ils exercent ou non une activité professionnelle, les travailleurs ayant en outre la charge d'enfants de moins de 16 ans ont droit au crédit d'impôt pour les enfants (*Child Tax Credit*). Toutes les familles avec enfant(s) peuvent y prétendre si leur revenu ne dépasse pas £58 175 par an (£66 350 si l'enfant a moins d'un an). Le crédit comporte deux volets : tout d'abord, un volet « famille » qui est versé à toute famille ayant au moins un enfant et dont le montant est plafonné à £545 par an (exercice fiscal 2007/08); et un volet « enfant » versé pour chaque enfant de la famille et plafonné à £1 845 par an (exercice fiscal 2007/08). Des prestations complémentaires sont versées en faveur des enfants handicapés.

Le montant du crédit d'impôt pour les actifs se calcule en additionnant tous les éléments auxquels la personne ou le foyer a droit. Le cas échéant, le montant du crédit d'impôt pour les enfants y est ajouté. De cela sont ensuite déduits 37 % de la différence entre le revenu brut du demandeur et le seuil de £5 220 par an. Le revenu brut est défini comme étant la somme des rémunérations perçues et de toutes les prestations avant impôts et cotisations de sécurité sociale. Les revenus constitués d'autres prestations telles que l'allocation pour enfants à charge, l'allocation logement, l'allocation invalidité et l'abattement sur les impôts locaux ne sont pas intégrés au revenu brut. Le crédit d'impôt pour les actifs et le crédit d'impôt pour les enfants donnent lieu à l'application d'une condition de ressource



### Encadré 3.2. **Le crédit d'impôt pour les actifs et les autres prestations versées sous condition de ressources** (suite)

au niveau familial. Les familles dont le revenu annuel est inférieur à £5 220 (£14 495 pour celles qui n'ont droit qu'au crédit d'impôt pour les enfants) bénéficient du crédit d'impôt maximal. On retire d'abord les principaux éléments du crédit d'impôt pour les actifs, puis le volet concernant la garde d'enfants, puis enfin les volets « enfant » et « invalidité » du crédit d'impôt pour les enfants. Le volet « famille » du crédit d'impôt pour les enfants n'est pas retiré tant que le revenu familial reste inférieur à £50 000; le taux applicable au-delà de ce seuil est 6.67 %. En avril 2006, 1.9 million de familles environ bénéficiaient du crédit d'impôt pour les actifs, et 1.6 million d'entre elles du crédit d'impôt pour les enfants, d'où l'on peut déduire qu'un petit cinquième des bénéficiaires n'avait pas d'enfant à charge (Phillips et Sibieta, 2006).

Outre le crédit d'impôt pour les actifs et le crédit d'impôt pour les enfants, les personnes à bas revenu ont droit à l'allocation logement si leur épargne est inférieure à £16 000 ou qu'elles sont âgées d'au moins 60 ans et touchent le volet « garantie » du Pension Credit. Si une personne vit en couple, un seul individu sur les deux a droit à la prestation, et un célibataire de moins de 25 ans a droit à une allocation logement restreinte à une chambre meublée ou une chambre en colocation. Le montant maximum est le « loyer éligible », différent du loyer lui-même. Ce loyer éligible se base sur le loyer, auquel sont ajoutés l'eau, le chauffage et d'autres services. L'allocation logement est évaluée en même temps que l'abattement sur les impôts locaux et n'a pas d'impact sur les autres prestations éventuelles. Depuis novembre 2003, un nouveau dispositif d'allocation logement appelé *Local Housing Allowance* (LHA) est expérimenté dans neuf régions. La LHA fait reposer le montant maximum versé aux locataires sur la taille du foyer et le lieu, de sorte que deux foyers de la même région connaissant une situation similaire auront droit à un montant de prestations du même ordre. Ce système offre à chaque locataire la possibilité de choisir la manière de dépenser ses revenus et prestations à son gré, selon qu'il préfère louer un logement plus spacieux ou économiser sur le logement pour privilégier la consommation (ou l'épargne). La phase pilote devrait déboucher sur une mise en œuvre nationale en mars 2008.

pour les travailleurs à temps partiel, les incitations à augmenter le nombre d'heures travaillées et à progresser professionnellement par une amélioration des qualifications et par la formation. Ainsi, les deux moyens dont disposent les autorités pour aider les travailleurs à revenu modeste – soutenir directement leur revenu et les encourager à gagner davantage – sont en conflit (Adam *et al.* 2006a; 2006b). De même, les interactions entre la fiscalité et les prestations sociales créent souvent des « trappes à bas salaires » : une hausse de la rémunération brute liée à l'exercice d'une activité ne se traduit pas par une hausse du revenu net en raison d'une imposition plus forte et de prestations moindres<sup>15</sup>.

Le taux marginal d'imposition effectif (TMIE) mesure le pourcentage de la rémunération supplémentaire qui est prélevé par le système combiné impôts-prestations<sup>16</sup>. Les TMIE induits par le passage d'un emploi à temps plein payé au salaire minimum à un emploi mieux rémunéré sont particulièrement élevés (proches, dans certains cas, de 90 %) pour les parents isolés et les couples monoactifs avec enfants (tableau 3.5). Mais le TMIE est également élevé (entre 60 % et 80 %) pour les célibataires ou les couples monoactifs sans enfant qui souhaitent faire passer leur rémunération du salaire minimum à deux tiers du salaire moyen. Pour comprendre le succès ou l'échec

Tableau 3.5. **Taux marginaux d'imposition effectifs pour différentes transitions de rémunération<sup>1</sup>**

À nombre constant d'heures travaillées à plein-temps, 2005

	Passage du salaire minimum à				Passage de 67 % à 100 % du salaire d'un ouvrier moyen	
	67 % du salaire d'un ouvrier moyen		100 % du salaire d'un ouvrier moyen		2001	2005
	2001	2005	2001	2005		
<b>Sans enfants</b>						
Célibataire	59	59	46	46	32	33
Couple marié monoactif	71	76	52	54	32	33
Couple marié biactif (2 <sup>e</sup> apporteur de revenus)	32	33	32	33	32	33
<b>Deux enfants</b>						
Célibataire	89	90	77	75	65	61
Couple marié monoactif	89	90	78	77	66	65
Couple marié biactif (2 <sup>e</sup> apporteur de revenus)	32	33	32	33	32	33

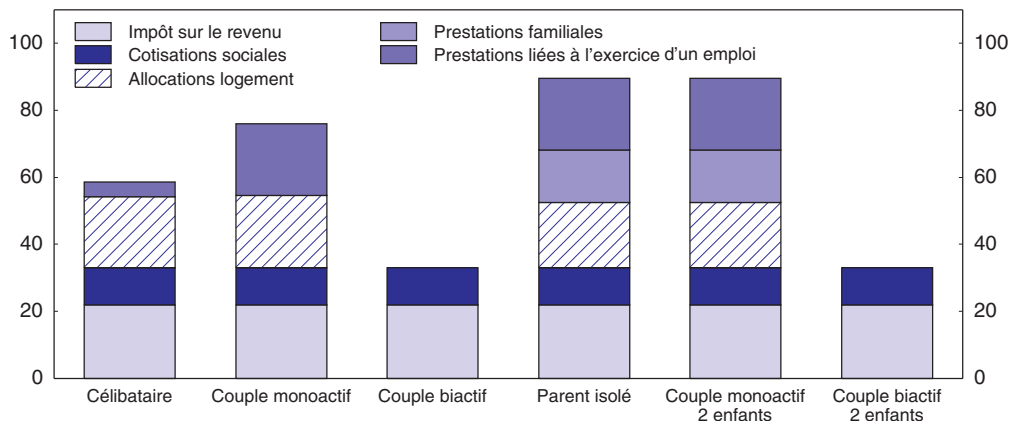
1. Calculs effectués à partir des Modèles impôts-prestations de l'OCDE en modifiant les niveaux de rémunération pour un emploi à plein-temps. Dans le cas d'un couple marié, on suppose que le niveau de salaire du deuxième apporteur de revenus varie cependant que le principal apporteur de revenus gagne 67 % du salaire d'un ouvrier moyen. L'aide sociale et toutes les autres prestations accordées sous conditions de ressources sont supposées disponibles sous réserve de satisfaire aux conditions applicables de revenu. Ni les allocations pour garde d'enfants ni les frais de garde d'enfants ne sont pris en considération dans ces calculs.

Source : Calculs basés sur OCDE (2007), *Prestations et salaires*, à paraître.

relatif des incitations à opter pour un emploi mieux rémunéré et plus qualifié, il ne faut pas négliger l'influence de chaque moyen d'action et sa contribution au TMIE global. S'agissant des parents isolés et des couples mariés monoactifs avec enfants, une grande part du TMIE subi lors du passage d'un emploi payé au salaire minimum à un emploi rémunéré à 67 % du salaire moyen s'explique par le retrait des prestations liées à l'exercice d'un emploi et des allocations logement, conjugué à une hausse de l'impôt sur le revenu (graphique 3.9). Pour une personne célibataire, le retrait des allocations logement et la hausse de l'impôt sur le revenu représentent deux tiers environ du TMIE, le retrait des prestations liées à l'exercice d'un emploi étant moins important.

Graphique 3.9. **Contributions aux taux marginaux d'imposition effectifs**

Passage du niveau de salaire minimum à 67 % du salaire moyen, en pourcentage, 2005



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/116218386526>

Source : OECD (2007), *Modèles impôts-prestations de l'OCDE*, à paraître, [www.oecd.org/els/social/prestationsetsalaires](http://www.oecd.org/els/social/prestationsetsalaires).

Ensemble, la plus lourde imposition et le retrait de prestations affectent également les incitations financières qu'ont les travailleurs à accroître leur nombre d'heures travaillées pour un niveau donné de salaire. On observe notamment des TMIE élevés pour les travailleurs qui doublent la durée de leur travail en passant d'un mi-temps à un plein-temps, ou d'un tiers temps à un deux tiers temps, surtout s'ils sont des parents isolés ou des couples mariés monoactifs avec enfants. Ainsi, bien que les trappes à chômage et à inactivité soient combattues avec succès par des incitations à reprendre au moins une certaine activité professionnelle (OCDE, 2005a), les travailleurs peu qualifiés sont souvent victimes de « trappes à bas salaires » liées au temps partiel (tableau 3.6). Comme le revenu plus élevé d'un couple biactif fait perdre le droit aux crédits d'impôt, les couples monoactifs peu qualifiés sont nettement moins incités que les couples biactifs à progresser professionnellement soit en optant pour un emploi mieux rémunéré, soit en travaillant un plus grand nombre d'heures. Ainsi s'exprime l'ambivalence de l'action des pouvoirs publics, soucieux à la fois de soulager la pauvreté des familles monoactives et d'améliorer les incitations à progresser professionnellement (Draper, 2006).

Tableau 3.6. **Taux marginaux d'imposition effectifs pour les travailleurs à temps partiel**

Différentes transitions de nombre d'heures travaillées, en pourcentage, 2005<sup>1</sup>

	D'un mi-temps à un temps plein						D'un tiers à deux tiers de temps					
	Sans enfant			Deux enfants			Sans enfant			Deux enfants		
	Célibataire	Couple marié monoactif	Couple marié biactif	Parent isolé	Couple marié monoactif	Couple marié biactif	Célibataire	Couple marié monoactif	Couple marié biactif	Parent isolé	Couple marié monoactif	Couple marié biactif
<b>Royaume-Uni</b>	<b>35</b>	<b>43</b>	<b>33</b>	<b>69</b>	<b>72</b>	<b>33</b>	<b>58</b>	<b>69</b>	<b>33</b>	<b>84</b>	<b>84</b>	<b>33</b>
Allemagne	54	45	53	60	58	53	51	58	50	81	78	51
Canada	34	36	31	60	60	39	32	39	29	44	52	39
États-Unis	29	23	29	46	47	30	32	37	29	41	44	38
Finlande	42	58	42	61	76	42	64	93	34	63	100	34
France	39	29	35	34	33	33	34	35	36	55	55	31
Italie	37	40	37	34	31	43	35	25	34	3	-7	49
Japon	21	20	21	40	45	24	19	52	19	86	94	26
Suède	35	45	35	51	54	35	57	82	35	52	92	35

1. Les salaires horaires correspondent au niveau du salaire de l'ouvrier moyen, de sorte que la rémunération totale d'une personne travaillant à mi-temps sera égale à la moitié du salaire de l'ouvrier moyen. L'aide sociale et toutes les autres prestations accordées sous conditions de ressources sont supposées disponibles sous réserve de satisfaire aux conditions applicables de revenu. Les enfants sont âgés de 4 et 6 ans et ni les allocations pour garde d'enfants ni les frais de garde d'enfants ne sont pris en considération. Les prestations liées à l'exercice d'un emploi qui dépendent du passage d'une situation de chômage à une situation d'emploi ne sont pas accessibles dans la mesure où la personne modifiant son nombre d'heures travaillées est déjà en situation d'emploi avant ledit changement. Pour les couples mariés, le pourcentage du salaire de l'ouvrier moyen concerne un seul conjoint; le deuxième conjoint est supposé inactif et ne percevoir aucun revenu s'il appartient à un couple monoactif, ou percevoir une rémunération à plein-temps égale à 67 % du salaire de l'ouvrier moyen s'il appartient à un couple biactif.

Source : OCDE (2007), *Prestations et salaires*, à paraître.

### **Le niveau élevé des coûts de garde d'enfants désincite de nombreux deuxièmes apporteurs de revenu et parents isolés peu qualifiés à reprendre un travail**

Il semble bien que le marché du travail du Royaume-Uni soit relativement flexible du point de vue, notamment, des horaires de travail des femmes. En 2002, près de 35 % des femmes du Royaume-Uni ayant une activité professionnelle travaillaient moins de 30 heures par semaine, contre environ 18 % en Suède, 13 % en Finlande et 22 % au Canada (OCDE, 2005c). Ces chiffres peuvent s'expliquer par le dispositif juridique et la flexibilité des employeurs du Royaume-Uni, mais peut-être la disponibilité et le coût de l'accueil des

enfants sont-ils aussi en cause. De fait, la garde d'enfants, plus onéreuse au Royaume-Uni que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (OCDE, 2005c), peut représenter une charge majeure pour les familles, en particulier si leur revenu est modeste. Elle a également une forte incidence sur les incitations à occuper un emploi, notamment en dissuadant le deuxième apporteur de revenu du ménage de prendre ou reprendre un emploi faiblement rémunéré, ce qui alimente les « trappes à inactivité ». Cet éloignement du marché du travail empêche en outre les personnes concernées de progresser plus tard dans leur emploi et réduit leur potentiel de gains futurs.

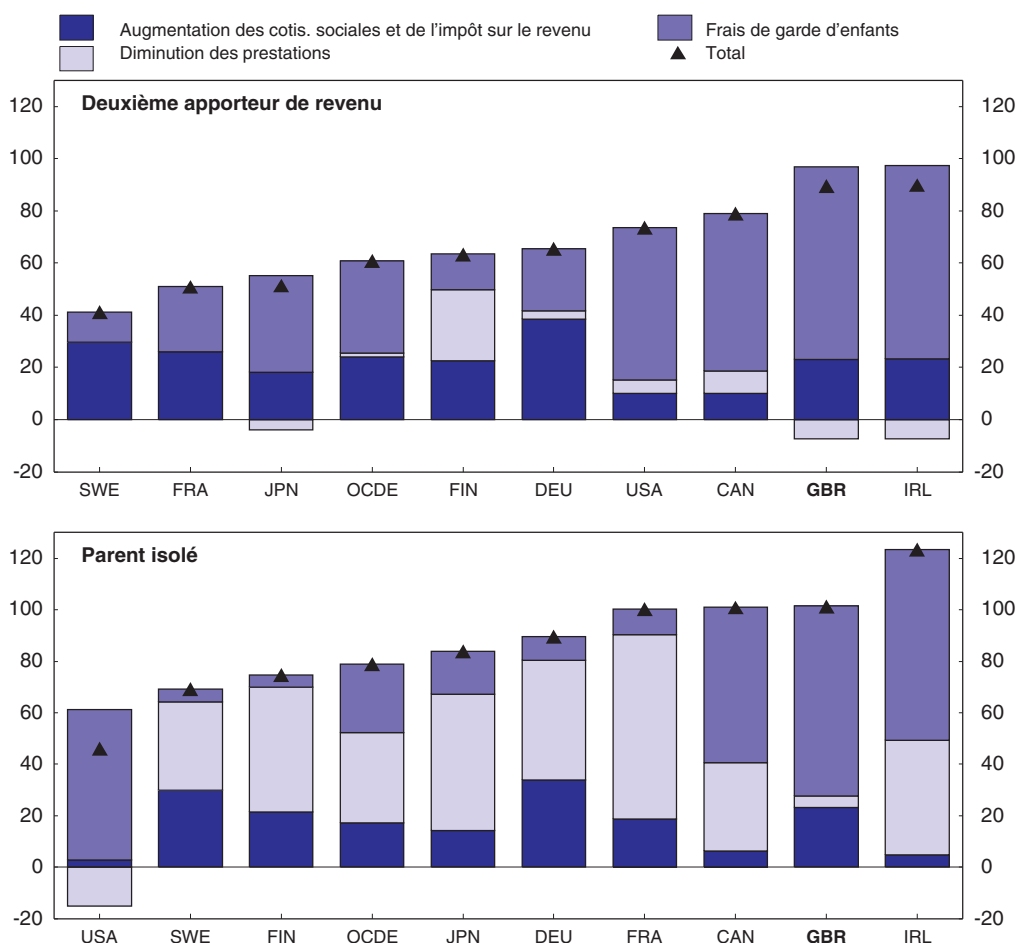
Trois prestations principales sont offertes aux familles avec enfant. Tout d'abord, le volet « enfant » du crédit d'impôt pour les actifs rembourse 80 % des frais de garde d'enfants des familles à faible revenu, à concurrence d'un plafond qui dépend du nombre d'enfants et est fixé à environ £19 500 pour les familles ayant un enfant et £24 500 pour celles en ayant deux. Ces seuils s'appliquent au revenu total de la famille. En second lieu, le crédit d'impôt pour les enfants est un complément général de revenu versé aux familles avec enfants occupant ou non un emploi. Troisièmement, l'allocation pour enfants à charge (*Child Benefit*) est versée pour chaque enfant âgé de moins de 16 ans, ou de moins de 19 ans s'il est scolarisé à temps plein au niveau A-level ou équivalent<sup>17</sup>. Cette prestation n'est pas liée au revenu ou à l'épargne du ménage, de sorte que la plupart des parents élevant un enfant la touchent. Son montant hebdomadaire est de £18.10 pour l'aîné, et de £12.10 pour chaque enfant supplémentaire.

Une fois les frais de garde d'enfants et les impôts et prestations pris en compte, le taux d'imposition effectif moyen, ou impôt implicite sur la reprise d'une activité professionnelle, augmente de manière significative pour certains parents. Par exemple, l'OCDE estime qu'un parent isolé qui reprend un emploi à temps plein rémunéré aux deux tiers du salaire moyen supportait un taux d'imposition effectif moyen de 101.3 % en 2004, contre 69.8 % seulement hors frais de garde d'enfants. Pour le deuxième apporteur de revenu, l'apporteur principal étant payé les deux tiers du salaire moyen, l'impôt implicite sur la réinsertion atteignait 89.45 %, contre 23.1 % hors frais de garde d'enfants (graphique 3.10)<sup>18</sup>. Autrement dit, les frais de garde d'enfants ajoutent quelque 16 points de pourcentage au taux d'imposition effectif moyen supporté par les parents isolés à faible revenu, et environ 70 points de pourcentage au taux d'imposition effectif moyen des deuxièmes apporteurs de revenu. Ces taux implicites sont parmi les plus élevés dans la zone OCDE.

Parmi les réformes susceptibles d'améliorer les perspectives professionnelles des travailleurs peu qualifiés, on peut donc citer les mesures suivantes :

- Modifier le système prélèvements-prestations afin de mieux inciter les parents isolés (travaillant souvent à temps partiel) et les couples monoactifs à faible revenu à progresser dans l'échelle des rémunérations.
- En particulier pour le deuxième apporteur de revenu, étudier la manière d'atténuer l'incidence des frais de garde d'enfants et des aides versées à cet effet sur les incitations à exercer un emploi.
- Faire bénéficier ceux qui suivent des cursus d'études agréés, ainsi que ceux qui travaillent, du volet « enfant » du crédit d'impôt pour les actifs. Cette mesure pourrait à l'avenir faire reculer la pauvreté en améliorant les perspectives d'emploi à plus long terme des parents isolés et des deuxièmes apporteurs de revenu.

Graphique 3.10. **Impôt implicite sur la reprise d'une activité professionnelle**<sup>1</sup>  
En pourcentage de la rémunération brute du nouvel emploi, 2004



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/116232817078>

1. Compte tenu des frais de garde d'enfants et des variations d'impôt et de prestations en cas de passage à un emploi rémunéré aux deux tiers du salaire de l'ouvrier moyen.

Source : OCDE (2007), *Prestations et salaires*, à paraître.

- S'agissant des parents isolés, subordonner davantage l'octroi des prestations à l'exercice d'un emploi. Aujourd'hui, les parents isolés ne sont pas tenus de travailler jusqu'aux 16 ans de leur dernier enfant. Ce seuil est élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE, où la moyenne se situe autour de 6 ans. Toutefois, dans un Livre vert récent intitulé *In Work Better Off : Next Steps to Full Employment* (DWP, 2007), le gouvernement, reprenant les recommandations du rapport Freud (2007) sur la réforme de la protection sociale, a proposé d'abaisser cet âge limite à 7 ans en octobre 2010 ou lorsque les ressources budgétaires le permettront. Le délai de consultation se termine en octobre 2007.

L'interface entre le système de sécurité sociale et le dispositif fiscal représente pour les pouvoirs publics un défi formidable d'un point de vue non seulement statique, mais aussi dynamique. S'il est vrai qu'un chômeur reprenant un emploi peut avoir à supporter des taux marginaux d'imposition effectifs défavorables qui amputent la hausse de son revenu disponible (en particulier du point de vue du temps de loisirs perdu), cet inconvénient peut n'être que transitoire pour ceux qui jouissent de bonnes perspectives sur le marché du

travail. L'expérience professionnelle de celui qui possède de bonnes compétences de base contribuera à son avancement et, en fin de compte, à une rémunération supérieure. C'est pourquoi il est si important d'investir dans l'instruction et l'acquisition de compétences, qui contribuent à raccourcir la période de transition où la productivité du travailleur est basse. Si les chômeurs, les travailleurs peu qualifiés et les jeunes investissent dans leur propre avenir en s'instruisant et en se formant, ils sont partie prenante dans ce futur et se préparent mieux à participer à un système reposant sur des obligations mutuelles. Meghir et Phillips (2007) soulignent le fait que si les études empiriques constatent en général une faible élasticité de l'offre de travail par rapport au revenu, c'est qu'il s'agit souvent d'analyses portant sur le court terme. Il pourrait s'avérer plus important, notamment du point de vue de leurs répercussions sur le comportement d'accumulation du capital humain, d'opérer des ajustements à plus long terme du système prélèvements-prestations.

## Politiques actives du marché du travail

### **Aider les bénéficiaires de prestations d'incapacité à reprendre une activité professionnelle**

La réinsertion professionnelle est pour les personnes souffrant de certaines maladies ou incapacités un moyen de sortir de la pauvreté. Cette catégorie est toutefois confrontée à des obstacles particuliers pour retrouver une activité, et les bénéficiaires de prestations d'incapacité peuvent être peu incités à travailler (OCDE, 2007b), ce qui semble indiquer que les politiques actives du marché du travail peuvent jouer un grand rôle dans cette transition. Ce constat vaut tout particulièrement au Royaume-Uni, où l'on a enregistré la plus forte hausse des taux d'inactivité parmi les hommes d'âge très actif qui déclarent comme principal motif d'inactivité une maladie de longue durée ou une invalidité.

Les programmes *New Deal* visant les catégories défavorisées de la population font partie des politiques actives du marché du travail (instaurées en 1998) qui proposent une assistance individuelle personnalisée en privilégiant le travail comme solution optimale pour sortir de la pauvreté<sup>19</sup>. L'objectif à long terme des autorités est de relever le taux d'emploi global à 80 % de la population d'âge actif, contre 74,5 % actuellement, sachant qu'on ne pourra y parvenir, de l'avis général, sans s'attaquer à l'inactivité de membres de catégories essentielles de la population telles que les bénéficiaires de prestations d'incapacité. La majorité de ces allocataires n'est pas répartie également dans la population, mais concentrée dans certaines régions parmi les plus pauvres et déshéritées, et concerne particulièrement les travailleurs les moins qualifiés. Le programme pilote « Passerelles pour l'emploi », conçu pour traiter ce problème, a jusqu'ici donné des résultats encourageants, même si l'on craint qu'ils le soient moins lorsqu'il deviendra obligatoire (encadré 3.3).

On pourrait également prendre des mesures pour empêcher les travailleurs de basculer dans le régime d'incapacité. De nombreux allocataires sont servis avant même un examen médical, et nombreux sont ceux qui passent automatiquement dans le régime d'incapacité à l'expiration des indemnités légales de maladie qui sont versées pendant 28 semaines. De la même manière, il faudrait accorder plus d'attention à la phase initiale de la maladie du grand nombre de chômeurs versés dans le régime d'incapacité. Un meilleur suivi de la santé des bénéficiaires d'allocations chômage pourrait contribuer à détecter plus tôt un besoin d'assistance et éviter le passage à ce régime. Le traitement des allocataires de longue durée constitue un autre défi : 22 % seulement des bénéficiaires



### Encadré 3.3. « Passerelles pour l'emploi »

En vertu du programme « Passerelles pour l'emploi », la majorité des demandeurs de prestations d'incapacité, qu'ils soient nouveaux ou déjà allocataires, sont tenus d'avoir avec un conseiller individuel spécialisé un entretien initial axé sur le travail. La plupart se rendent ensuite mensuellement à cinq autres entretiens axés sur le travail menés par le même conseiller. Au cours de l'entretien initial est convenu un plan d'action détaillant les activités à entreprendre que le demandeur de prestations a recensées; ce plan est passé en revue à chaque entretien suivant. Le demandeur bénéficie de l'assistance de *Jobcentre Plus* – par exemple via le *New Deal for Disabled People* – et de quelques autres aides mises au point spécialement pour le programme « Passerelles pour l'emploi ». Enfin, une prime de retour à l'emploi de £40 par semaine est versée pendant un maximum de 52 semaines à ceux qui se réinsèrent à raison d'au moins 16 heures hebdomadaires pour un salaire annuel inférieur ou égal à £15 000.

Début 2005, la première phase pilote a couvert environ 9 % du territoire; elle a été progressivement étendue, jusqu'à décembre 2006, à quelque 40 % du pays. D'ici avril 2008, le programme sera proposé obligatoirement à tous les demandeurs nouveaux et, à titre facultatif, aux allocataires existants.

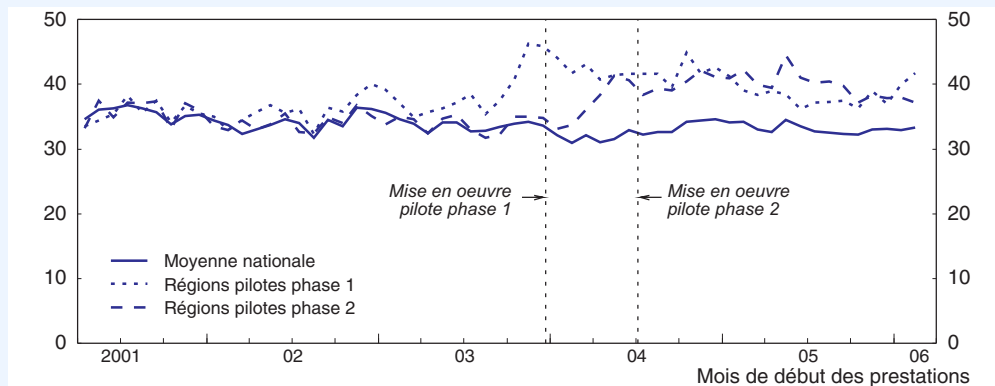

La loi 2007 sur la réforme des prestations sociales (*Welfare Reform Act 2007*) a modifié les prestations d'incapacité et remplacé le dispositif actuel de prestations d'incapacité par une nouvelle allocation d'emploi et d'assistance (ESA, ou *Employment and Support Allowance*) intégrée et simplifiée. L'ESA fera son apparition en 2008. La prestation réformée améliorera la sécurité financière des personnes les plus malades et invalides, et sera plus généreuse pour tous les allocataires qui participent à des activités axées sur le travail<sup>1</sup>. L'examen médical préalable à la perception de la prestation d'incapacité (c'est-à-dire le PCA, ou *Personal Capability Assessment*) sera aussi modifié de façon à mettre l'accent sur la capacité de l'individu à progresser en direction d'une reprise d'activité plutôt que sur son incapacité à travailler dans l'instant présent. Il comprendra également un examen de santé mentale. Une nouvelle évaluation dénommée « évaluation médicale axée sur le travail » sera mise en place afin d'apprécier les compétences et capacités du demandeur et de détecter le matériel ou toute autre aide utile qui seraient nécessaires pour ceux que l'on estime en mesure de reprendre un emploi. Pendant la phase d'évaluation (qui durera trois mois), le demandeur touchera l'allocation de recherche d'emploi (*Jobseeker's Allowance*). Après le PCA, il a droit à une aide à l'emploi (*Employment Support*) complémentaire, qui est octroyée si un plan d'action individuel axé sur les activités liées à l'emploi a été élaboré. Les personnes les plus invalides et malades ne seraient pas tenues à de telles activités pour percevoir cette aide complémentaire, mais elles pourraient y participer sur la base du volontariat.

Les premiers résultats de la phase pilote du programme « Passerelles pour l'emploi » sont encourageants : on a relevé, dans les districts pilotes, une augmentation d'environ 8 points de pourcentage du taux de sortie du régime d'incapacité à six mois (Blyth, 2006)<sup>2</sup>. Plus récemment (au second semestre 2005), les taux de sortie sont redescendus dans ces régions 5 points au-dessus du groupe témoin (graphique 3.11). L'un des points faibles de cette phase pilote tient au mode de participation, à savoir le volontariat, et à la cible principale – c'est-à-dire les nouveaux demandeurs plutôt que l'ensemble des allocataires actuels et potentiels. Le programme « Passerelles pour l'emploi » devrait aussi mettre davantage l'accent sur la santé mentale, afin de pouvoir mieux aider la population nombreuse et croissante de demandeurs de prestations d'incapacité souffrant d'affections mentales et comportementales. Néanmoins, si les tests pilotes demeurent concluants et efficaces, le programme devrait être étendu comme prévu aux nouveaux demandeurs (à l'exception des plus invalides et des plus malades) et, à titre obligatoire, aux bénéficiaires actuels.

## Encadré 3.3. « Passerelles pour l'emploi » (suite)

Graphique 3.11. Le programme « Passerelles pour l'emploi » accroît le taux de sortie du régime d'incapacité<sup>1</sup>

Taux de sortie à six mois, en pourcentage

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/116255041581>

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

Source : Department for Work and Pensions.

1. Ceux qui refusent complètement de participer, notamment en ne se rendant pas aux entretiens, percevront l'allocation de recherche d'emploi, qui est inférieure à la prestation d'incapacité.
2. Ces résultats sont habituellement entachés d'un certain biais de sélection positif car les participants volontaires font plutôt partie de ceux qui recherchent un emploi le plus activement (Carcillo et Grubb, 2006).

d'une prestation d'incapacité pendant une année complète sortent du régime d'incapacité l'année suivante, et 29 % d'entre eux sont toujours allocataires huit ans plus tard (DWP, 2006).

### Centrer l'action sur les zones les plus défavorisées

Une nouvelle initiative centrée sur les zones les plus défavorisées a vu le jour en 2006. Les villes pilotes (*pathfinders*) du programme *City Strategy* (Stratégie pour la ville) sont 13 villes qui jouiront d'une plus grande souplesse pour appliquer des programmes personnalisés dont l'objectif est de résoudre les problèmes ayant dissuadé des personnes de travailler dans la région, et de renforcer son attrait grâce à des mesures concernant l'emploi, les qualifications et la santé<sup>20</sup>. La démarche consiste à regrouper les moyens des organismes gouvernementaux, des collectivités locales et des employeurs, qui élaborent des objectifs de résultats au moyen de négociations entre l'administration centrale et la collectivité locale. L'accent sera mis sur les individus les plus défavorisés, c'est-à-dire probablement sur les bénéficiaires de prestations d'incapacité, les parents isolés, les personnes âgées et les minorités ethniques. Ces « consortiums » joindront leurs forces à celles de *Jobcentre Plus* et des *Learning Skills Councils* pour s'assurer que les individus bénéficient d'un accès moins complexe aux aides. Ils veilleront également à ce que l'assistance disponible corresponde mieux aux besoins des employeurs locaux, en offrant un parcours plus clair menant de la formation et de l'amélioration des qualifications à



l'entreprise. Le ministère du Travail et des Retraites fournira des crédits initiaux complémentaires à ces régions, et des financements en fonction des résultats obtenus sont prévus par la suite. Si avec cette première série de villes pilotes les résultats sont probants, le gouvernement a l'intention de déployer le programme dans d'autres régions.

#### Encadré 3.4. **Recommandations relatives au marché du travail**

1. Réétudier la priorité relative actuellement accordée aux incitations à acquérir de meilleures qualifications et à travailler par rapport à la réduction de la pauvreté :
  - Envisager de modifier le système prélèvements-prestations de manière à diminuer le taux marginal d'imposition effectif supporté par les parents isolés et les couples monoactifs lorsqu'ils travaillent plus d'heures ou évoluent professionnellement.
  - Améliorer les incitations à l'emploi des deuxièmes apporteurs de revenu en réduisant le lourd impôt implicite sur la réinsertion imputable au coût élevé de la garde d'enfants.
  - Améliorer les incitations à acquérir de meilleures qualifications en faisant bénéficier les personnes peu qualifiées qui entreprennent des cursus d'études agréés, comme pour celles qui travaillent, du volet « garde d'enfants » du crédit d'impôt pour les actifs.
  - Comme il est proposé dans le Livre vert *In Work, Better Off*, resserrer les conditions d'emploi applicables aux parents isolés, en particulier à la lumière des généreuses subventions pour garde d'enfants qui sont versées aux familles monoactives.
2. Moins relever le salaire minimum adulte et le salaire minimum réduit que la rémunération médiane, afin de stimuler l'emploi des travailleurs peu qualifiés. Continuer à surveiller l'évolution de l'emploi dans les secteurs à faibles rémunérations pour s'assurer que le niveau du salaire minimum ne contribue pas à diminuer l'emploi.
3. Continuer à étendre, comme prévu, le dispositif « Passerelles pour l'emploi » à l'ensemble des nouveaux demandeurs, et veiller à sa mise en œuvre effective.
  - Si les expériences pilotes s'avèrent concluantes et efficaces, rendre le dispositif obligatoire pour tous les allocataires. Cette opération nécessitera probablement un surcroît de ressources publiques.
  - Améliorer le suivi de l'état de santé des personnes dont le droit à des indemnités et des prestations de maladie touche à sa fin, et effectuer plus tôt le contrôle médical des demandeurs.
  - S'intéresser davantage à la phase initiale de la maladie pour l'importante population de chômeurs qui demandent à être versés dans le régime d'incapacité. Un meilleur suivi de l'état de santé des bénéficiaires d'allocations chômage, par exemple, aiderait à détecter plus tôt un besoin d'assistance, et pourrait éviter le passage à ce régime.
  - Si l'on parvient, dans la première série de villes pilotes du programme City Strategy, à réinsérer des catégories défavorisées (par exemple les travailleurs peu qualifiés) d'une manière efficace, envisager de déployer plus largement ce programme. Comme par ailleurs l'efficacité des programmes tend à diminuer sur la durée de leur mise en œuvre, il conviendrait d'élaborer et d'évaluer de nouvelles approches.
4. Améliorer le suivi statistique du stock de main-d'œuvre migrante en croisant les immatriculations des travailleurs au *Worker Registration Scheme* avec d'autres bases de données (comme celle, par exemple, des contribuables). Rendre en outre obligatoire l'inscription des travailleurs indépendants au *Worker Registration Scheme*. Envisager de réduire les frais de cette inscription qui, pour certains, peuvent s'avérer dissuasifs

## Notes

1. L'inégalité des revenus étant ici mesurée par le ratio salarial entre le 90<sup>e</sup> et le 10<sup>e</sup> centile, pour des travailleurs employés toute l'année et à temps plein.
2. Il se peut que la croissance plus faible des salaires réels enregistrée aux États-Unis soit liée à la hausse rapide des coûts non salariaux de main-d'œuvre (comme, par exemple, les coûts des soins de santé).
3. Entre 2001-03 et 2004-06, la croissance annuelle de la rémunération médiane brute à temps plein a ralenti, au total, d'un petit 0.1 point de pourcentage. Mais cette décélération a été beaucoup plus brutale dans l'hôtellerie-restauration (3.3 points de pourcentage) et dans les autres activités de services collectifs, sociaux et personnels (0.8 points de pourcentage), secteurs qui ont été marqués par une immigration de travailleurs relativement importante (calculs fondés sur l'*Annual Survey of Hours and Earnings*, 2006).
4. Au Royaume-Uni, différents autres facteurs, dont la dynamique de la formation de familles, pèsent de façon non négligeable sur le revenu disponible.
5. Selon la *General Household Survey*, le taux d'inactivité des hommes d'âge très actif appartenant au quartile de qualifications inférieur a augmenté de 7.7 points de pourcentage entre 1987-91 et 2000-01, puis seulement de 2.9 points depuis lors. S'agissant des hommes peu qualifiés plus âgés, il a augmenté de 8.8 points de pourcentage, puis de 5.7 points. Selon les données de la *Labour Force Survey*, le taux d'inactivité des hommes peu qualifiés d'âge très actif a progressé de 9.9 points de pourcentage entre 1987-91 et 2002, puis de 0.7 point; les chiffres correspondants pour les hommes plus âgés sont respectivement de 5.7 et 1.4 points de pourcentage (Nickell, 2004).
6. Les autres raisons de l'inactivité sont la poursuite d'études, une maladie de courte durée et le statut d'homme au foyer.
7. Selon des données 2004 de l'OCDE sur le niveau d'études, 26 % de l'ensemble de la population britannique en âge de travailler et 31 % des travailleurs ayant entre 25 et 34 ans avaient suivi des études de niveau supérieur.
8. Entre la mise en place du salaire minimum en avril 1999 et sa dernière hausse d'octobre 2006, le taux horaire applicable aux travailleurs adultes est passé de £3.60 à £5.35, et le taux horaire applicable aux jeunes (18-21 ans) de £3 à £4.45. Lors des dernières négociations, le gouvernement a décidé de relever le premier de 3.2 % à £5.52, et le second de 3.4 % à £4.60, à compter d'octobre 2007.
9. Malgré l'existence d'un salaire minimum différencié pour les jeunes travailleurs (18-21 ans), il semble que les employeurs aient plutôt tendance à les payer au tarif minimal prévu pour les adultes (DTI, 2006).
10. La position actuelle de cette commission pour 2008 est de recommander une hausse du salaire minimum calquée sur la croissance de la rémunération moyenne (Low Pay Commission, 2007).
11. La prime de rémunération du dixième centile est la différence entre le salaire moyen versé aux 10 % de travailleurs à plein-temps les moins bien rémunérés d'un secteur donné et le salaire minimum.
12. Par exemple, par rapport au salaire minimum horaire réduit des 18-21 ans qui s'élève à £4.45, la rémunération du dixième centile des 18-21 ans n'atteint que £4.49 l'heure dans le bâtiment, £4.54 dans la vente, la maintenance et la réparation de véhicules automobiles, et £4.54 dans les autres activités de services collectifs, sociaux et personnels (ONS, 2006b).
13. Les chiffres récents montrent qu'une proportion non négligeable de ceux qui y ont droit, et notamment des couples biactifs sans enfant, n'ont pas utilisé le crédit d'impôt pour les actifs.
14. Ces données sont tirées de la publication *Households Below Average Income (HBAI) 1994/95-2005/06 (Revised)* du ministère du Travail et des Retraites, où est pris en compte le nombre d'enfants vivant dans des foyers qui gagnent moins de 60 % de la rémunération moyenne après déduction des coûts de logement.
15. Au Royaume-Uni, un surcroît de rémunération dû à une hausse du nombre d'heures travaillées n'équivaut pas toujours au même montant issu d'un salaire horaire supérieur, car il faut travailler au moins un certain nombre d'heures pour avoir droit aux prestations liées à l'exercice d'une activité (les seuils sont de 16 et 30 heures).
16.  $TMIE = 1 - (\text{variation du revenu net tirée d'une transition de rémunération donnée}) / (\text{variation du revenu brut tirée d'une transition de rémunération donnée})$ , à nombre d'heures travaillées constant.

17. L'allocation pour enfants est versée aux jeunes de moins de 20 ans si le cours a débuté avant leur 19<sup>e</sup> anniversaire.
18. Le relèvement du plafond de remboursement de 70 % à 80 % des frais de garde d'enfants éligibles n'est pas encore intégré au calcul car il repose sur les règles de prélèvements-prestations de 2004.
19. Les catégories défavorisées en question sont les personnes invalides, les parents isolés, les minorités ethniques, les travailleurs âgés, les travailleurs peu qualifiés et les habitants des 30 districts locaux les plus défavorisés.
20. Les villes concernées sont Birmingham, Blackburn, Dundee, Édimbourg, Glasgow, Heads of the Valleys, Leicester, Liverpool, Manchester, Nottingham, Rhyl, Sheffield, Tyne et Wear.

### Références bibliographiques

- Adam, S., M. Brewer et A. Shephard (2006a), « Financial Work Incentives in Britain : Comparison over Time and between Family Types », *IFS Working Paper*, n° W06/20, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Adam, S., M. Brewer et A. Shephard (2006b), *The Poverty Trade-off : Work Incentives and Income Redistribution in Britain*, Joseph Rowntree Foundation, New York.
- Andersson, T. (2006), « Globalisation Challenges for Europe – Labour Market Perspectives », *Globalisation Challenges for Europe*, Prime Minister's Office Publications, n° 18/2006, Helsinki.
- Blanchflower, D.G., J. Saleheen et C. Shadforth (2007), « The Impact of the Recent Migration from Eastern Europe on the UK Economy », *Discussion Paper*, n° 17, Banque d'Angleterre, Londres.
- Blyth, B. (2006), « Incapacity Benefit Reforms – Pathways to Work Pilots Performance and Analysis », *Working Paper*, n° 26, Department for Work and Pensions, Londres.
- Brewer, M. et al. (2007), « Did Working Families' Tax Credit Work? The Impact of In-work Support on Labour Supply in Great Britain », *Labour Economics*, vol. 13, n° 6, Elsevier BV.
- Carcillo, S. et D. Grubb (2006), « From Inactivity to Work : The Role of Active Labour Market Policies », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 36, OCDE, Paris.
- Commission européenne (2005), *The EU Economy : 2005 Review*, European Economy, n° 6, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- Dolado, J. et al. (1996), « The Economic Impact of Minimum Wages in Europe », *Economic Policy*, n° 23.
- Draper, D. (2006), « Families Compared 2006/07 », *CARE Research Paper*, Christian Action Research and Education, Londres.
- DTI (Department of Trade and Industry) (2006), *Government Evidence to the Low Pay Commission on the the National Minimum Wage*, Department of Trade and Industry, Londres.
- DWP (Department for Work and Pensions) (2006), *A New Deal for Welfare : Empowering People to Work*, Welfare Reform Green Paper, Department for Work and Pensions, The Stationary Office, Londres.
- DWP (2007), *In Work, Better off : Next Steps to Full Employment*, Green paper, Department for Work and Pensions, The Stationary Office, London.
- Feenstra, R. et G. Hansen (1999), « The Impact of Outsourcing and High-Technology Capital on Wages : Estimates for the United States », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n° 3, The MIT Press, Cambridge MA.
- Freud, D. (2007), « Reducing Dependency, Increasing Opportunity : Options for the Future of Welfare to Work », Independent Report to the Department for Work and Pensions, disponible à : [www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2007/welfarereview.pdf](http://www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2007/welfarereview.pdf).
- Gilpin, N. et al. (2006), « The Impact of Free Movement of Workers from Central and Eastern Europe on the UK Labour Market », *Working Paper*, n° 29, Department for Work and Pensions, Londres.
- Gregg, P. (2000), « Le salaire minimum en tant que moyen d'action pour les pouvoirs publics », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 2000/2, n° 31, OCDE, Paris.
- Hijzen, A. (2004), « Trade in Intermediates and the Rise in Wage Inequality in the UK : A GNP Function Approach », *GEP Research Paper*, n° 04/03, Leverhulme Centre for Research on Globalisation and Economic Policy, University of Nottingham.

- Hirsch, D. (2006), *What Will it Take to End Child Poverty? Firing on All Cylinders*, Joseph Rowntree Foundation, New York.
- Home Office (2006), *Accession Monitoring Report, May 2004 – September 2006*, Rapport en ligne par le Home Office, Department for Work and Pensions, HM Revenue and Customs, et Department for Communities and Local Government, disponible à : [www.ind.homeoffice.gov.uk/aboutus/reports/accession\\_monitoring\\_report](http://www.ind.homeoffice.gov.uk/aboutus/reports/accession_monitoring_report).
- 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 de l'OCDE*, n° 427, OCDE, Paris.
- Low Pay Commission (2007), *National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2007*, The Stationary Office, Londres.
- Machin, S., A. Manning et L. Rahman (2003), « Where the Minimum Wage Bites Hard : Introduction of Minimum Wages to a Low Wage Sector », *Journal of the European Economic Association*, n° 1, The MIT Press, Cambridge MA.
- Meghir, C. et D. Phillips (2007), « Labour Supply and Taxes », document préparé pour la conférence IFS sur « Reforming the Tax System for the 21st Century : The Mirrlees Review », Cambridge, 12 avril, disponible à : [www.ifs.org.uk/mirrleesreview/publications.php](http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/publications.php).
- Neumark, D. et W. Wascher (1999), « A Cross-National Analysis of the Effects of Minimum Wages on Youth Employment », *NBER Working Papers*, n° 7299, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
- Nickell, S. (2004), « Poverty and Worklessness in Britain », *The Economic Journal*, vol. 114, n° 494, Blackwell Publishing.
- OCDE (1998), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Bébés et employeurs : Comment réconcilier travail et vie de famille*, vol. 4, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Les impôts sur les salaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Objectif croissance, Réformes économiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles. Australie, Espagne, Luxembourg et Royaume-Uni*, vol. 2, OCDE, Paris, à paraître.
- ONS (Office for National Statistics) (2006a), « Over 500 a Day Gained Through Migration to the UK », *News Release*, 2 novembre, Office for National Statistics, Londres.
- ONS (2006b), *Annual Survey of Hours and Earnings (ASHE) – 2006 Results*, édition en ligne, Office for National Statistics, disponible à : [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk).
- Palmer, G., T. MacInnes et P. Kenway (2006), *Monitoring Poverty and Social Exclusion 2006*, Joseph Rowntree Foundation, New York.
- Phillips, D. et L. Sibieta (2006), « A Survey of the UK Benefit System », *IFS Briefing Note*, n° BN13, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Saleheen, J. et C. Shadforth (2006), « The Economic Characteristics of Immigrants and their Impact on Supply », *Quarterly Bulletin*, vol. 46, n° 4, Banque d'Angleterre, Londres.
- Stewart, M.B. (2002), « Estimating the Impact of the Minimum Wage Using Geographical Wage Variation », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 64, Blackwell Publishing.
- Whiteford, P. et W. Adema (2007), « What Works Best in Reducing Child Poverty : A Benefit or Work Strategy », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 51, OCDE, Paris.

## ANNEXE 3.A1

*Données migratoires*

Les ressortissants des huit nouveaux États membres de l'UE (A8) ayant rejoint l'Union depuis 2004\* qui souhaitent travailler pendant plus d'un mois pour un employeur au Royaume-Uni doivent se faire inscrire au *Worker Registration Scheme* (WRS – Système d'enregistrement des travailleurs), qui constitue une source d'information sur les flux d'immigration. Au bout de douze mois d'activité professionnelle exercée légalement et de manière ininterrompue au Royaume-Uni, le travailleur bénéficie de plein droit de la liberté de circulation et n'a plus obligation de s'inscrire au WRS administré par le *Home Office*. Comme les travailleurs indépendants ne sont pas tenus de s'y inscrire, ils ne sont pas inclus dans les chiffres. Il en coûte £70 au candidat qui dépose une demande pour la première fois. Toute personne qui ne s'est pas inscrite au WRS dans le mois suivant le début de son activité professionnelle est considérée comme un travailleur illégal. Une mise en garde s'impose à propos des données du WRS, à savoir que ce système mesure uniquement les flux bruts étant donné qu'il n'y a pas obligation, pour un travailleur qui quitte le pays, de se faire radier des registres. En conséquence, le nombre total d'inscriptions n'est pas un bon indicateur du stock de ressortissants de l'A8 présents au Royaume-Uni. Les données utilisées dans la présente étude prennent en compte les demandeurs et non les demandes d'inscription au WRS. Le demandeur doit se faire inscrire plusieurs fois s'il change d'employeur et se faire radier des registres chaque fois qu'il quitte un employeur. Les demandes d'inscription au WRS comptabilisent donc les emplois et non les individus. Pour éviter les doubles comptabilisations, le nom de chaque candidat n'apparaît qu'une seule fois dans les données, assorti d'informations sur son premier emploi. C'est ainsi qu'entre mai 2004 et septembre 2006, le nombre total de candidats inscrits au WRS a été de 487 000 (Home Office, 2006).

\* Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République slovaque, République tchèque et Slovaquie. Chypre<sup>1, 2</sup> et Malte ont également adhéré à l'UE en 2004, mais leurs ressortissants sont totalement libres de circuler et de travailler dans l'Union.

1. Note en bas de page de la Turquie : Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».
2. Note en bas de page de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de la Commission européenne : La république de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la république de Chypre.

L'*International Passenger Survey* (IPS) est une enquête facultative (échantillon aléatoire) auprès des voyageurs entrant ou quittant le Royaume-Uni par les principaux aéroports et ports maritimes ou le tunnel sous la Manche. L'IPS permet d'interroger chaque année quelque 250 000 personnes transitant par le Royaume-Uni. L'enquête se fonde sur la durée de séjour prévue du répondant et considère comme migrant toute personne qui change de pays de résidence pour un an au moins. Elle comporte des questions sur l'âge, le sexe, la situation de famille, la nationalité et le dernier pays de résidence. L'IPS a pour avantage de fournir une estimation du solde migratoire étant donné qu'elle mesure à la fois le nombre de personnes qui quittent le Royaume-Uni et le nombre de celles qui y entrent. Selon les estimations, le solde migratoire des ressortissants des pays A8 ayant immigré au Royaume-Uni pour une durée d'un an au moins s'est établi à 132 000 individus en 2005 (chiffre basé sur les IPS), ce qui est très inférieur aux estimations tirées du WRS (Blanchflower *et al.*, 2007). Toutefois, si le solde obtenu à partir des IPS est nettement inférieur à celui obtenu grâce au WRS, cela tient peut-être au fait que les voyageurs entrés pour de courts séjours ne sont pas comptabilisés parmi les migrants de longue durée. D'après l'Office national de la statistique (ONS), le nombre de voyageurs originaires de pays A8 ayant eu l'intention de rester moins de 3 mois sur le territoire a représenté 89 % de la totalité des voyageurs arrivés au Royaume-Uni en provenance de ces pays sur l'ensemble de l'année 2006 (Blanchflower *et al.*, 2007; ONS, 2006).

L'attribution d'un numéro d'immatriculation au Système national d'assurance (*National Insurance number* ou NINo) aux ressortissants de pays étrangers est un autre moyen d'obtenir des données migratoires. Cette immatriculation est obligatoire pour pouvoir exercer une activité comme salarié ou travailleur indépendant, et pour percevoir des prestations ou bénéficier de crédits d'impôt. Le *Department of Work and Pensions* (DWP : ministère du Travail et des Retraites) est chargé d'attribuer des NINo aux ressortissants étrangers qui en font la demande par le biais de leur antenne locale du *Job Centre Plus*. Un entretien est organisé dans les locaux de cette antenne. À cette occasion, un formulaire de demande est rempli et les papiers du candidat sont examinés. Cette dernière formalité peut inclure la vérification de l'authenticité des passeports et des visas au moyen de lampes à rayons ultraviolets (DWP, 2006). Le DWP contrôle la véracité des renseignements fournis pendant l'entretien, vérifie que l'employeur existe bien et qu'il a effectivement diffusé une offre d'emploi, et s'assure aussi que le candidat ne possède pas déjà de NINo. Entre 2004/05 et 2005/06, les immatriculations de ressortissants des pays A8 ont augmenté, passant de 110 000 à 271 000. Cette estimation est plus proche des données du WRS que les données des IPS, l'écart étant peut-être imputable au fait que les périodes examinées sont différentes et que l'attribution de NINo concerne aussi les travailleurs indépendants (Blanchflower *et al.*, 2007).

L'enquête sur la population active fournit un large éventail de données sur les statistiques du marché du travail et sur des points connexes. Il est possible d'obtenir des estimations du stock de migrants originaires des nouveaux pays membres de l'UE résidant au Royaume-Uni à partir de cette enquête. Toutefois, celle-ci risque fort de sous-estimer le stock d'immigrés du pays, en particulier ceux qui sont présents sur le territoire depuis moins de 6 mois et ceux vivant dans des collectivités (Gilpin *et al.*, 2006). Selon les estimations de Blanchflower *et al.* (2007) et Gilpin *et al.* (2006), quelque

375 000 ressortissants des pays A8 résidaient au Royaume-Uni en septembre 2006, dont 265 000 environ étaient arrivés depuis 2004.

On voit donc que, compte tenu des données disponibles, il n'y a pas vraiment de certitude quant au nombre réel de migrants entrés au Royaume-Uni depuis l'ouverture des frontières. Les estimations résultant de tentatives d'harmonisation des données (qui couvrent des champs différents, tant du point de vue des migrants pris en compte que des périodes considérées) amènent à la conclusion que, selon toute vraisemblance, les migrants originaires des pays A8 présents sur le territoire à la fin de 2006 seraient 500 000 au grand maximum (Blanchflower *et al.*, 2007).

## Caractéristiques des migrants

Entre le moment où les frontières se sont ouvertes et septembre 2006, près de 500 000 personnes se sont fait inscrire au WRS, des Polonais en majorité (63 %) mais aussi des Lituaniens (11 %) et des Slovaques (10 %) (Home Office, 2006). D'après le nombre de personnes ayant rempli un dossier pour obtenir un numéro d'immatriculation au Système national d'assurance, les proportions étaient les mêmes pour les ressortissants des pays A8 immatriculés pour l'exercice 2005/06. La plupart des travailleurs qui s'inscrivent au WRS sont jeunes, et ce sont des hommes en majorité. Sur la totalité des travailleurs enregistrés au WRS, 82 % ont entre 18 et 34 ans, plus de la moitié d'entre eux appartenant à la tranche d'âge 18-24 ans. Les immatriculations aux assurances sociales confirment que les immigrés sont en majorité des jeunes de sexe masculin (DWP, 2006). En examinant les données de l'enquête sur la population active de 2005, Saleheen et Shadforth (2006) ont constaté que les nouveaux immigrants sont plus jeunes que ceux arrivés lors des vagues d'immigration précédentes, ce qui laisse supposer qu'ils possèdent peu d'années d'expérience professionnelle, mais aussi que les travailleurs immigrés peuvent très bien se substituer aux jeunes travailleurs locaux. Par ailleurs, il semble que les immigrants des pays A8 affichent des niveaux d'études ou de qualification relativement plus élevés que ceux de la population locale (Blanchflower *et al.*, 2007; Saleheen et Shadforth, 2006). Selon des estimations fondées sur l'âge auquel ces immigrants ont cessé de suivre des études à plein-temps (information tirée des données de l'enquête sur la population active), 45 % des immigrés originaires des nouveaux États membres de l'UE sont titulaires d'une licence, contre 17 % seulement de la population née au Royaume-Uni, et 66 % de cette dernière n'ont pas dépassé le niveau d'études secondaires du deuxième cycle alors que les immigrés de fraîche date sont 52 % à avoir atteint ce niveau (Saleheen et Shadforth, 2006).

Au fil du temps, le nombre de demandeurs pour l'inscription au WRS a augmenté dans toutes les régions. C'est dans l'est qu'il est le plus élevé; viennent ensuite le centre et Londres (tableaux 3.A1.1 et 3.A1.2). L'examen des NINo montre également que l'immigration a augmenté dans toutes les régions, mais que le nombre d'immatriculations est particulièrement élevé à Londres et dans le Sud-Est. Manifestement, c'est dans les régions faiblement touchées par le chômage que l'augmentation de l'immigration est la plus forte. Les professions dans lesquelles les immigrés arrivés récemment sont le plus présents sont celles qui ne requièrent que peu de qualifications comme ouvrier d'usine (métier qui revient le plus souvent dans les données du WRS) et, en deuxième lieu, magasinier et employé en cuisine et restauration. Des inscriptions au WRS il ressort que les cinq premiers secteurs d'activité des immigrés sont l'administration, le commerce et la gestion (35 %), l'hôtellerie-restauration (21 %), l'agriculture (12 %), l'industrie

Tableau 3.A1.1. Nombre d'inscriptions au Worker Registration Scheme

	Nombre total d'inscriptions							Taux de chômage <sup>1</sup> (en %)	Variation entre 2005 et 2006 (points de %)	
	En milliers				Part en pourcentage				Taux de chômage <sup>1</sup>	Inscriptions
	2004	2005	2006	Total (2004-06)	2005	2006	Total (2004-06)	2006		
Est	21.9	29.9	31.2	83.0	14.6	13.9	15.0	4.8	0.8	-0.7
Centre	11.7	26.8	32.6	71.0	13.1	14.5	12.8	5.6	1.0	1.5
Londres	25.5	23.5	21.2	70.1	11.4	9.5	12.6	7.9	0.9	-2.0
Yorkshire et Humber	13.9	20.6	21.0	55.5	10.1	9.4	10.0	5.8	1.0	-0.7
Nord-Est	9.1	21.4	25.0	55.4	10.4	11.1	10.0	6.5	0.1	0.7
Nord-Ouest	7.7	19.1	23.5	50.3	9.3	10.5	9.1	5.3	0.6	1.2
Sud-Ouest	9.7	18.2	21.1	48.9	8.9	9.4	8.8	3.8	0.2	0.5
Écosse	8.2	15.9	18.8	42.8	7.8	8.4	7.7	5.2	-0.2	0.6
Sud-Est	11.2	13.7	13.1	38.0	6.7	5.9	6.8	4.5	0.6	-0.8
Irlande du Nord	3.7	8.8	8.8	21.3	4.3	3.9	3.8	..	..	-0.4
Pays de Galles	2.4	5.5	6.8	14.7	2.7	3.0	2.6	5.3	0.6	0.3
Non renseigné	1.0	1.6	1.3	3.9	0.8	0.6	0.7	..	..	-0.2
<b>Total</b>	<b>125.9</b>	<b>205.0</b>	<b>224.2</b>	<b>555.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>

1. Taux de chômage total pour chaque région.

Source : Site Internet de l'Office national de statistique, Labour Market Statistics, [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk) et Home Office (2007), Accession Monitoring Report, May 2004-December 2006.

Tableau 3.A1.2. Nombre d'inscriptions au système national d'assurance

	Nombre total d'inscriptions					Taux de chômage <sup>1</sup> (en %)	Variation (points de %)	
	En milliers			Part en pourcentage			Taux de chômage <sup>1</sup>	Inscriptions
	2002/03	2004/05	2005/06	2004/05	2005/06	2006		
Nord-Est	5.4	7.3	11.1	1.7	1.7	6.5	0.1	0.0
Nord-Ouest	21.8	30.7	48.9	7.0	7.4	5.3	0.6	0.4
Yorkshire et Humber	17.9	20.2	36.6	4.6	5.5	5.8	1.0	0.9
Centre-Est	13.4	23.5	38.5	5.3	5.8	5.4	1.0	0.5
Centre-Ouest	23.4	28.1	41.7	6.4	6.3	5.9	1.0	-0.1
Est	26.2	34.1	52.8	7.8	8.0	4.8	0.8	0.2
Londres	148.0	167.2	235.6	38.0	35.6	7.9	0.9	-2.4
Sud-Est	37.5	50.7	79.9	11.5	12.1	4.5	0.6	0.5
Sud-Ouest	15.4	22.6	33.7	5.1	5.1	3.8	0.2	-0.1
Pays de Galles	5.4	9.9	16.4	2.3	2.5	5.3	0.6	0.2
Écosse	14.5	22.9	41.4	5.2	6.3	5.2	-0.2	1.0
Irlande du Nord	2.5	5.5	16.3	1.3	2.5	..	..	1.2
Non renseigné	17.8	17.1	9.4	3.9	1.4	..	..	-2.5
<b>Total</b>	<b>349.2</b>	<b>439.8</b>	<b>662.4</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>

1. Taux de chômage total pour chaque région.

Source : Site Internet de l'Office national de statistique, Labour Market Statistics, [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk) et DWP (2006), National Insurance Number Allocations to Overseas Nationals Entering the UK.

manufacturière (7 %) et la transformation des aliments, poissons et viandes (5 %). Dans leur majorité (78 %), ces travailleurs immigrés gagnent entre £4.50 et £5.99 de l'heure (Home Office, 2006). Il semble donc que les nouveaux venus possèdent un niveau d'études relativement élevé, mais sont plus susceptibles d'occuper des emplois peu qualifiés, faiblement rémunérés.



### **Références bibliographiques**

- Blanchflower, D.G., J. Saleheen et C. Shadforth (2007), « The Impact of the Recent Migration from Eastern Europe on the UK Economy », *Discussion Paper*, n° 17, Banque d'Angleterre, Londres.
- DWP (Department for Work and Pensions) (2006), *A New Deal for Welfare : Empowering People to Work*, Welfare Reform Green Paper, Department for Work and Pensions, The Stationary Office, Londres.
- Gilpin, N. et al. (2006), « The Impact of Free Movement of Workers from Central and Eastern Europe on the UK Labour Market », *Working Paper*, n° 29, Department for Work and Pensions, Londres.
- Home Office (2006), *Accession Monitoring Report, May 2004 – September 2006*, Rapport en ligne par le Home Office, Department for Work and Pensions, HM Revenue and Customs, et Department for Communities and Local Government, disponible à : [www.ind.homeoffice.gov.uk/aboutus/reports/accession\\_monitoring\\_report](http://www.ind.homeoffice.gov.uk/aboutus/reports/accession_monitoring_report).
- ONS (Office for National Statistics) (2006), « Labour Market Statistics », *First Release*, novembre, Office for National Statistics, Londres.
- Saleheen, J. et C. Shadforth (2006), « The Economic Characteristics of Immigrants and their Impact on Supply », *Quarterly Bulletin*, vol. 46, n° 4, Banque d'Angleterre, Londres.



## Chapitre 4

# Comblant l'écart de productivité

*Au cours des dix dernières années, le Royaume-Uni a enregistré des gains importants de productivité, supérieurs à ceux réalisés par de nombreux pays d'Europe continentale, ce qui lui a permis de réduire son retard de productivité. Toutefois, bien qu'il se soit nettement resserré au début des années 90, son écart de productivité par rapport aux États-Unis est resté inchangé plus récemment. Si, globalement, certaines des réglementations britanniques concernant les marchés de produits et du travail figurent parmi les moins restrictives qui soient, il faut éviter l'écueil de l'accroissement des formalités administratives et la complexification de la fiscalité qui peuvent alourdir le coût des activités économiques. Les restrictions en matière d'urbanisme rendent difficile l'entrée de nouvelles entreprises dans le secteur du commerce de détail, tandis qu'une occupation des sols inefficace fait grimper les prix de l'immobilier. L'insuffisance des infrastructures de transport constitue un autre facteur potentiel de ralentissement de la croissance de la productivité, tandis que les dépenses de recherche-développement et les efforts de formation des adultes sont relativement modestes.*

La croissance de la productivité a été forte au Royaume-Uni au cours des dix dernières années. Grâce au caractère relativement libre de ses marchés de produits et du travail, le pays est bien placé pour tirer parti des possibilités offertes par la mondialisation. En règle générale, la mondialisation est perçue comme un phénomène qui favorise la croissance de la productivité, en renforçant la concurrence et en permettant aux entreprises de se spécialiser dans les domaines où elles disposent d'un avantage comparatif. Néanmoins, malgré les bons résultats qu'il a enregistrés récemment, le Royaume-Uni doit aller plus loin dans un certain nombre de domaines pour pouvoir continuer de récolter les fruits de la mondialisation. Premièrement, les restrictions en matière d'urbanisme et d'occupation des sols font sans doute obstacle à l'entrée de nouvelles entreprises sur certains marchés, empêchant du même coup un ajustement qui stimulerait la croissance de la productivité; deuxièmement, le fardeau réglementaire grandissant que font peser sur les entreprises une fiscalité de plus en plus complexe et des formalités administratives de plus en plus envahissantes alourdit le coût des activités économiques; troisièmement, certains éléments dénotent un sous-investissement de la part des administrations publiques comme des entreprises dans divers domaines, notamment dans la recherche-développement (R-D) et les infrastructures de transport, ainsi que dans la formation de la main-d'œuvre. Il est à craindre que les dépenses de R-D ne soient insuffisantes pour permettre au Royaume-Uni de progresser le long de la chaîne de valeur ajoutée, et que les lacunes des infrastructures de transport ne ralentissent la croissance de la productivité, en augmentant les coûts de transport et en réduisant la flexibilité du marché du travail. Le niveau de qualification relativement bas de la population active pourrait entraver le transfert de certains travailleurs des secteurs en déclin vers les secteurs en expansion et empêcher la main-d'œuvre de s'appropriier pleinement les nouvelles technologies et d'exploiter au maximum les externalités de connaissances. Enfin, on peut craindre également qu'un déficit sur le plan des compétences de gestion ne ralentissent la croissance de la productivité. Dans le présent chapitre, on évoquera d'abord l'évolution récente des résultats obtenus par le Royaume-Uni en matière de productivité, pour examiner ensuite les améliorations pouvant être apportées aux politiques publiques à cet égard.

### La croissance de la productivité du travail a légèrement ralenti

La croissance moyenne de la productivité du travail au Royaume-Uni, telle que mesurée par l'OCDE et calculée sur une base horaire, a légèrement ralenti au cours de la période 2000-05 par rapport aux cinq années précédentes (tableau 4.1) bien que les facteurs conjoncturels aient pu jouer<sup>1</sup>. Cela étant, cette croissance a été plus rapide que dans de nombreux pays d'Europe continentale, ce qui a permis au Royaume-Uni de réduire l'écart de productivité qui le séparait des pays européens les plus performants. Par ailleurs, la croissance de la productivité s'est accélérée aux États-Unis. Depuis 2000, on estime que la croissance moyenne de la production par heure au Royaume-Uni a été inférieure de 0.6 point de pourcentage à celle enregistrée par les États-Unis (graphique 4.1).

Tableau 4.1. **Croissance de la production et croissance de la productivité dissociée en ses composantes**

En pourcentage

	Royaume-Uni	États-Unis	Canada	France	Allemagne <sup>1</sup>	Italie	Japon
<b>Croissance du PIB</b>							
1985-90	3.2	3.2	2.8	3.2	..	3.1	4.7
1990-95	1.6	2.4	1.7	1.2	1.5	1.3	1.5
1995-00	3.1	4.1	4.0	2.8	2.0	1.9	1.0
2000-05	2.4	2.4	2.5	1.5	0.6	0.7	1.3
<b>Productivité du travail par heure travaillée (A + B)</b>							
1985-90	1.4	1.3	0.4	2.7	..	2.1	4.2
1990-95	2.8	1.2	1.4	2.0	2.4	2.4	2.3
1995-00	2.3	2.2	2.3	2.1	2.0	0.9	2.1
2000-05	1.9	2.5	1.1	1.5	1.3	0.0	2.2
<b>Croissance de la productivité multifactorielle (A)</b>							
1985-90	0.8	0.8	-0.4	1.9	..	1.4	3.2
1990-95	1.6	0.7	0.6	1.1	1.4	1.5	1.0
1995-00	1.5	1.3	1.5	1.4	1.3	0.3	0.8
2000-05	1.3	1.8	0.4	0.8	0.7	-0.7	1.4
<b>Contribution des facteurs de production à la croissance de la productivité du travail (B)<sup>2</sup></b>							
1985-90	0.6	0.5	0.8	0.8	..	0.8	1.0
1990-95	1.2	0.5	0.9	0.9	0.9	0.9	1.3
1995-00	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	1.2
2000-05	0.6	0.7	0.6	0.7	0.6	0.7	0.8

1. 1991-95 au lieu de 1990-95.

2. Le poids relatif des facteurs travail et capital est égal à la part qu'ils représentent dans le coût total des facteurs mesuré à prix courants. La rémunération du travail correspond à la rémunération des salariés, et la rémunération du capital est la valeur des services tirés du capital (mesurée par la quantité de ces services multipliée par leur prix).

Source : OCDE (2007), *Base de données de la productivité*, avril, [www.oecd.org/statistiques/productivite](http://www.oecd.org/statistiques/productivite).

Le tableau 4.1 montre également que pour l'essentiel les gains de productivité du travail obtenus par le Royaume-Uni depuis le milieu des années 80 sont imputables à la croissance de la productivité multifactorielle (PMF), et que la principale cause du récent écart de croissance de la productivité moyenne du travail entre le Royaume-Uni et les États-Unis réside dans un déficit de croissance de la PMF. Escolano (2003) parvient à des conclusions similaires. Néanmoins, comparé à la plupart des autres économies du G7, le Royaume-Uni a vu sa PMF augmenter rapidement.

### **Il existe un écart de productivité dans la plupart des branches d'activité, mais c'est dans les services qu'il est le plus marqué**

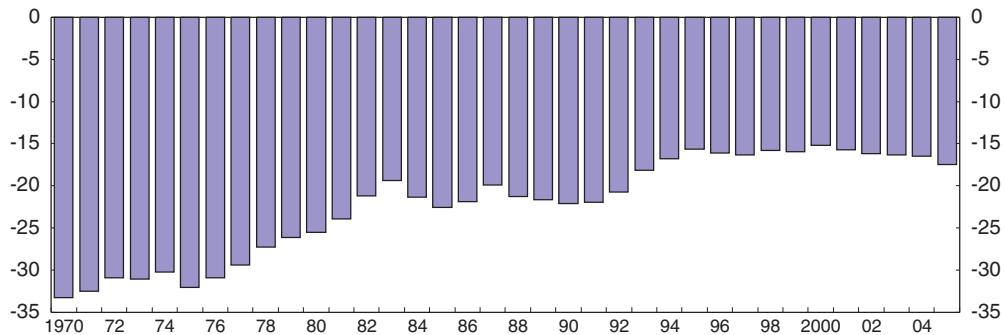
L'écart de productivité très marquée entre le Royaume-Uni et les États-Unis tient largement aux performances médiocres enregistrées dans quelques secteurs des services, notamment dans le commerce de gros et de détail, les services aux entreprises et, dans une moindre mesure, l'intermédiation financière (graphique 4.2, partie supérieure)<sup>2</sup>. Considérés dans leur ensemble, ils représentent près de 60 % de l'écart de productivité total. Si l'essentiel de cet écart de productivité est dû aux secteurs des services, l'industrie manufacturière représente environ 20 % de l'écart total. D'autres études ont souligné de manière similaire l'importance des secteurs des services à cet égard. Ainsi, selon Griffith et al. (2003), environ un tiers de l'écart de productivité total séparant le Royaume-Uni des

## Graphique 4.1. Productivité du travail

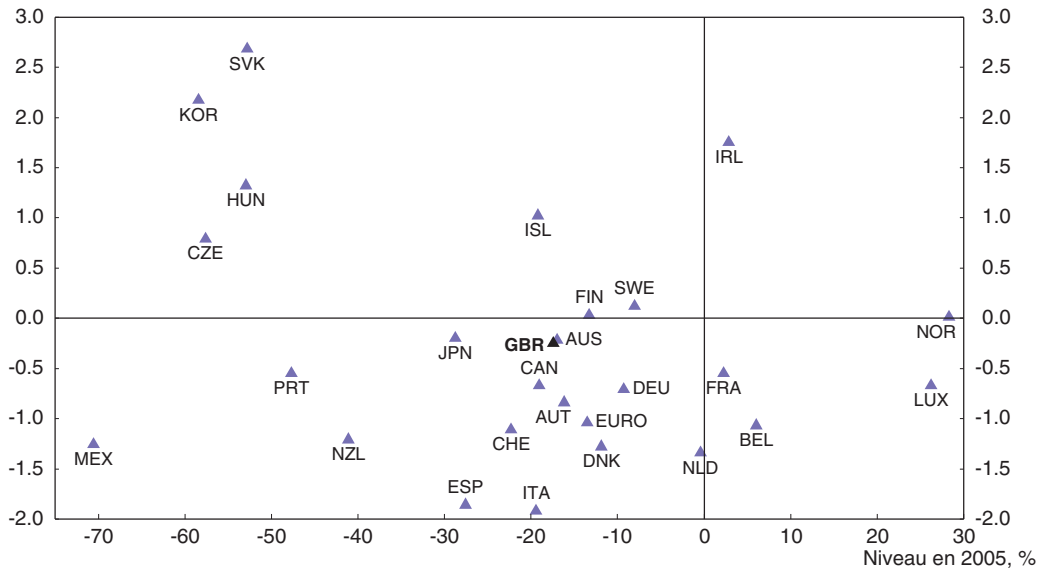

Mesurée par l'écart de PIB par heure travaillée par rapport aux États-Unis<sup>1</sup>

## Évolution de l'écart du Royaume-Uni

En pourcentage



## Comparaison internationale

Variation moyenne en %<sup>2</sup>,  
1995-2005StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/116363005347>

1. PIB en volume converti en dollars des États-Unis sur la base de parités de pouvoir d'achat constantes.

2. Taux annuel composé.

Source : OCDE (2007), Base de données de la productivité, mars, [www.oecd.org/statistiques/productivite](http://www.oecd.org/statistiques/productivite).

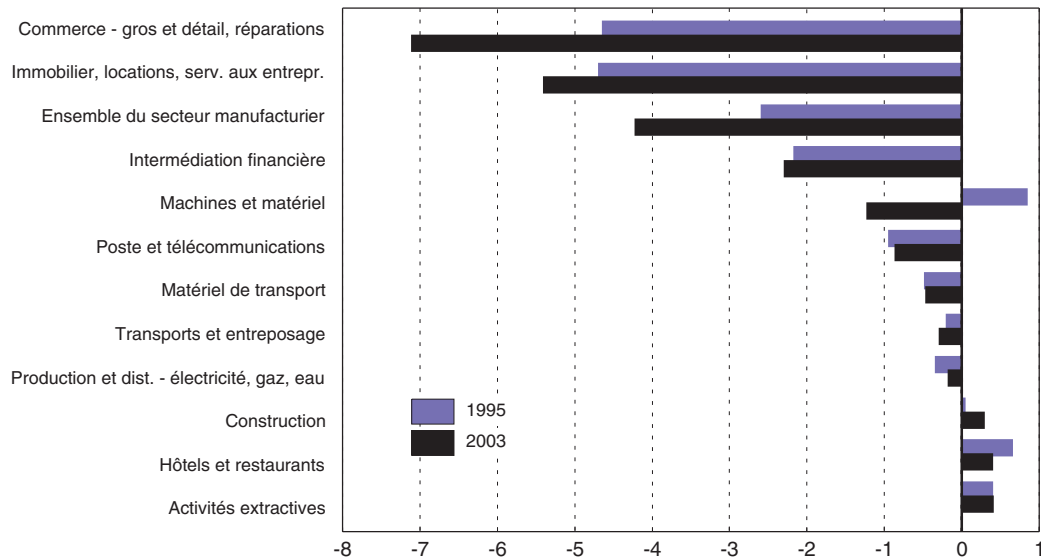
États-Unis en 2001 était attribuable au commerce de gros et de détail et à l'intermédiation financière, tandis que d'après Basu *et al.* (2003), le commerce de gros et de détail était à l'origine d'environ trois quarts de l'accélération de la croissance de la PMF observée aux États-Unis à la fin des années 90, et d'un tiers de son ralentissement au Royaume-Uni. En outre, bien que la productivité soit plus faible dans ces secteurs, les données évoquées ci-dessus montrent qu'ils ne rattrapent pas leur retard. En fait, la croissance de la productivité du travail par salarié a été inférieure à celle des États-Unis dans la plupart des branches d'activité au cours des dix dernières années (graphique 4.2, partie inférieure), en particulier dans l'industrie manufacturière et dans les services à faible niveau de qualification tels que le commerce de gros et de détail.

Graphique 4.2. **Écart de productivité par rapport aux États-Unis**

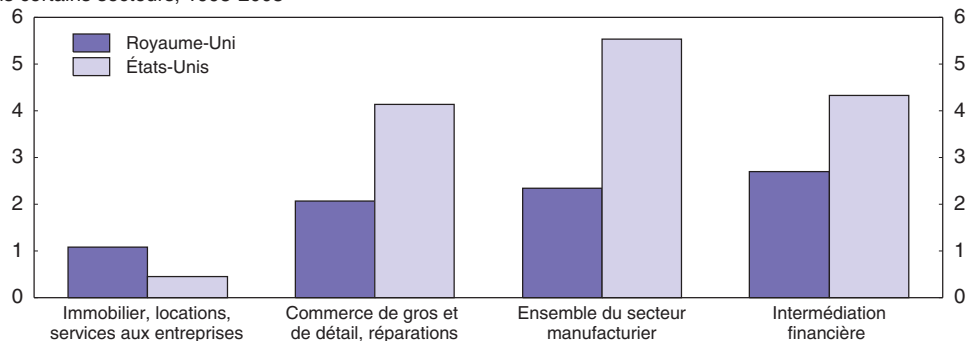

En pourcentage

**Contribution à l'écart de productivité totale<sup>1</sup>**

Dans certaines branches d'activité

**Croissance de la productivité du travail par salarié<sup>2</sup>**

Dans certains secteurs, 1995-2003

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/116364431428>

1. La productivité est mesurée par la valeur ajoutée par salarié, convertie en dollars des États-Unis sur la base des parités de pouvoir d'achat de 2000 et pondérée par la part de l'emploi attribuable aux différentes branches.
2. À parités de pouvoir d'achat courantes.

Source : Calculs effectués à partir de OCDE (2006), *Base de données (STAN) pour l'analyse structurelle*, [www.oecd.org/sti/stan-fr](http://www.oecd.org/sti/stan-fr).

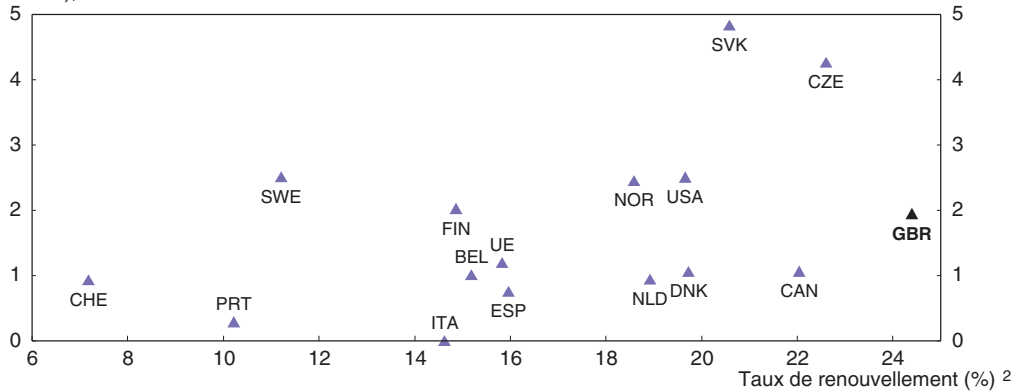
## Les restrictions en matière d'urbanisme entravent la croissance de la productivité en limitant l'entrée de nouvelles entreprises sur certains marchés

Certains éléments indiquent qu'une forte proportion de la croissance de la productivité du travail et de la productivité totale des facteurs au niveau sectoriel est imputable à la réaffectation d'intrants et d'extrants d'entreprises peu productives vers des entreprises plus productives (Disney *et al.*, 2003) (graphique 4.3, partie supérieure)<sup>3</sup>. Le taux de renouvellement des entreprises, qui constitue une bonne variable indicatrice de la réaffectation des ressources, est plus élevé dans la plupart des secteurs au Royaume-Uni que dans la majorité des autres pays européens (graphique 4.3, partie médiane). Mais au Royaume-Uni, le taux de renouvellement dans le commerce de gros et de détail est faible

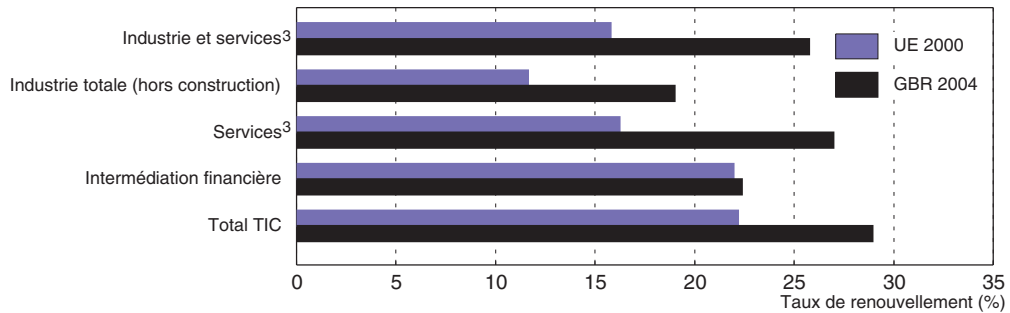
### Graphique 4.3. Taux de renouvellement des entreprises et productivité du travail<sup>1</sup>

#### Taux de renouvellement des entreprises et productivité moyenne du travail

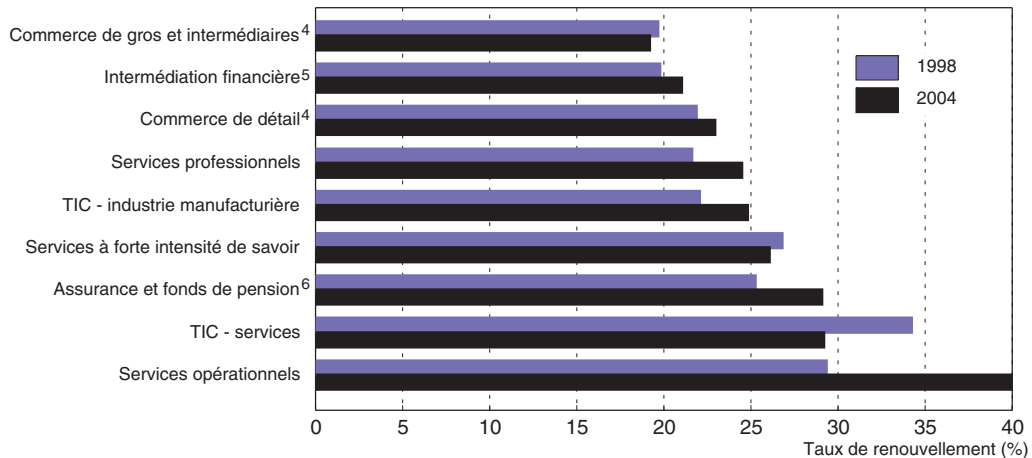
Productivité moyenne du travail  
(par heure), croissance en % 2000-05



#### Comparaison des taux de renouvellement : Royaume-Uni et UE



#### Taux de renouvellement au Royaume-Uni



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/116410527078>

1. Le taux de renouvellement est égal à la somme des créations et des disparitions d'entreprises divisée par le nombre total d'entreprises en activité.
2. 2003 ou dernière année disponible : États-Unis 1996; Canada 1997; Belgique 1998; Danemark, Norvège et UE 2000; Pays-Bas et Portugal 2002.
3. Hors administrations publiques et activités de gestion de sociétés-holdings.
4. Hors réparations d'automobiles et de motocycles. Le commerce de détail exclut également la réparation d'articles personnels et domestiques.
5. Hors assurance et fonds de pension.
6. Hors sécurité sociale obligatoire.

Source : Base de données d'Eurostat, Statistiques conjoncturelles sur les entreprises, septembre 2007; Projet de l'OCDE sur les données au niveau des entreprises, [www.oecd.org/eco/firmleveldatapoint](http://www.oecd.org/eco/firmleveldatapoint); OCDE (2007), Base de données de la productivité, mars, [www.oecd.org/statistiques/productivite](http://www.oecd.org/statistiques/productivite).

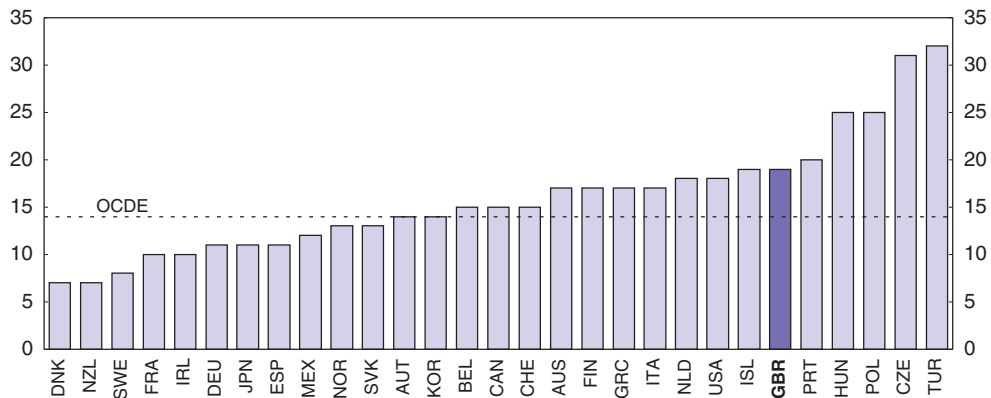



par rapport aux autres branches (graphique 4.3, partie inférieure)<sup>4</sup>. Foster *et al.* (2002) sont parvenus à la conclusion que la croissance de la productivité dans le commerce de détail aux États-Unis était due dans une large mesure à l'entrée et à la sortie de nouveaux établissements, plutôt qu'aux gains de productivité réalisés dans les établissements en place, ce qui laisse à penser que le faible taux de renouvellement dans le commerce de détail pourrait être un des facteurs expliquant la faiblesse de la productivité dans ce secteur au Royaume-Uni.

D'après les précédentes *Études économiques* sur le Royaume-Uni, les restrictions appliquées en matière d'urbanisme constituaient un obstacle de taille à l'entrée de nouvelles entreprises, en particulier de grandes surfaces, dans le secteur du commerce de gros et de détail. Ainsi, selon la base de données de la Banque mondiale *Doing Business*, le Royaume-Uni se classe au 24<sup>e</sup> rang des pays de l'OCDE pour le nombre de démarches que doit accomplir une entreprise de construction pour édifier un entrepôt standard (graphique 4.4). Il s'agit des démarches à effectuer pour obtenir tous les permis et autorisations requis, faire l'objet de toutes les inspections nécessaires, procéder à toutes les notifications imposées et présenter les documents voulus (tels que les plans de construction et de situation) aux autorités.

#### Graphique 4.4. Démarches administratives pour une entreprise du secteur de la construction

Nombre de démarches nécessaires pour construire un entrepôt, 2006<sup>1</sup>



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/116432484314>

1. Sont prises en compte toutes les démarches nécessaires pour construire un entrepôt standard, à titre d'exemple de la procédure à suivre pour obtenir des autorisations. Données non disponibles pour le Luxembourg.

Source : Banque mondiale et International Finance Corporation (2007), *Doing Business* – base de données en ligne, [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org).

L'entrée de nouvelles entreprises dans le secteur du commerce de gros et de détail est également entravée par la politique de « priorité aux centres-villes », qui est destinée à préserver la vitalité et la viabilité des centres urbains en privilégiant ces derniers dans le cadre des décisions d'urbanisme. Depuis l'adoption de cette politique en 1996, la proportion des surfaces de vente au détail construite en centre-ville s'est constamment accrue; la part des petits commerces a augmenté de 8 points de pourcentage, et l'effectif médian des magasins appartenant à une grande chaîne de supermarchés a reculé de 75 salariés en 1997/98 à 56 salariés en 2002/03 (Haskel et Sadun, 2007). En revanche, les grandes surfaces et les établissements construits en lisière ou en dehors des villes, qui

tendent à proposer des produits meilleur marché, ont été durement éprouvés (Griffith et Harmgart, 2005; Haskel et Sadun, 2007).

Dans le cadre de la politique de « priorité aux centres-villes », le « critère des besoins » et le « critère séquentiel » s'appliquent pour tout projet d'ouverture d'un commerce de détail qui n'était pas prévu dans le plan local d'urbanisme en dehors du centre-ville. Le critère des besoins est utilisé pour évaluer la future demande de surface de vente au détail supplémentaire sur le marché considéré, sur la base des niveaux de population, des prévisions de dépenses concernant certains biens et de la croissance de la productivité dans les surfaces de vente au détail. Selon le critère séquentiel, les autorités doivent d'abord privilégier les investissements en centre-ville, puis en lisière des centres-villes, et finalement en dehors des centres-villes. En outre, dans ses directives de 2005 concernant l'aménagement des centres urbains, le gouvernement donne pour instruction aux collectivités locales d'inclure dans leurs plans d'aménagement des règles concernant la surface hors œuvre brute maximale pour différents types de centres. L'ensemble de ces dispositions a probablement entraîné une réduction de la taille des points de vente, ce qui a eu des répercussions négatives en termes de productivité. De fait, certains éléments montrent que les détaillants ayant une plus grande surface de vente ont une productivité plus élevée au Royaume-Uni (Haskel et Khawaja, 2003). En outre, une récente étude de Haskel et Sadun (2007) indique que la réduction de la taille des magasins appartenant à des chaînes dans le secteur britannique du commerce de détail s'est accompagnée d'une diminution de la croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) de l'ordre de 0.4 % (correspondant à environ 40 % de la baisse de 1 % environ qu'a connue la croissance de la PTF dans le commerce de détail au Royaume-Uni après 1995). Le taux de renouvellement des entreprises semblant relativement faible dans le secteur britannique du commerce de détail, il est également possible que les restrictions réglementaires en vigueur aient empêché l'ouverture de nouveaux magasins et la fermeture d'anciens points de vente moins productifs.

Le rapport Barker sur l'aménagement de l'espace (Barker, 2006) (encadré 4.1) a recommandé que les aspects économiques soient davantage pris en compte dans les décisions d'urbanisme et qu'une approche de l'aménagement plus positive soit adoptée lorsque les plans locaux d'urbanisme sont indéterminés ou périmés. En ce qui concerne le critère des besoins, il conclut aussi que ce critère a très probablement limité le choix des consommateurs en matière de commerce de détail et entraîné une hausse des prix, tout en limitant le développement de magasins en dehors des centres-villes qui pourraient entrer sur le marché sans leur porter préjudice. Il recommandait donc de retirer de la politique de « priorité aux centres-villes » le critère des besoins appliqué pour évaluer la demande sur le marché considéré, qui peut se traduire par des coûts supplémentaires allant jusqu'à £50 000 en plus des taxes d'urbanisme.

Le gouvernement a récemment publié un Livre blanc donnant suite au rapport Barker (HM Government, 2007). Comme le rapport Barker, ce Livre blanc indique explicitement qu'il serait souhaitable que la politique d'aménagement soit définie en tenant compte de sa capacité à stimuler la productivité. La principale recommandation du Livre blanc réside dans la mise en œuvre d'un nouveau régime d'aménagement unique pour les grands projets d'infrastructure, destiné à rationaliser la procédure d'autorisation des projets. En outre, tout en appuyant le principe de « priorité aux centres-villes », le Livre blanc laisse entrevoir la suppression de l'obligation faite aux requérants de satisfaire le « critère

#### Encadré 4.1. **Le rapport Barker sur l'aménagement de l'espace**

Le *Barker Review of Land Use Planning* est une étude qui a été réalisée en toute indépendance sur le système anglais d'aménagement de l'espace, et qui est axée sur le lien entre aménagement et croissance économique. Ce rapport a examiné les mesures à prendre pour que, dans le contexte de la mondialisation, la politique et les procédures d'aménagement de l'espace offrent de meilleurs résultats sous l'angle de la croissance économique et de la prospérité, au même titre que pour les autres dimensions du développement durable. Il a notamment étudié les moyens de renforcer encore l'efficacité et la rapidité du système, ainsi que la flexibilité, la transparence et la prévisibilité requises par les entreprises. Ce rapport avait également pour objet d'étudier le lien entre aménagement de l'espace et productivité, ainsi que la relation entre les objectifs économiques et les autres objectifs de développement durable dans le cadre de la mise en place de collectivités durables.

Les recommandations formulées dans l'optique de la flexibilité et de la réactivité visent à faire en sorte que les documents d'aménagement locaux et régionaux soient disponibles aussi rapidement que possible, et qu'ils prennent pleinement en compte les exigences de la croissance économique au même titre que les besoins sociaux et environnementaux. La deuxième série de recommandations est axée sur l'efficacité du processus, le but étant d'améliorer le cadre de réalisation des grands projets d'infrastructure, de simplifier le cadre réglementaire national et de mettre en place des procédures décisionnelles axées sur les résultats. La série finale de recommandations porte sur l'utilisation plus efficace des sols. Le rapport contient deux propositions importantes de ce point de vue : des modifications destinées à encourager l'utilisation continue des terrains appartenant aux entreprises ainsi que l'emploi de terrains vacants précédemment aménagés, et un réexamen des limites des ceintures vertes permettant de s'assurer qu'elles demeurent adaptées compte tenu des exigences du développement durable, notamment en matière de revitalisation urbaine.

d'impact » sur le centre-ville et le « critère des besoins », qui entravent le jeu de la concurrence et limitent le choix des consommateurs.

#### **Mesures destinées à encourager une utilisation plus efficace des sols**

L'utilisation inefficace des sols a probablement contribué pour beaucoup à l'évolution tendancielle à la hausse des prix réels des logements et des terrains sur le long terme, exacerbant les problèmes d'accessibilité à l'immobilier. En 2004, le coût de la vie (estimé à partir du prix et/ou du loyer des appartements de centre-ville généralement achetés ou loués) était plus élevé à Londres que dans les autres principales grandes villes de la zone OCDE, ce qui réduisait l'attractivité de la capitale britannique en tant que site d'implantation pour les entreprises (OCDE, 2006a)<sup>5</sup>. Le rapport Barker indiquait que le réaménagement de terres agricoles peu productives aurait les effets les plus limités sur le plan environnemental ou les plus amples sur le plan social. Ces terrains se trouvent souvent à proximité de grandes villes ou d'autres agglomérations, mais une grande partie d'entre eux font actuellement partie de ceintures vertes, d'où la recommandation adressée aux organismes d'aménagement régionaux et locaux de réexaminer les limites de leurs ceintures vertes. Cette recommandation est des plus rationnelle, même si un volontarisme politique affirmé et un changement d'attitude du public seront peut-être nécessaires pour faire face à l'opposition des groupes de pression écologistes et des populations rurales,

notamment en raison de l'idée erronée que se font de nombreux Britanniques de l'ampleur des aménagements fonciers actuels. Bien que 17 % seulement des personnes interrogées dans le cadre d'une enquête réalisée pour le rapport estiment qu'il est important de protéger les terres agricoles peu productives contre la promotion immobilière, environ la moitié de la population pense qu'au moins 50 % du territoire anglais sont couverts par des terrains bâtis, alors que leur part se limite en fait à 13 %, comme celle des ceintures vertes (EIU, 2007; Barker, 2006). Néanmoins, dans le Livre blanc donnant suite au rapport Barker, le gouvernement exclut explicitement toute modification de sa politique actuelle relative aux « ceintures vertes ».

Dans le budget 2007, le gouvernement a annoncé qu'il allait réformer le régime d'exonération fiscale concernant les terrains commerciaux vacants et inutilisés, en abrégant la période d'exonération et en appliquant cette période abrégée de manière plus uniforme entre les différents types de biens. Le gouvernement a également indiqué qu'il avait l'intention de déterminer si d'autres taxes et redevances devraient s'appliquer aux terrains vides et à l'abandon<sup>6</sup>. Ces modifications devraient contribuer dans une certaine mesure à accroître l'utilisation productive des terres et à réduire les comportements spéculatifs. Des progrès satisfaisants ont été accomplis rapidement dans ce domaine, mais le gouvernement doit définir une stratégie indiquant explicitement comment il entend mettre en œuvre l'ensemble équilibré de recommandations formulées dans le rapport Barker, notamment en ce qui concerne la libération de certains terrains aux fins d'utilisation commerciale active, ainsi que pour le logement.

### **La réglementation des marchés de produits est globalement peu restrictive, mais la fiscalité se complexifie et les formalités administratives s'accroissent**

Depuis le milieu des années 90, la croissance de la productivité du travail dans le secteur des entreprises semble avoir accéléré de manière plus modeste, voire ralenti, dans les pays où la réglementation était plus restrictive (graphique 4.5). Selon une récente étude de l'OCDE, cela tient dans une large mesure au fait que les réglementations qui limitent le jeu de la concurrence ralentissent le processus de rattrapage de la frontière technologique (Conway et al., 2006). La réglementation des marchés de produits du Royaume-Uni est une des moins restrictives de la zone OCDE. Cependant, le Royaume-Uni doit veiller à ne pas accroître la complexité de sa fiscalité (voir le chapitre 5) et ses formalités administratives. Bien que ces facteurs alourdissent le fardeau réglementaire qui pèse sur les entreprises, ils ne sont pas appréhendés par l'indicateur de réglementation des marchés de produits de l'OCDE.

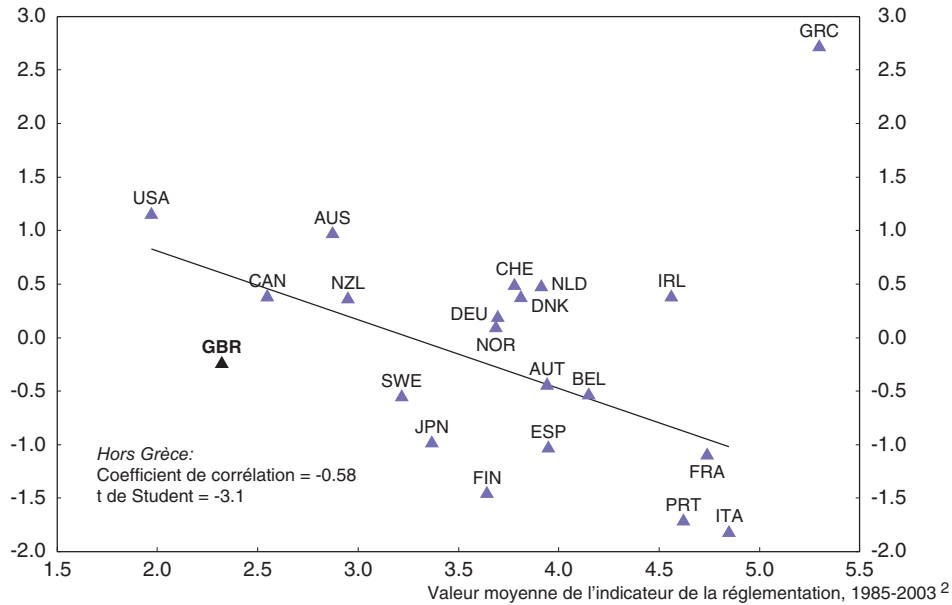
#### ***La complexité de la fiscalité et les formalités administratives peuvent entraver la croissance de la productivité***


L'administration de l'impôt et le respect des obligations fiscales peuvent représenter un coût important pour les entreprises. Le taux de droit commun de l'impôt britannique sur les sociétés est le plus bas du G7, mais de nombreux pays européens ont réduit le taux de leur impôt sur les sociétés au cours des dernières années, si bien que le Royaume-Uni a perdu en compétitivité sur le plan fiscal. On examinera au chapitre 5 les questions relatives à la concurrence fiscale, notamment la complexité croissante du système britannique d'imposition des sociétés.

Une forte proportion des réglementations concernant les sociétés trouvent aujourd'hui leur origine à Bruxelles<sup>7</sup>, mais les entreprises déplorent que le gouvernement

Graphique 4.5. **Réglementation des marchés de produits et productivité du travail**

Variation de la croissance de la productivité du travail  
entre 1996-2003 et 1985-95, en points de pourcentage<sup>1</sup>



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/116443084630>

1. La productivité du travail est définie comme la production par heure travaillée.
2. L'indicateur de la réglementation est calculé pour sept secteurs non manufacturiers et varie sur une échelle de 0 à 6, sa valeur étant d'autant plus élevée que la réglementation restreint davantage le jeu de la concurrence.

Source : Conway, P. et al. (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 509.

britannique « surtranspose » les directives de l'UE – une pratique désignée sous le nom de « *gold-plating* » – en introduisant des exigences superflues lors de la transposition dans le droit interne de ces instruments juridiques applicables à l'ensemble de l'Union européenne<sup>8</sup>. Si l'ampleur de cette surtransposition fait débat, il est admis qu'elle a pu avoir un effet préjudiciable sur la compétitivité et la croissance. Un rapport consacré à cette question (Davidson, 2006) a conclu que ce phénomène n'était pas si répandu au Royaume-Uni que certains le prétendaient et a préconisé de simplifier la législation dans un certain nombre de domaines (tels que la vente de produits de consommation, les services financiers, les transports, l'hygiène alimentaire et les déchets) et tout en formulant un certain nombre d'autres recommandations destinées à favoriser la diffusion des meilleures pratiques de transposition des textes communautaires entre les différents ministères et organismes de réglementation.

S'agissant du droit interne, la loi de 2006 sur la réforme des dispositions législatives et réglementaires prévoit un ensemble de mesures destinées à améliorer la qualité et l'efficacité du système réglementaire. Le gouvernement a également imposé à tous les ministères et aux principaux organismes de réglementation de publier des programmes à horizon mobile de simplification de la réglementation, conçus comme des instruments clés pour progresser dans l'amélioration de la réglementation.

## Les investissements dans la R-D et la formation des adultes sont-ils insuffisants?

### **L'investissement des entreprises est faible au Royaume-Uni, mais le niveau d'investissement en TIC est élevé**

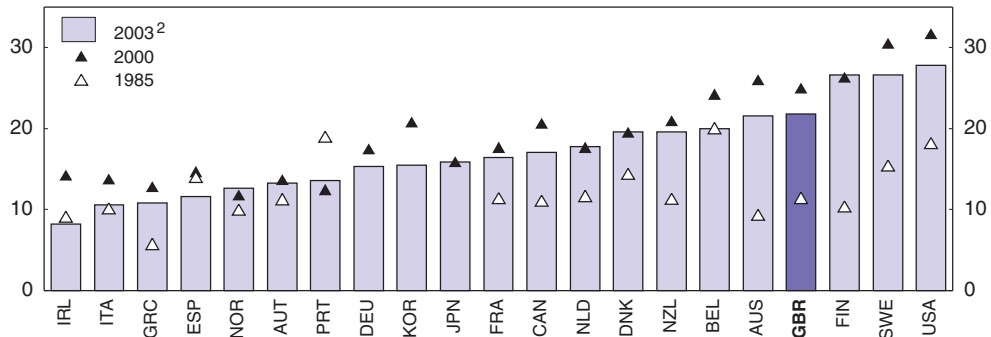
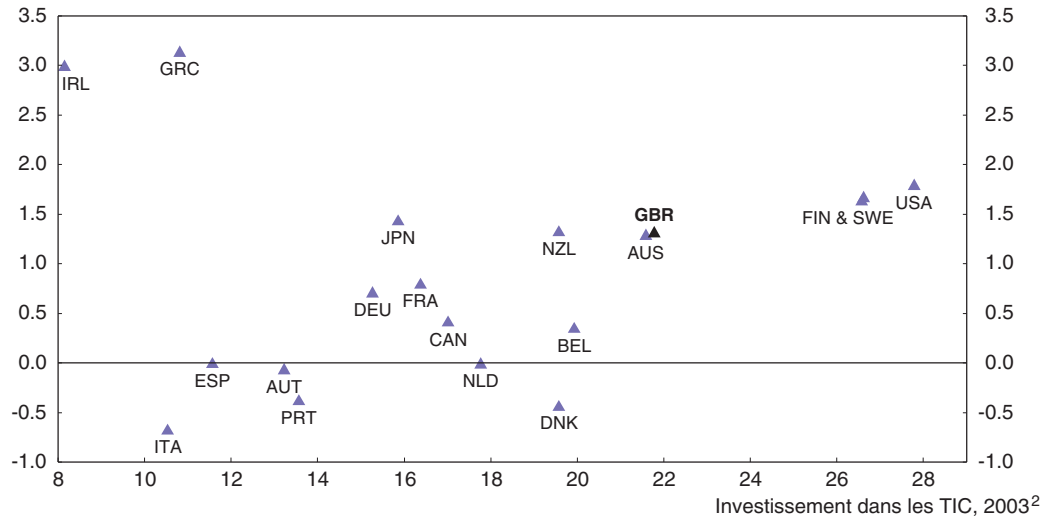
L'investissement des entreprises constitue un moteur important de croissance de la productivité du travail, tant par le biais du renforcement de l'intensité capitalistique que par celui de l'incorporation du progrès technique. Dans son rapport sur les sources de la croissance économique, l'OCDE a montré qu'il existait une corrélation robuste au niveau international entre capital physique et productivité (OCDE, 2003). Or, les précédentes *Études économiques* de l'OCDE sur le Royaume-Uni ont mis en évidence le niveau relativement bas de l'investissement des entreprises par travailleur dans ce pays (OCDE, 2004). Ainsi, le taux moyen de croissance de l'investissement des entreprises en termes réels a chuté de 7 % par an sur la période 1995-99 à 2 % par an entre 2000 et 2005. Néanmoins, la question de savoir s'il en résulte ou non un effet de freinage de la productivité fait débat. Selon Escolano (2003), la productivité pourrait être renforcée sans augmentation du coefficient de capital, tandis que pour Koeva (2003), c'est l'investissement en machines et équipements qui compte le plus pour la croissance de la productivité, et cette composante de l'investissement britannique est comparable à celle observée dans d'autres pays de l'OCDE. Un autre signe encourageant réside dans le fait que la part de l'investissement en technologies de l'information et de la communication (TIC) dans la formation de capital fixe des entreprises a doublé entre 1985 et 2003, pour s'établir à plus de 20 %. En conséquence, le Royaume-Uni affiche aujourd'hui selon ce critère un des niveaux d'investissement en TIC les plus élevés de la zone OCDE (graphique 4.6, partie supérieure). Parmi les pays de l'OCDE, il semble exister une corrélation positive entre l'investissement en TIC et la croissance de la PMF (graphique 4.6, partie inférieure), et certains éléments font ressortir un effet positif induit sur la productivité par l'investissement en TIC des entreprises prenant la forme d'ordinateurs et de logiciels, ainsi que par l'utilisation d'Internet par leurs salariés au Royaume-Uni (Clayton, 2005; Basu *et al.* 2003)<sup>9</sup>. De plus, les travaux récents de Marrano *et al.* (2007) montrent que l'investissement dans l'immatériel est élevé au Royaume-Uni, ce qui correspond à sa structure industrielle. Si on inclut cet investissement dans l'investissement total, le Royaume-Uni obtient un résultat bien meilleur sur le plan de la croissance de l'investissement.

Certains des gains de productivité liés à l'importance de la part des TIC dans l'investissement des entreprises ne se sont peut-être pas encore matérialisés. Ainsi, Basu *et al.* (2003) soulignent le rôle joué par les TIC en tant que « technologies génériques », pouvant exiger des efforts de réorganisation et d'apprentissage, ce qui implique que l'augmentation de la PMF dans les secteurs utilisateurs des TIC se produit avec un certain décalage. Par conséquent, le fait que la croissance de la PMF n'ait pas encore rebondi malgré de fortes hausses de l'investissement en TIC pourrait s'expliquer par ce décalage. Il reste ensuite à savoir si l'investissement complémentaire en capital humain du Royaume-Uni est suffisant pour permettre de réaliser ces gains de productivité (Keep *et al.*, 2006). Ainsi, si une entreprise qui engage des investissements informatiques importants ne les complète pas par des changements organisationnels suffisants, elle risque de ne pas améliorer sa productivité. Par ailleurs, la croissance de la productivité peut ralentir temporairement au cours du processus de réorganisation engagé, ces investissements détournant des ressources des activités courantes de production (Crespi *et al.*, 2006).

Graphique 4.6. Investissement en TIC dans les pays de l'OCDE<sup>1</sup>

En pourcentage

## Évolution

Investissement dans les TIC et croissance de la PMF<sup>3</sup>Croissance moyenne de la PMF  
2000-03<sup>2</sup>StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/116476034147>

1. Investissement dans les technologies de l'information et des communications (TIC) en pourcentage de la formation brute de capital fixe, hors construction de logements, pour l'ensemble de l'économie.
2. Ou dernière année disponible : Allemagne, Canada, États-Unis, France et Italie 2005; Australie, Corée, Espagne et Japon 2004; Nouvelle-Zélande et Norvège 2002.
3. Productivité multifactorielle. Si l'on exclut la Grèce et l'Irlande, le coefficient de corrélation s'établit à 0.77.

Source : OECD (2007), Base de données de la productivité, avril, [www.oecd.org/statistiques/productivite](http://www.oecd.org/statistiques/productivite).

Le budget 2007 a prévu un train de réformes ayant pour but d'améliorer la productivité. Il s'agit notamment de l'instauration d'une déduction fiscale annuelle pour investissement et de modifications destinées à supprimer des distorsions dans le régime d'imposition de l'investissement des entreprises. En outre, le taux de l'impôt sur les sociétés doit être abaissé de 30 % à 28 % à compter d'avril 2008. Ces changements devraient inciter les entreprises à investir davantage.

**Résultats obtenus en matière d'innovation**

La recherche-développement (R-D) est un autre moteur important de croissance de la productivité. Selon la précédente *Étude économique* de l'OCDE sur le Royaume-Uni, si l'on en juge par les indicateurs traditionnels de l'innovation – tels que les dépenses de R-D et les



activités de brevetage – le Royaume-Uni est proche de la moyenne de l'OCDE, mais il arrive en queue de peloton des pays du G7. Comme on l'a vu dans l'Étude économique précédente, cela pourrait tenir au fait que la structure sectorielle de l'économie britannique fait la part belle à des branches d'activité dont l'intensité de R-D est traditionnellement faible.

Outre la structure sectorielle de l'économie, plusieurs autres facteurs peuvent expliquer les résultats médiocres obtenus par le Royaume-Uni pour les indicateurs traditionnels de R-D. Premièrement, on peut considérer qu'une forte proportion des activités d'innovation dans les secteurs des services britanniques consistent en l'adoption de nouveaux procédés, modes d'organisation et méthodes de commercialisation, qui ne sont pas comptabilisés dans les dépenses de R-D (OCDE, 2006a; OCDE, 2005). D'après la dernière édition du *R&D Scoreboard* (Tableau de bord de la R-D) publié par le ministère du Commerce et de l'Industrie, les dépenses de R-D ont augmenté de £2 milliards en 2006 et deux tiers environ de cette hausse étaient imputables à des entreprises du secteur des services.

Deuxièmement, certains éléments tirés de la troisième Enquête communautaire sur l'innovation montrent que, bien que les entreprises les plus innovantes du Royaume-Uni aient une intensité de R-D comparable à celle des entreprises d'autres pays, la proportion d'entreprises innovantes est plus faible au Royaume-Uni (Abramovsky *et al.*, 2005)<sup>10</sup>. Des données d'enquête plus récentes portant sur la période 2002-04 montrent que cette proportion a augmenté. Le plan décennal du gouvernement pour la science et l'innovation vise à faire passer l'intensité de R-D de 1.7 % du PIB environ en 2004 à 2.5 % en 2014. Cela semble être un objectif ambitieux, puisqu'il suppose un retournement de la tendance à la baisse des dépenses de R-D en pourcentage du PIB observée depuis le début des années 80.

### **Le Royaume-Uni est bien placé pour tirer parti des externalités de connaissances liées aux entreprises multinationales et à l'IDE**

Les entreprises multinationales réalisent une forte proportion de l'investissement en R-D. En 2000, les multinationales représentaient environ un tiers de l'ensemble des activités de R-D des entreprises, cette proportion atteignant même près de la moitié dans le secteur de la construction mécanique et des machines électriques (tableau 4.2). Lorsqu'on compare le Royaume-Uni aux autres pays de l'OCDE, on constate qu'une proportion particulièrement élevée (et croissante) de la R-D est financée par l'étranger, puisqu'elle se monte à près d'un quart de l'ensemble de la R-D du secteur des entreprises

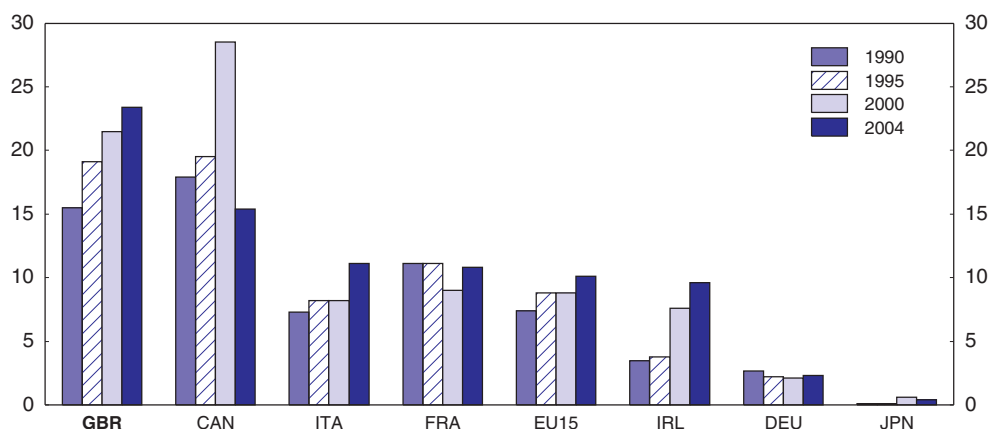
**Tableau 4.2. Part de la recherche-développement réalisée par des entreprises multinationales**

	Dépenses totales de R-D (milliards de £)	Part (en pourcentage) effectuée par les		
		Entreprises locales	Entreprises multinationales britanniques	Entreprises multinationales étrangères
Produits pharmaceutiques et chimiques	3.42	16	52	32
Construction mécanique et machines électriques	2.36	16	36	48
Matériel de transport et aérospatiale	1.85	10	52	38
Autres activités manufacturières	1.08	42	38	21
Services	2.25	39	43	17

Source : Griffith, R., S. Redding et H. Simpson (2004), « Foreign Ownership and Productivity : New Evidence from the Service Sector and the R&D Lab », *IFS Working Papers*, n° W04/22, Institute for Fiscal Studies, Londres.



Graphique 4.7. **Part de la recherche-développement financée par l'étranger**  
Dans le secteur des entreprises, en pourcentage



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/116478465788>

Source : OCDE (2007), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 2007/1.

(graphique 4.7). Parallèlement, les activités de R-D réalisées à l'étranger par les multinationales britanniques se développent de plus en plus (Abramovsky *et al.*, 2005a).

Le caractère de plus en plus mobile des investissements en R-D et l'importance des externalités de connaissances laissent à penser que l'investissement intérieur en R-D n'est pas le seul moyen de bénéficier de l'innovation. Parmi les autres vecteurs importants figurent la présence d'entreprises multinationales et l'investissement direct étranger (IDE), qui jouent tous deux un grand rôle au Royaume-Uni dans la mesure où ils induisent des externalités de connaissances dont bénéficient non seulement les entreprises britanniques du secteur considéré, mais aussi les secteurs situés en amont et en aval. On ne sait pas très bien comment l'IDE produit des externalités de connaissances. Une des hypothèses avancées est qu'elles résultent de purs effets d'émulation et de la mobilité des travailleurs qualifiés entre les unités de production. Un autre mécanisme de transmission pourrait résider en ce que les multinationales demandent des produits de plus haute qualité et de meilleures technologies à leurs fournisseurs. Certaines données empiriques attestent l'existence de telles externalités de connaissances positives résultant des investissements directs de l'étranger, qui sont bénéfiques pour la productivité des entreprises britanniques. Ainsi, d'après Haskel *et al.* (2002), une augmentation de 10 points de pourcentage de la présence étrangère dans une branche d'activité au Royaume-Uni entraîne une augmentation de 0.5 % environ de la productivité totale des facteurs dans les établissements britanniques de ce secteur.

### **Il est possible que les crédits d'impôt aient un effet stimulant plus limité que les conditions cadres sur l'investissement en R-D**

Selon une récente étude de l'OCDE, les dispositifs d'incitation fiscale peuvent contribuer à l'augmentation des dépenses de R-D, mais avec un long décalage temporel et un impact global relativement modeste (Jaumotte et Pain, 2005). Toutefois, le caractère de plus en plus mobile des investissements laisse à penser que les dépenses de R-D dans un pays sont également susceptibles d'être influencées par une modification des dispositifs d'incitation en place dans d'autres pays (Abramovsky *et al.*, 2005a; Bloom et Griffith, 2001). Par conséquent, si des crédits d'impôt attirant les activités de R-D vers un pays donné

conduisent d'autres pays à offrir des avantages similaires, le coût fiscal global peut s'en trouver accru sans que les investissements en R-D progressent dans les mêmes proportions.

Des mesures d'incitation fiscale à la R-D ont été adoptées en 2000 pour les petites et moyennes entreprises (PME)<sup>11</sup>, puis leur champ d'application a été élargi aux entreprises de plus grande taille en 2002. Les crédits d'impôt au titre de la R-D prennent la forme d'un allègement qui permet aux entreprises de réduire le montant des impôts dont elles sont redevables ou, pour certaines PME uniquement, d'un versement direct en numéraire<sup>12</sup>. Début 2006, quelque 23 000 demandes avaient été présentées au titre de ces crédits d'impôt, dont 20 000 environ concernaient des PME. Le montant total des aides sollicitées sous cette forme était proche de £1.8 milliard (HMRC, 2007). Il est possible que la répartition sectorielle de l'écart de productivité, caractérisée par une forte contribution négative des services, influe sur l'efficacité de ces crédits d'impôt. Dans la mesure où une forte proportion de la R-D formelle est réalisée dans les industries manufacturières, les crédits d'impôt destinés à stimuler la R-D risquent de n'avoir guère d'effets sur la productivité dans les secteurs des services. Cela étant, certains éléments indiquent que la R-D gagne en importance dans les services (Abramovsky *et al.*, 2005b; DTI, 2006).

La précédente *Étude économique* de l'OCDE sur le Royaume-Uni soulignait l'importance des conditions cadres. Elle indiquait, entre autres, qu'il fallait relever le niveau général de qualification, améliorer le financement des universités ayant montré qu'elles savaient collaborer avec les entreprises, réduire les formalités administratives et alléger la charge fiscale globale des entreprises. Elle recommandait également d'améliorer le suivi du nombre d'étudiants inscrits dans les filières scientifiques et technologiques, ainsi que l'évaluation des mesures budgétaires en faveur de la R-D<sup>13</sup>. Depuis cette *Étude*, le gouvernement a demandé et publié plusieurs rapports destinés à améliorer ces conditions cadres. Il reste néanmoins à savoir dans quelle mesure les recommandations formulées dans ces rapports seront mises en œuvre.

### **Les médiocres infrastructures de transport pénalisent sans doute la productivité**

Comme on le fait souvent valoir, plusieurs décennies d'investissement insuffisant dans les infrastructures publiques de transport freinent probablement la croissance de la productivité (OCDE, 2005; IoD, 2007). Le Royaume-Uni semble souffrir de déficiences dans ce domaine, en se classant sixième au sein du G7 et quinzième dans la zone de l'OCDE pour les indicateurs concernant les infrastructures, selon le Rapport mondial sur la compétitivité (World Economic Forum, 2006). Cela étant, les données internationales qui ont trait à l'impact des investissements publics en infrastructures sur la productivité ne sont pas très convaincantes. Une analyse des données empiriques, réalisée par la Commission européenne, a conclu que la plupart des études constataient l'existence d'un effet positif des investissements publics en infrastructures sur la production ou sur la productivité, mais que dans la plupart des cas cet effet était faible et, parfois, non significatif (Commission européenne, 2003). De même, une analyse des investissements routiers dans les pays d'Europe occidentale a conclu que, bien qu'une augmentation des investissements en infrastructures routières ait amélioré la croissance de la productivité, le taux de rendement de ces investissements n'était pas élevé (Kopp, 2007). Les études consacrées spécifiquement au Royaume-Uni donnent généralement des résultats plus nets. Par exemple, une étude récente constate que la proximité d'une masse économique a des effets statistiquement

significatifs sur la productivité et estime qu'une diminution de 10 % de tous les temps de déplacement pourrait augmenter la productivité globale de 1.2 % (Rice et al., 2006).

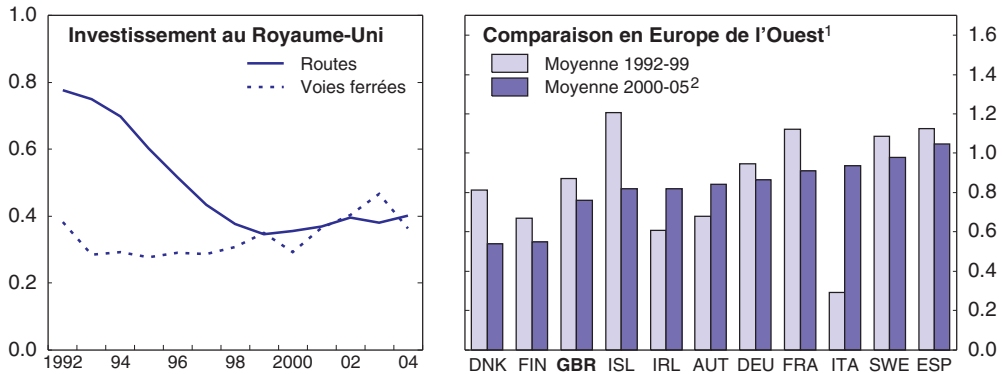

Les infrastructures de transport ne sont pas seulement importantes pour la bonne circulation des produits intermédiaires et des biens finals; elles jouent également un grand rôle pour le marché du travail, car le réseau ferroviaire et routier influe sur l'offre de main-d'œuvre, par le biais des décisions qui concernent le lieu de résidence, et aussi sur la demande de main-d'œuvre, à travers les décisions de localisation des entreprises. Un système de transport qui fonctionne bien contribue également à l'efficacité et à la flexibilité du marché du travail en facilitant la mise en concordance de l'offre et de la demande de travail (Gibbons et Machin, 2006). De bonnes liaisons de transport permettent d'attirer et de fidéliser les entreprises. Par exemple, dans une enquête au cours de laquelle il était demandé à des cadres dirigeants européens quels étaient les facteurs qu'ils considéraient comme « absolument essentiels » pour l'implantation d'une entreprise, les liaisons avec les autres villes et les liaisons internationales ont été classées au troisième rang (Cushman & Wakefield, 2006).

La publication par le gouvernement, en 2000, de son Plan décennal pour les transports a marqué un tournant pour les dépenses publiques dans ce secteur. Ce plan a défini un programme d'investissement à long terme de £180 milliards (dépenses publiques et privées) sur 10 ans. Il s'attaque à la réduction des encombrements et de la pollution, jugée prioritaire dans le livre blanc de 1998 sur les transports intégrés (intitulé « Une nouvelle donne pour les transports, une amélioration pour tous »). Le plan était essentiellement axé sur les grandes infrastructures, en ne faisant que brièvement référence à la tarification des transports, à la dépendance automobile, à l'occupation des sols et aux comportements de déplacement. De fait, on lui a ultérieurement reproché de n'être qu'un programme d'équipement, de ne pas prendre en compte les décisions de tarification, de reposer sur des indicateurs incorrects d'encombrement et de pollution et de ne pas formuler une vision des transports à un horizon plus lointain que 2010 (House of Commons, 2002). Le Livre blanc qui a suivi, publié en 2004 (« L'avenir des transports – Un réseau pour 2030 »), a révisé le Plan décennal et exposé la vision gouvernementale des transports pour les 30 prochaines années. Il a adopté une approche plus équilibrée entre l'augmentation des capacités de transport et une plus grande efficacité des réseaux actuels. La tarification des routes est considérée comme une solution possible.

L'accident d'Hatfield en octobre 2000 a renforcé le point de vue selon lequel une action immédiate s'imposait pour mettre fin à des décennies de sous-financement des infrastructures ferroviaires et il a été concomitant à une forte augmentation des financements. Les dépenses totales (publiques et privées) dans les infrastructures ferroviaires sont passées de 0.3 % du PIB en 2000 à 0.5 % en 2003 (graphique 4.8, partie de gauche). Mais, bien que cela représente une nette progression du niveau des dépenses consacrées à l'amélioration et au développement des capacités ferroviaires, le Royaume-Uni se situait dans le bas du classement pour les dépenses affectées aux infrastructures terrestres de transport sur la période 2000-05, malgré le point haut des dépenses pour les chemins de fer au cours de cette période (graphique 4.8, partie de droite)<sup>14</sup>. En effet, le financement des infrastructures routières a considérablement diminué, en tombant d'environ 0.8 % du PIB au début des années 90 à 0.4 % en 2004, ce qui signifie que les dépenses totales pour les infrastructures terrestres de transport ont reculé en proportion du PIB nominal par rapport au début des années 90, malgré l'augmentation récente des dépenses publiques pour les routes<sup>15</sup>. De fait, les financements totaux, publics et privés, qui ont été consacrés aux infrastructures de transport durant les

Graphique 4.8. **Dépenses pour les infrastructures de transport**

Investissement en routes et en voies ferrées, en pourcentage du PIB

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/116483708207>

1. On ne dispose pas de données sur les voies ferrées pour l'Irlande à partir de 2002, et il n'existe pas de chemins de fer en Islande.
2. Jusqu'en 2004 au lieu de 2005 pour l'Autriche, l'Italie et le Royaume-Uni.

Source : Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT).

quatre premières années du Plan décennal montrent qu'il faudra dépenser beaucoup plus si l'on veut respecter les prévisions.

Le gouvernement a reconnu qu'une amélioration des infrastructures de transport restait un défi essentiel en chargeant la commission Eddington (Eddington, 2006) d'étudier les liens à long terme entre les transports, la productivité et la croissance. Les principales recommandations du rapport de cette commission sont les suivantes :

- Améliorer les capacités et les performances du réseau de transport actuel en privilégiant les investissements destinés à éliminer les goulets d'étranglement plutôt que de nouveaux grands projets.
- Définir les priorités économiques stratégiques futures et privilégier pour les investissements futurs axés sur la croissance les agglomérations en situation de congestion et en expansion, les grands couloirs interurbains et les principaux points d'accès international qui manifestent des signes de plus en plus visibles de congestion et de règlement.
- Avancer plus rapidement dans la mise en place d'une large tarification des routes.
- Préserver une approche systématique et transparente de l'élaboration des politiques et du financement et faire en sorte que les modalités d'exécution confortent les mesures adoptées. Pour cela, il faudrait réformer les procédures d'urbanisme de façon à accélérer l'approbation des grands projets d'infrastructures.

La recommandation qui vise à privilégier les investissements destinés à remédier aux goulets d'étranglement dans les transports est tout à fait judicieuse. Mais, parce qu'elle implique des dépenses accrues pour Londres et la région riche du Sud-Est, aux dépens des autres régions, elle pourrait rencontrer une certaine résistance politique.

La proposition qui a trait à une large tarification des routes est conforme à la recommandation qui avait été formulée dans l'*Étude économique* précédente. On obtiendrait ainsi également une autre source de financement pour les infrastructures routières, les dépenses qui y sont consacrées étant en forte baisse depuis une quinzaine d'années (graphique 4.8). À en juger par les plans actuels, des expériences pilotes de tarification pourraient être menées dans plusieurs régions à bref délai, et un dispositif national pourrait être introduit d'ici une décennie environ<sup>16</sup>. On pourrait tirer du succès du péage

londonien d'utiles enseignements pour la conception, la mise en place et le fonctionnement d'un système national.

Le gouvernement s'est félicité du rapport de la commission Eddington, a approuvé son analyse stratégique et s'est engagé à prendre des mesures à la lumière de ses avis. Son intention est de publier un rapport d'étape au cours de l'année 2007. L'examen complet des dépenses pourrait prévoir une augmentation des dépenses pour les infrastructures de transport. À ce jour, les dépenses paraissent inférieures au niveau qui serait nécessaire pour réaliser les prévisions du plan décennal.

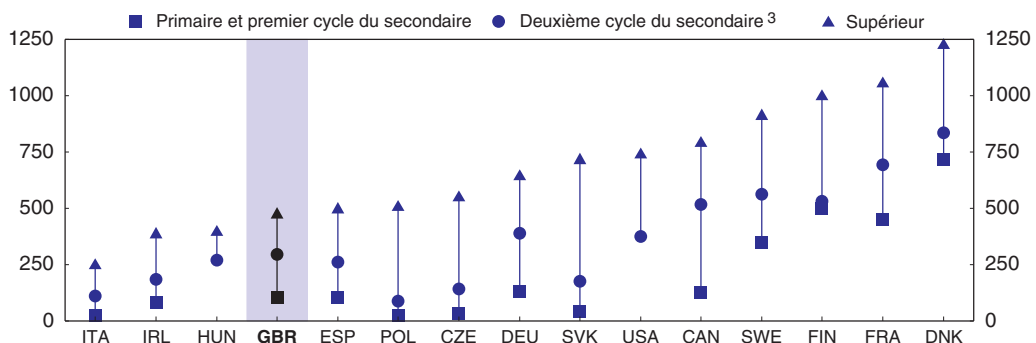
### **L'éducation et la formation professionnelles ne remédient guère aux déficiences dans le domaine des qualifications**


Une proportion substantielle de la population du Royaume-Uni n'a pas achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et une forte part des adultes a un niveau relativement faible de connaissances pour la lecture et le calcul (chapitre 2). On considère généralement qu'un faible investissement dans les qualifications générales des travailleurs freine la croissance de la productivité, en ne permettant pas de tirer pleinement parti des externalités du savoir et en ralentissant l'adoption des nouvelles technologies.

Non seulement l'éducation initiale est importante, mais, du fait de l'évolution de la demande de qualifications, l'éducation et la formation continues non formelles jouent également un grand rôle. Au Royaume-Uni, 27 % environ (OCDE, 2006b) des salariés participent à des actions non formelles d'éducation et de formation professionnelles, ce qui est nettement supérieur à la moyenne pour la zone de l'OCDE. Mais l'intensité de la participation à une formation professionnelle non formelle est relativement faible. Le nombre prévisible d'heures de formation par travailleur sur l'ensemble d'une vie normale de travail n'est que de 315, bien moins que la moyenne OCDE. Et surtout, l'éducation et la formation professionnelles sont particulièrement faibles au Royaume-Uni dans le cas des travailleurs peu qualifiés et des travailleurs âgés; pour les travailleurs qui n'ont pas une qualification du deuxième cycle du secondaire, l'intensité de la participation n'est que de 103 heures et, pour les travailleurs âgés, elle tombe à 28 heures (graphique 4.9). On voit donc que l'éducation et la formation continues ne remédient pas au niveau insuffisant de qualification.

**Graphique 4.9. Temps consacré à la formation professionnelle<sup>1</sup>**

Selon le niveau de formation, nombre d'heures, 2003<sup>2</sup>



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/116500551877>

1. Estimation du nombre d'heures consacrées à la formation continue non formelle liée à l'emploi sur une période de quarante ans, pour la population âgée de 25 à 64 ans.
2. 2002 pour le Canada.
3. Y compris l'enseignement postsecondaire non supérieur.

Source : OCDE (2006), *Regards sur l'éducation*.

Conscient de ces faiblesses, le gouvernement a mis en place la commission Leitch, qui a publié son rapport en décembre 2006. Ce rapport est intitulé « La prospérité pour tous dans l'économie mondialisée : des qualifications du meilleur niveau international ». Le rapport Leitch admet les médiocres performances du Royaume-Uni dans ce domaine et conclut que, même si les objectifs actuels d'amélioration du niveau d'instruction étaient atteints, le Royaume-Uni resterait à la traîne. En juillet, le gouvernement a publié sa réponse « Des qualifications du meilleur niveau international » (DIUS, 2007); il définit de nouveaux objectifs à tous les degrés d'enseignement et annonce plusieurs initiatives, notamment en vue d'une plus forte participation des employeurs à la conception et à l'orientation de la formation. Les principales actions sont les suivantes :

- L'objectif de littératie des adultes est fixé à 95 % en 2020, la proportion des adultes dont la qualification est de niveau 2 devra passer à 90 % et celle des adultes dont la qualification est du niveau de l'enseignement supérieur à 40 %.
- Dans le cadre du programme *Train to Gain*, les financements consacrés à la formation par l'employeur sont fortement accrus.
- Le programme d'apprentissage est élargi, avec notamment un droit à l'apprentissage pour les jeunes apprentis.

Même si ces objectifs sont atteints, on peut se demander dans quelle mesure ils reflètent les véritables qualifications de la population. Comme on l'a vu dans l'*Étude économique* précédente, on ne sait pas très bien jusqu'à quel point les qualifications professionnelles nationales se traduisent par un rendement de l'investissement sensiblement positif<sup>17</sup>. Les études internationales reconnues consacrées aux compétences cognitives des adultes ou l'impact de l'acquisition de compétences en termes d'emploi ou de progression salariale sont sans doute un meilleur indicateur que les volumes de qualifications nationales. Par conséquent, les résultats de la prochaine enquête sur les compétences des adultes (PEICA), qui sera menée en 2011, seront importants, car ils permettront de déterminer l'efficacité des mesures qui sont prises actuellement pour améliorer les compétences cognitives des adultes.

### **Les entreprises du Royaume-Uni ont peut-être un déficit de gestion**

Enfin, un autre facteur peut contribuer au retard de productivité par rapport aux États-Unis : les entreprises du Royaume-Uni sont peut-être moins bien gérées que celles des États-Unis. À en juger par plusieurs travaux empiriques récents, de meilleures pratiques de gestion s'accompagnent d'une plus forte croissance de la productivité (Bloom et van Reenen, 2006; Bloom *et al.*, 2005). Il semble qu'on observe plus souvent de médiocres pratiques de gestion lorsque la concurrence est faible sur les marchés de produits et lorsque la gestion d'une entreprise familiale est transmise au fils aîné, ce qui se fait plus fréquemment au Royaume-Uni. Ces études concluent que les pratiques médiocres de gestion pourraient représenter un tiers de l'écart de productivité par rapport aux États-Unis. Le meilleur niveau des pratiques de gestion aux États-Unis est confirmé par le fait que les filiales étrangères, en particulier américaines, sont plus productives que les multinationales du Royaume-Uni. On constate également que les entreprises à capitaux américains ont plus tendance à introduire des changements organisationnels que les entreprises du Royaume-Uni (Crespi *et al.*, 2006). Les compétences exigées des managers étant très larges, une explication quelque peu controversée du niveau médiocre des compétences de gestion au Royaume-Uni est que le système actuel de *A-levels* oblige à se

spécialiser trop tôt, ce qui restreint l'éventail des compétences des futurs managers. Le rapport de la commission Tomlinson a proposé un nouveau diplôme plus large pour le deuxième cycle du secondaire, mais l'attachement de l'opinion publique au système actuel a conduit le gouvernement à écarter cette proposition (Tomlinson, 2002).

#### Encadré 4.2. **Recommandations en vue d'une plus forte productivité**

- Dans la mise en œuvre des recommandations de la Commission Barker, le gouvernement devrait faciliter l'entrée de nouvelles entreprises en réformant et en simplifiant les réglementations d'urbanisme, surtout dans le secteur du commerce de détail, supprimer le « critère des besoins » et faire en sorte que les aspects économiques pèsent plus lourd dans les autorisations d'urbanisme.
- Dégager plus de terrains constructibles en redélimitant les « ceintures vertes » dans les zones en développement rapide.
- Envisager de nouvelles mesures d'incitation pour les opérations d'urbanisme et d'aménagement du territoire, en particulier des mesures de nature à contribuer au financement des infrastructures locales.
- Faire en sorte d'appliquer les meilleures pratiques afin d'éviter la « surtransposition » des directives de l'UE.
- Veiller à ce que les investissements en infrastructures ne soient pas inférieurs à ceux prévus dans le Plan décennal pour les transports. Poursuivre les dépenses ciblées dans les secteurs stratégiques pour la croissance.
- Continuer d'examiner les options pour remédier aux encombrements routiers et pour atténuer l'impact environnemental, notamment par la mise en place d'une tarification des routes à l'échelle nationale.
- Relever le niveau général des compétences des travailleurs en axant la formation des adultes sur les catégories les plus défavorisées. Pour évaluer les progrès accomplis, prendre davantage en compte des indicateurs plus larges que les simples volumes de qualifications. Par exemple, il faudrait mettre davantage l'accent sur les indicateurs d'interaction pour les compétences cognitives des adultes et sur l'évaluation de l'impact que l'acquisition de compétences et de qualifications peut avoir sur l'emploi.
- Évaluer l'efficacité des aides à la R-D, notamment le crédit d'impôt au titre de la R-D, sur le long terme.

#### Notes

1. Les comparaisons internationales des résultats obtenus en termes de productivité sont entravées par des problèmes de mesure, liés notamment au traitement de la production des administrations publiques, à la mesure de divers intrants et au choix d'un dénominateur commun. L'OCDE a toutefois élaboré une *Base de données sur la productivité* qui permet de surmonter la plupart, mais pas la totalité, de ces problèmes de comparabilité. Ces points sont examinés de manière approfondie dans Ahmad *et al.* (2003).
2. Une des limites importantes liées à l'utilisation des données sectorielles tirées de la *Base de données pour l'analyse structurelle* (STAN) de l'OCDE réside dans le fait qu'elle offre uniquement des statistiques de productivité par salarié, et non par heure. En outre, la conversion des données dans une monnaie commune repose sur l'hypothèse que la structure des prix est la même dans toutes les branches d'activité – ce qui signifie que l'on applique les parités de pouvoir d'achat (PPA) globales, et non des PPA spécifiques à chaque secteur.

3. Disney *et al.* (2003) montrent qu'au cours de la période 1980-92 les restructurations externes ont représenté environ 50 % de la croissance de la productivité du travail dans les établissements considérés et 80 % à 90 % de la croissance de la productivité totale des facteurs.
4. Le taux de renouvellement est égal à la somme du taux de création et du taux de disparition des entreprises. Le taux de création est le nombre de créations d'entreprises divisé par le nombre d'entreprises en activité au cours de la période considérée, tandis que le taux de disparition est le nombre de disparitions d'entreprises divisé par le nombre total d'entreprises en activité.
5. Les villes comparées étaient les suivantes : Amsterdam, Dublin, Francfort, Londres, Madrid, Milan, New York, Paris, Stockholm, Sydney, Tokyo et Toronto.
6. Les modifications correspondantes sont présentées dans le projet de loi sur les taxes applicables aux terrains vacants.
7. Cette proportion serait proche de 80 % selon certaines estimations : d'après Open Europe (2005), 77 % des principales réglementations adoptées au Royaume-Uni depuis 1998 découlaient en tout ou partie de la législation de l'UE. Toutefois, des estimations plus prudentes indiquent que 50 % environ des lois britanniques trouvent leur origine dans le droit communautaire.
8. Cette surtransposition des directives communautaires peut consister à élargir leur champ d'application en adoptant des dispositions législatives ou réglementaires complémentaires ou en introduisant des exigences supplémentaires, ou à introduire des objectifs à atteindre et des échéances à respecter.
9. D'après Clayton (2005), une augmentation de 10 % de salariés d'une entreprise manufacturière utilisant l'informatique entraîne une hausse de 2.2 % de sa productivité, cette hausse atteignant même 4.4 % pour les entreprises de création récente.
10. Compte tenu du faible taux de réponse obtenu dans le cadre de l'enquête menée au Royaume-Uni, il n'est cependant pas sûr que les données recueillies soient représentatives.
11. On entend par PME une entreprise qui, d'une part, compte moins de 250 salariés et, d'autre part, affiche un chiffre d'affaires maximum de £50 millions ou un total de bilan inférieur à £43 millions.
12. Dans le budget 2007, il a été annoncé qu'à compter d'avril 2008 certains éléments du crédit d'impôt au titre de la R-D seraient augmentés, ce qui ferait passer ce crédit de 150 % à 175 % pour les PME, et de 125 % à 130 % pour les entreprises de plus grande taille.
13. Le Trésor britannique a récemment demandé une étude de faisabilité en vue d'une évaluation économétrique de l'impact des crédits d'impôt au titre de la R-D sur les dépenses de R-D (voir le rapport 19 à l'adresse suivante : [www.hmrc.gov.uk/research](http://www.hmrc.gov.uk/research)). Il en ressort qu'on ne dispose pas actuellement de données suffisantes pour parvenir à des conclusions solides. Ce constat concorde avec le long décalage temporel mis en évidence par Jaumotte et Pain (2005) concernant l'effet des mesures d'incitation fiscale sur les dépenses de R-D.
14. Le Livre blanc couvrant à horizon de 30 ans (intitulé « L'avenir des transports » et publié en 2004) proposait d'accorder des crédits supplémentaires au ministère des Transports. Cela a été prévu dans le réexamen des dépenses de 2004, qui comportait des dépenses supplémentaires de £1.6 milliard en 2006/07 et en 2007/08 pour couvrir les dépenses fixées dans le Plan décennal. Il faut y ajouter un relèvement permanent (£0.5 milliard) du niveau annuel à partir de 2006/07. De plus, un ensemble de mesures de réforme des transports représentant £1.7 milliard et étalées sur la période 2005/06 et 2006/07 a été financé pour faire face à des impératifs immédiats.
15. Les transports intérieurs sont les transports routiers, les transports ferroviaires et les transports fluviaux; ils excluent les aéroports et les ports maritimes.
16. Le ministère des Transports examine actuellement un certain nombre de solutions pour remédier aux encombrements routiers : évaluer l'utilisation de bandes d'arrêt d'urgence en combinaison avec une limitation de la vitesse, accorder des aides financières pour les expériences pilotes régionales de tarification des routes et lancer des appels d'offres pour la validation de stratégies et technologies nationales de tarification des routes.
17. Voir l'encadré 8.1 dans OCDE (2005).

### Références bibliographiques

Abramovsky, L., R. Griffith et R. Harrison (2005a), « Background Facts and Comments on "Supporting Growth in Innovation : Enhancing the R&D Tax Credit" », *IFS Briefing Note*, n° BN68, Institute for Fiscal Studies, Londres.



- Abramovsky, L. et al. (2005b), « Productivity Policy », IFS Briefing Note, n° BN60, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Ahmad, N. et al. (2003), « Comparing Labour Productivity Growth in the OECD Area : The Role of Measurement », OCDE Documents de travail STI, n° 2003/14, OCDE, Paris.
- Barker, K. (2006), *Delivering Stability : Securing our Future Housing Needs*, Barker Review of Housing Supply – Final Report, disponible à : [www.barkerreview.org.uk](http://www.barkerreview.org.uk).
- 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? », Working Paper, n° 03-08, Federal Reserve Bank of Chicago.
- Bloom, H. et R. Griffith (2001), « Internationalisation of UK R&D », *Fiscal Studies*, vol. 22, n° 3, Blackwell Publishing.
- Bloom, N. et al. (2005), « Management Practices across Firms and Nations », *CEP Special Reports*, n° 17, Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- Bloom, N. et J. van Reenen (2006), « Measuring and Explaining Management Practices Across Firms and Countries », *CEPR Discussion Paper*, n° 5581, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Clayton, T. (2005), « IT Investment, ICT Use and UK Firm Productivity », *Non-journal articles*, vol. 169Kb, n° 625, Office for National Statistics, Londres.
- Commission européenne (2003), *Public Finances in EMU – 2003*, European Economy, n° 3, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- Conway, P. et al. (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 509, OCDE, Paris.
- Crespi, G., C. Criscuolo et J. Haskel (2006), « Information, Technology, Organisational Change and Productivity Growth : Evidence from UK Firms », *Working Papers*, n° 558, Département économique, Queen Mary, Université de Londres.
- Cushman & Wakefield (2006), *European Cities Monitor 2006*, disponible à : [www.cushmanwakefield.com](http://www.cushmanwakefield.com).
- Davidson, N. (2006), *Davidson Review of the Implementation of EU Legislation*, Cabinet Office, The Stationary Office, Londres, disponible à : [www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/reviewing\\_regulation/davidson\\_review](http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/reviewing_regulation/davidson_review).
- Disney, R., J. Haskel et Y. Heden (2003), « Restructuring and Productivity Growth in UK Manufacturing », *The Economic Journal*, vol. 113, n° 489, Blackwell Publishing.
- DIUS (Department of Innovation, Universities and Skills) (2007), *World Class Skills : Implementing the Leitch Review of Skills in England*, Department of Innovation, Universities and Skills, The Stationary Office, Londres.
- DTI (Department of Trade and Industry) (2006), *The R&D Scoreboard 2006*, Department of Trade and Industry, disponible à : [www.innovation.gov.uk/rd\\_scoreboard](http://www.innovation.gov.uk/rd_scoreboard).
- Eddington, R. (2006), *The Eddington Transport Study*, HM Treasury and Department for Transport, disponible à : [www.dft.gov.uk/about/strategy/eddingtontstudy](http://www.dft.gov.uk/about/strategy/eddingtontstudy).
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2007), *Country Report, United Kingdom*, Economist Intelligence Unit, Londres.
- Escolano, J. (2003), « Cross-Country Overview of Growth Patterns 1970–2000 », *United Kingdom : Selected Issues*, IMF Staff Country Report, n° 03/47, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Foster, L., J. Haltiwanger et C. Krizan (2002), « The Link Between Aggregate and Micro Productivity Growth : Evidence from Retail Trade », *NBER Working Paper*, n° 9120, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
- Griffith, R. et al. (2003), « The UK Productivity Gap and the Importance of the Service Sectors », IFS Briefing Notes, n° BN42, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Griffith, R. et H. Harmgart (2005), « Retail Productivity », *IFS Working Paper*, n° W05/07, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Gibbons, S. et S. Machin (2006), « Transport and Labour Market Linkages : Empirical Evidence, Implications for Policy and Scope for Further UK Research », document de référence pour le Rapport Eddington au Department of Transport.

- Haskel, J., S. Pereira et M. Slaughter (2002), « Does Inward Foreign Direct Investment Boost the Productivity of Domestic Firms? », *NBER Working Paper*, n° 8724, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
- Haskel, J. et N. Khawaja (2003), « Productivity in UK Retailing : Evidence from Micro Data », document de travail préliminaire, Centre for Research into Business Activity (CeRIBA).
- Haskel, J. et R. Sadun (2007), « Regulation and UK Retailing Productivity : Evidence from Microdata », Centre for Research into Business Activity (CeRIBA).
- HM Government (2007), *Planning for a Sustainable Future : White Paper*, The Stationary Office, Londres, disponible à : [www.communities.gov.uk](http://www.communities.gov.uk).
- HMRC (HM Revenue and Customs) (2007), « Research and Development Tax Credits », HM Revenue and Customs, disponible à : [www.hmrc.gov.uk/randd/index.htm](http://www.hmrc.gov.uk/randd/index.htm).
- House of Commons (2002), *Ten Year Plan for Transport*, Transport, Local Government and the Regions Committee, Eighth Report of Session 2001-02, The Stationary Office, Londres.
- IoD (Institute of Directors) (2007), « UK Transport Policy for the 21st Century », *IoD Policy Paper*, Institute of Directors, Londres.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005), « From Ideas to Development : The Determinants of R&D and Patenting », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 457, OCDE, Paris.
- Keep, E., K. Mayhew et J. Payne (2006), « From Skills Revolution to Productivity Miracle – Not as Easy as it Sounds? », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n° 4, Oxford University Press.
- Koeva, P. (2003), « U.K. Investment : Is There a Puzzle? », *United Kingdom : Selected Issues*, IMF Staff Country Report, n° 03/47, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Kopp, A. (2007), « Incidence des investissements routiers sur la productivité macroéconomique – Réévaluation du cas de l'Europe occidentale », *Investissements en infrastructures de transport et productivité de l'économie*, Tables Rondes CEMT, n° 132, OCDE/CEMT, Paris.
- Marrano, G., J. Haskel and G. Wallis (2007), « What Happened to the Knowledge Economy? ICT, Intangible Investment and Britain's Productivity Record Revisited », *Working Papers*, n° 603, Department of Economics, Queen Mary, Université de Londres, juin.
- OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Objectif croissance, Réformes économiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- Open Europe (2005), « Less Regulation : 4 Ways to Cut the Burden of EU Red Tape », disponible à : [www.openeurope.org.uk/research/regs.pdf](http://www.openeurope.org.uk/research/regs.pdf).
- Rice, P., A.J. Venables et E. Patacchini (2006), « Spatial Determinants of Productivity : Analysis for the Regions of Great Britain », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 36, n° 6, Elsevier BV.
- Tomlinson, M. (2002), « Inquiry into A-level Standards : Final Report », Department for Education and Skills, disponible à : [www.dfes.gov.uk/alevelsinquiry](http://www.dfes.gov.uk/alevelsinquiry).
- World Economic Forum (2006), *Global Competitiveness Report 2006-2007*, Palgrave Macmillian.

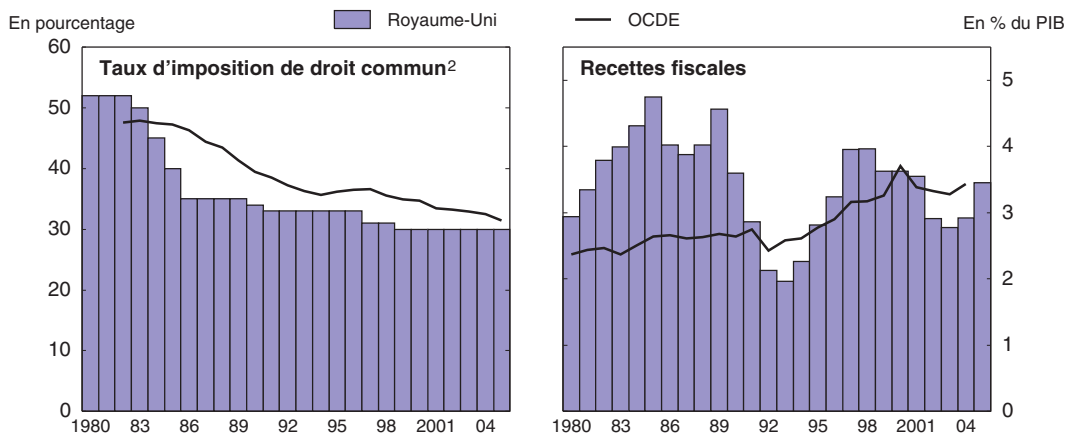
## Chapitre 5

# Concurrence fiscale : comment rester compétitif?

*Au Royaume-Uni et dans d'autres pays, les taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés ont été abaissés, tandis que leur assiette a été élargie. Cela a renforcé l'efficacité des systèmes d'imposition des entreprises. Cette baisse des taux d'imposition ne prouve pas l'existence d'une concurrence fiscale, mais elle concorde avec elle. Le Royaume-Uni a été l'un des premiers pays à réduire ses taux d'imposition et se caractérisait initialement par une forte compétitivité fiscale, mais il a été rattrapé par d'autres. Certains pays appliquent d'ailleurs aujourd'hui des taux d'imposition nettement plus bas, même si l'on tient compte de la réduction récemment annoncée du taux de droit commun de l'impôt britannique sur les sociétés, qui sera ramené de 30 % à 28 % en 2008. On examinera dans ce chapitre les options envisageables pour que le Royaume-Uni préserve sa compétitivité internationale sur le plan fiscal.*

Dans la zone de l'OCDE, les taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés ont connu une évolution à la baisse remarquable, puisqu'ils sont passés de 50 % au début des années 80 à près de 30 % aujourd'hui (graphique 5.1). Cette diminution des taux a été plus que compensée par l'élargissement de l'assiette de cet impôt ainsi que par d'autres facteurs<sup>1</sup>, et les recettes de l'impôt sur les sociétés exprimées en pourcentage du PIB ont augmenté en moyenne dans la zone OCDE. La diminution des taux d'imposition s'est déroulée en deux temps : une forte réduction des taux de droit commun au milieu des années 80, puis une nouvelle baisse depuis 2000, en particulier dans les États membres de l'Union européenne. Au Royaume-Uni, la première réforme d'envergure conjuguant diminution du taux et élargissement de la base d'imposition a eu lieu au début des années 80, où le taux de l'impôt sur les sociétés a été ramené de plus de 50 % à 35 % seulement. L'objectif de cette réforme était de réduire certaines distorsions, en atténuant la dispersion des taux marginaux d'imposition effectifs entre les différentes formes d'investissement et sources de financement. Tel était probablement aussi le motif des réformes fiscales engagées dans d'autres pays à la même période, alors que la concurrence fiscale ne jouait encore qu'un rôle mineur.

Graphique 5.1. **Impôt sur les sociétés : taux et recettes**<sup>1</sup>



1. L'agrégat calculé pour la zone OCDE est une moyenne non pondérée des données disponibles.

2. On ne dispose de séries chronologiques longues que pour 19 pays de l'OCDE.

Source : Institute for Fiscal Studies (2005), *Corporate Tax Rate Data* – base de données en ligne; Devereux, M.P., R. Griffith et A. Klemm (2002), « Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition », *Economic Policy*, vol. 17, n° 35, Blackwell Publishing; OCDE (2006), *Statistiques fiscales de l'OCDE : Statistiques des recettes publiques 1965-2005* sur CD-ROM, vol. 2006/1.

La concurrence fiscale est devenue un facteur nettement plus important ces dernières années. La libéralisation des échanges internationaux et des marchés financiers ainsi que la création d'un marché unique des capitaux en Europe ont considérablement accru la mobilité des capitaux et, du même coup, celle des bases d'imposition. En outre, la récente

baisse des taux d'imposition dans l'UE est liée à son élargissement de 2004. Le taux d'imposition moyen appliqué dans les nouveaux États membres s'établissait en effet à 20 % en 2006, soit nettement en deçà de celui des anciens États membres, qui était de 29 %. La quasi-totalité des nouveaux États membres affichent des taux de droit commun plus bas que les anciens, hormis l'Irlande et l'Autriche<sup>2</sup>. Le Royaume-Uni, qui avait perdu en compétitivité fiscale, dans la mesure où son taux n'avait que légèrement baissé depuis les années 80, a récemment annoncé qu'il allait ramener le taux de l'impôt sur les sociétés de 30 % à 28 % à compter d'avril 2008. Un des objectifs du gouvernement était de renforcer la compétitivité internationale du pays. Cette réforme de l'impôt sur les sociétés avait également pour but d'assurer sa neutralité, en ne favorisant pas certains investissements au détriment d'autres, potentiellement plus productifs; de garantir une certaine flexibilité en ne faisant pas obstacle à de nouvelles formes de transactions, ni en leur accordant un avantage déloyal; de parvenir à une certaine cohérence, en réservant le même traitement fiscal aux transactions ayant le même résultat commercial; et d'utiliser le système d'imposition pour remédier aux défaillances du marché (HM Treasury et Inland Revenue, 2003). Le présent chapitre est consacré à la fiscalité des sociétés, mais l'imposition des revenus des personnes physiques soulève également des questions de concurrence fiscale (encadré 5.1).

On fait valoir fréquemment que la concurrence fiscale – c'est-à-dire l'absence de coopération fiscale entre des États qui rivalisent les uns avec les autres pour attirer ou retenir des bases d'imposition mobiles – pourrait conduire à une « course au moins-disant » en matière de taux d'imposition, ne permettant pas aux pays concurrents d'engranger des recettes suffisantes pour garantir un niveau de prestation de services publics qui soit optimal sur le plan social<sup>3</sup>. Toutefois, l'idée que la concurrence fiscale entraîne une perte de bien-être repose de manière cruciale sur l'hypothèse selon laquelle les gouvernants sont bienveillants, et s'emploient en conséquence à maximiser le bien-être de l'ensemble des agents économiques. Or, l'État peut également se comporter comme un « léviathan » servant son propre intérêt et s'efforçant de maximiser sa taille, ce qui se traduit par des taux d'imposition trop élevés. Dans ce cas, la concurrence fiscale a des effets positifs en termes de bien-être, puisqu'une diminution des taux d'imposition entraîne des gains d'efficacité en limitant la tendance des autorités à engager des dépenses excessives et stériles (Krogstrup, 2004).

Au terme d'un examen des travaux publiés sur la question, Nicodème (2006) parvient à la conclusion qu'il n'y a pas eu de course au moins-disant fiscal, essentiellement parce que les recettes d'impôt sur les sociétés ne se sont pas effondrées parallèlement à la baisse des taux d'imposition. Néanmoins, l'idée que les pays se livrent une concurrence ayant pour enjeu les bases d'imposition des entreprises en abaissant leurs taux est étayée par d'autres données empiriques. Devereux *et al.* (2005), entre autres, montrent qu'il existe des interactions stratégiques entre pays dans le cadre de la détermination des taux d'imposition, liées à la volonté d'attirer tant les bénéficiaires que les investissements. En outre, des travaux empiriques révèlent que les différences de fiscalité entre pays influent non seulement sur les décisions d'implantation des sites de production, mais aussi sur les mouvements de capitaux et les flux de bénéfices (Nicodème, 2006 et Devereux, 2007). Enfin, des travaux de l'OCDE laissent à penser que, si la fiscalité des entreprises n'est qu'un des nombreux facteurs qui déterminent leurs décisions en matière d'implantation, elle joue un rôle significatif (Nicoletti *et al.*, 2007; OCDE, 2007). Dans l'encadré 5.2, on examine

### Encadré 5.1. La concurrence fiscale en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques

La fiscalité des revenus des personnes physiques soulève également des questions de concurrence fiscale. Les personnes hautement qualifiées tendent à être mobiles et formulent souvent des exigences spécifiques en termes de revenu disponible après impôts lorsqu'elles font leur choix entre plusieurs offres d'emploi. L'employeur doit alors prendre en charge les impôts dus par le salarié. La rémunération comprend donc le revenu disponible, qui est le même partout, et la ponction fiscale spécifiquement liée à la localisation de l'emploi considéré. En termes de taux d'imposition effectif moyen, le Royaume-Uni est très compétitif au niveau international pour les salariés célibataires, mais moins pour les couples mariés (Elschner et al., 2006). Un des éléments du système d'imposition britannique se traduit par un transfert d'impôt sur le revenu des personnes physiques : pour les ressortissants étrangers résidant mais non domiciliés au Royaume-Uni, les revenus et plus-values d'origine étrangère ne sont assujettis à l'impôt britannique que s'ils sont transférés au Royaume-Uni. Cela signifie que les individus non domiciliés dans ce pays peuvent transférer tous leurs excédents de liquidités sur un compte d'épargne à l'étranger, pour y accumuler des revenus en franchise d'impôt sans limitation de durée.

Les salariés qui ne résident pas au Royaume-Uni bénéficient d'une exonération d'impôt britannique sur leurs revenus d'origine étrangère. Ainsi, les travailleurs expatriés peuvent avoir un statut de non-résident pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans au Royaume-Uni, et réduire leurs impôts en déclarant une partie de leurs revenus à l'étranger. Les mêmes règles s'appliquent à ceux qui résident au Royaume-Uni mais n'y sont pas domiciliés. Une personne est domiciliée dans le pays où elle possède un foyer d'habitation permanent, et la détermination du domicile relève de l'administration fiscale. En conséquence, les résidents de longue durée qui restent domiciliés à l'étranger peuvent faire établir à leur nom un double contrat de travail, au Royaume-Uni et à l'étranger, sachant que la part de leurs revenus d'origine étrangère n'est pas imposable au Royaume-Uni, à moins d'y être transférée. En outre, les plus-values réalisées en dehors du Royaume-Uni ne sont également imposables dans ce pays qu'après y avoir été transférées. Ce système incite les personnes fortunées à s'établir au Royaume-Uni. Selon le Trésor britannique, on dénombrait environ 105 000 résidents non domiciliés au Royaume-Uni, qui ont déclaré £8.9 milliards de revenus imposables en 2003/04. Des estimations effectuées par le Trésor en 2003 laissent à penser qu'il aurait pu collecter £1 à £1.5 milliards de recettes supplémentaires en réformant les règles fiscales. Selon les dernières informations fournies par l'Administration des impôts et des douanes, qui s'appuient sur les déclarations d'impôt les plus récentes, il y avait, en 2004-05, 112 000 personnes bénéficiant du statut de résident non domiciliées au Royaume-Uni.

Le système d'imposition britannique est également attractif pour les associés des fonds de capital-investissement, dans la mesure où les gains qu'ils retirent de ces fonds – sous la forme d'intéressement aux performances – sont soumis à la fiscalité des plus-values, et non à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. De surcroît, les plus-values réalisées sur des actifs industriels ou commerciaux bénéficient d'un généreux allègement fiscal. De ce fait, les associés des fonds de capital-investissement sont généralement soumis à un taux effectif d'imposition de 10 % seulement, alors que le taux d'imposition applicable aux individus à revenus élevés est de 40 %. Cet allègement a été instauré pour favoriser le lancement d'entreprises à risque. Néanmoins, le manque à gagner fiscal découlant de cet allègement progressif a été estimé à environ £6 milliards pour 2006/07. La faible imposition des associés de fonds de capital-investissement a récemment fait la une des journaux, et elle est considérée comme inéquitable. L'application d'un taux d'imposition allégé aux personnes hautement qualifiées et très mobiles n'en fait pas moins sens si les autorités veulent les dissuader de quitter le Royaume-Uni pour des pays à fiscalité plus avantageuse. De fait, plusieurs États de l'OCDE appliquent des dispositions fiscales spécifiques aux personnes qui résident temporairement sur leur territoire pour y travailler, notamment aux migrants hautement qualifiés (OCDE, 2005).

### Encadré 5.2. Quelle est l'incidence des différents taux d'imposition?

Les différences fiscales d'un pays à l'autre peuvent entraîner un transfert d'activités de la sphère réelle de l'économie ainsi que de bénéfices entre pays, ce qui a un impact sur les recettes fiscales. Les entreprises multinationales sont en mesure de faire varier la localisation de leurs bénéfices, soit en modifiant la localisation de leur production, soit en se contentant de transférer leurs bénéfices entre différents pays. Une fois installée, une usine est indéniablement difficile à déplacer et n'est donc pas mobile à court terme, mais les décisions concernant la localisation des activités correspondent à un processus continu. Des transferts de bénéfices peuvent également avoir lieu par le biais de la manipulation des prix des transactions transnationales intragroupes. L'évasion fiscale est particulièrement aisée s'agissant des actifs incorporels comme les brevets, pour lesquels il n'existe pas de prix de référence, mais elle peut également concerner les échanges de biens intermédiaires entre établissements d'une même entreprise. Les transferts de bénéfices peuvent aussi être liés à des transferts de dettes au sein d'un groupe. En attribuant des fonds propres à une filiale située dans un pays à faible pression fiscale et des dettes à une filiale se trouvant dans un pays à forte pression fiscale, une multinationale peut déduire les versements d'intérêts correspondants d'un montant d'impôt prélevé à un taux élevé, tandis que la filiale utilisatrice des capitaux propres acquitte sur les revenus de ses capitaux un impôt à taux bas. Cela permet à la multinationale considérée de réduire le montant global de ses impôts.

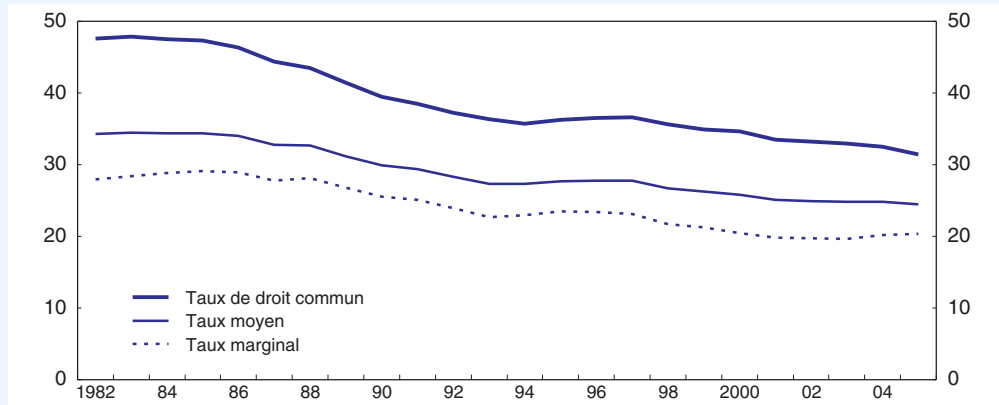
Pour analyser ces transferts d'activités et de bénéfices, Devereux (2007) utilise un arbre de décision relatif aux entreprises multinationales. Ses deux premiers niveaux représentent des choix discrets : au premier niveau, l'entreprise doit choisir entre exporter et produire à l'étranger; au second niveau, l'entreprise qui a opté pour un transfert de production à l'étranger doit choisir le site d'implantation de sa nouvelle usine. L'incidence de la fiscalité sur ces décisions peut être mesurée par l'ampleur de la réduction du bénéfice avant impôts découlant de la fiscalité. Celle-ci est appréhendée à l'aide du taux moyen d'imposition effectif – grosso modo la proportion du revenu avant impôts prélevée par l'administration fiscale. Les troisième et quatrième niveaux de l'arbre de décision représentent des choix continus : à condition d'être présente à l'étranger, la multinationale choisira le niveau optimal d'investissement dans les différents pays concernés, et enfin, réimputera les bénéfices entre ses différents sites d'implantation ou les rapatriera vers la société mère. Des investissements seront réalisés jusqu'à ce que le produit marginal du capital soit égal à son coût marginal. L'incidence de la fiscalité sur le coût du capital est mesurée par le taux marginal d'imposition effectif. Dans la mesure où les entreprises cherchent à tirer parti des allègements fiscaux accordés dans les différents pays où elles sont présentes, l'incitation à transférer des bénéfices entre ces pays dépend des écarts de taux d'imposition de droit commun. La forte baisse de ces taux de droit commun accrédite la thèse selon laquelle ils ont diminué sous l'effet de pressions concurrentielles. Les taux d'imposition effectifs moyen et marginal dépendent à la fois du taux d'imposition et de l'assiette fiscale, et tous deux ont nettement moins diminué que le taux d'imposition de droit commun (graphique 5.2). Cela tient essentiellement au fait que les autorités ont élargi l'assiette fiscale, en révisant à la baisse les taux d'amortissement.

la manière dont les multinationales peuvent redistribuer leurs activités et leurs bénéfices, et quels sont les taux d'imposition qui influent sur leurs décisions.

Le graphique 5.3 montre que les transferts d'activités économiques et de bénéfices entre pays pourraient être importants. Ce graphique met en relation la base d'imposition

Encadré 5.2. **Quelle est l'incidence des différents taux d'imposition?** (suite)Graphique 5.2. **Taux d'imposition effectifs moyens et marginaux**

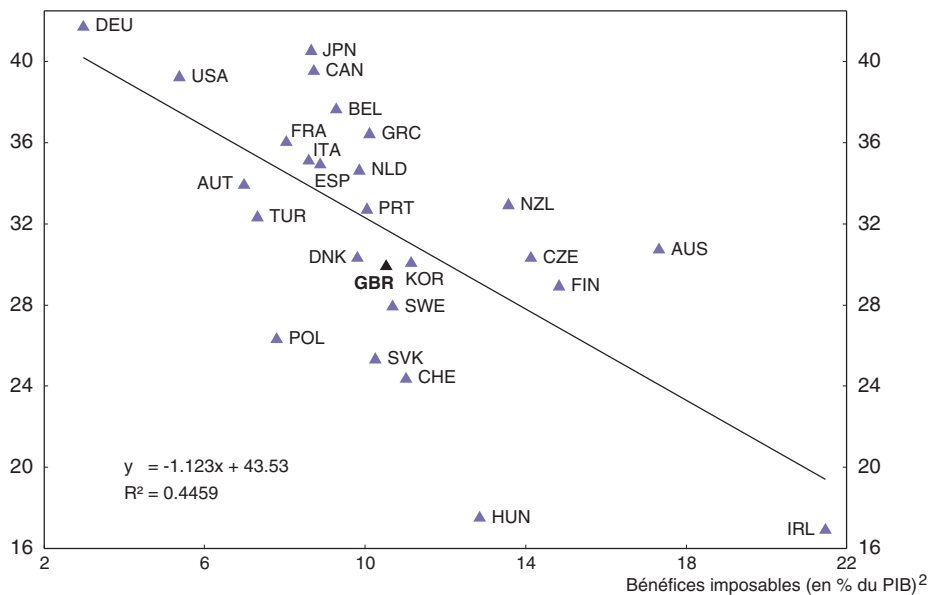

Moyenne non pondérée des données correspondant à 19 pays de l'OCDE, en pourcentage



Source : Institute for Fiscal Studies (2005), *Corporate Tax Rate Data* – base de données en ligne et Devereux, M.P., R. Griffith et A. Klemm (2002), « Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition », *Economic Policy*, vol. 17, n° 35, Blackwell Publishing.

Graphique 5.3. **Taux d'imposition et bénéfices imposables des sociétés**

Moyenne sur la période 2000-04

Taux d'imposition (en %)<sup>1</sup>StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/116517601185>

1. Taux de base de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, calculé à partir des taux (de droit commun) appliqués aux niveaux national et infranational.
2. Le montant des bénéfices imposables a été calculé en multipliant les recettes d'impôt sur les sociétés par l'inverse du taux de cet impôt.

Source : OCDE (2007), *Base de données fiscales*, [www.oecd.org/ctp/taxdatabase](http://www.oecd.org/ctp/taxdatabase) et OCDE (2006), *Statistiques fiscales de l'OCDE : Statistiques des recettes publiques 1965-2005* sur CD-ROM, vol. 2006/1.



des sociétés exprimée en pourcentage du PIB avec le taux de droit commun qui lui est appliqué. Il existe une corrélation négative manifeste entre le niveau du taux de l'impôt sur les sociétés et les bénéfices des sociétés, indiquant que des activités économiques réelles et/ou des bénéfices sont transférés de pays à forte pression fiscale vers des pays à faible pression fiscale. Ainsi, l'Irlande, qui affiche le taux d'imposition le plus bas, se caractérise également par le montant de bénéfices imposables des sociétés le plus élevé en pourcentage du PIB. À l'inverse, l'Allemagne conjugue le taux d'imposition le plus élevé et le montant de bénéfices imposables le plus bas en pourcentage du PIB<sup>4</sup>.

Compte tenu de l'incidence qu'a la mondialisation sur les taux et les bases d'imposition, la coopération internationale entre les pays de l'OCDE ne cesse de se renforcer dans ce domaine (encadré 5.3).

### Encadré 5.3. Travaux de l'OCDE sur les questions transnationales liées à la fiscalité des sociétés

Le Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE joue un rôle de premier plan dans l'élaboration de règles fiscales propres à favoriser une croissance économique durable, tout en permettant aux États de conserver leur souveraineté fiscale. Qui plus est, l'OCDE encourage les pays à abaisser les taux de leurs impôts ainsi qu'à élargir leur assiette, et elle œuvre en faveur d'une concurrence fiscale équitable entre pays. Ses activités prioritaires sont les suivantes :

- Œuvrer à l'élaboration de règles fiscales internationales communes pour éviter les pratiques divergentes qui faussent les courants d'échanges et les flux d'investissement internationaux. Ces travaux ont débouché sur des instruments importants, tels que le Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune et les Principes applicables en matière de prix de transfert. Le Modèle de convention fiscale constitue la base sur laquelle ont été rédigés les 3 000 accords fiscaux bilatéraux aujourd'hui en vigueur, et il contribue à ce que les revenus des investissements transnationaux ne soient pas imposés deux fois. Les Principes applicables en matière de prix de transfert ont été élaborés pour donner corps à un consensus international sur la question des prix de transfert au sein des multinationales. Une forte proportion des échanges consiste en effet en des transferts de biens corporels ou incorporels et de services au sein des entreprises multinationales. Afin de déterminer le montant de l'impôt à payer dans chaque pays, il convient d'appliquer le juste prix (dit prix de pleine concurrence) permettant une répartition adéquate de la base d'imposition entre les différents pays dans lesquels l'entreprise multinationale considérée exerce ses activités.
- Encourager et faciliter les échanges de renseignements entre pays de l'OCDE. Alors que le champ d'activité des entreprises revêt de plus en plus une envergure mondiale, la compétence des administrations fiscales reste limitée à leur juridiction nationale. L'exercice effectif par les États de leur souveraineté fiscale passe donc par le développement de la coopération internationale. Les travaux de l'OCDE dans ce domaine visent notamment à améliorer l'accès aux informations, à faciliter les échanges effectifs de renseignements tout en assurant le respect de la confidentialité des données concernant les contribuables, à combattre la corruption, à améliorer la coopération entre les administrations fiscales et les autorités chargées de la lutte contre le blanchiment des capitaux, et à faire obstacle aux pratiques fiscales dommageables.

### Encadré 5.3. Travaux de l'OCDE sur les questions transnationales liées à la fiscalité des sociétés (suite)

- Offrir des mécanismes de règlement des différends fiscaux. En février 2007, l'OCDE a émis des recommandations en vue d'améliorer la procédure amiable et de mettre en place un mécanisme d'arbitrage obligatoire, afin d'encourager les autorités nationales compétentes à régler leurs différends dans les meilleurs délais en se fondant sur des principes.
- Définir des pratiques optimales pour l'administration de l'impôt. La comparaison régulière de données d'expérience et d'approches adoptées en matière d'administration de l'impôt ainsi que l'identification des pratiques optimales permettent une meilleure administration, qui se traduit par une amélioration des services fournis aux contribuables et un renforcement de la discipline fiscale. Ces travaux portent notamment sur un meilleur respect des obligations fiscales par les contribuables, l'emploi de méthodes modernes de gestion des risques, l'amélioration des services fournis aux contribuables grâce à l'utilisation de technologies modernes, et la mise en commun des connaissances concernant les principales caractéristiques des systèmes d'administration fiscale des pays membres. Dans le cadre de ces travaux est également réalisée une étude du rôle joué par les intermédiaires fiscaux en matière de discipline fiscale et d'amélioration des relations entre les administrations fiscales et les entreprises assujetties à l'impôt.

Source : OCDE (2006), *Tax in a Borderless World: The Role of the OECD*, Paris.

## Comparaison internationale du système britannique d'imposition des sociétés

Le système d'imposition des sociétés a fait l'objet de deux grandes réformes au cours des 25 dernières années : la première en 1984 et la seconde en 1997. Le principal taux de l'impôt sur les sociétés avait été ramené de 52 % à 35 % en 1984, puis abaissé à 33 % en 1991/92. Parallèlement, les dispositions très généreuses appliquées en matière d'amortissement fiscal ont été sensiblement durcies. En 1997, le principal taux de l'impôt sur les sociétés a été abaissé à 31 %, et le taux applicable aux petites entreprises ramené de 24 % à 19 %. Le taux principal a été réduit à 30 % en 1998.

En 1999, l'*Advance Corporation Tax* (ACT, acompte d'impôt sur les sociétés) a été supprimé et le système de paiement de l'impôt sur les sociétés a été réformé. L'ACT était un prélèvement fiscal que devaient acquitter les entreprises lors du versement de dividendes, et que la plupart d'entre elles déduisaient de l'impôt sur les sociétés dont elles étaient redevables, de sorte qu'il influait uniquement sur l'échéance du paiement de leurs impôts. Néanmoins, certaines entreprises dont le montant dû au titre de l'impôt britannique sur les sociétés était modeste (c'est-à-dire des sociétés ayant d'importantes activités à l'étranger) n'étaient pas en mesure de récupérer intégralement l'ACT, et il est possible que cet acompte ait réduit l'attractivité du Royaume-Uni pour les entreprises envisageant d'y établir leur siège.

En 2000, un allègement d'impôt au titre des dépenses de recherche-développement (R-D) a été introduit pour les petites entreprises, puis élargi en 2002 aux grandes entreprises. Depuis lors, la réforme de l'impôt sur les sociétés a suscité une attention quasiment constante, puisque trois grandes consultations ont été organisées, ainsi que plusieurs autres de moindre envergure et de nature plus technique. Les réformes effectivement mises en œuvre ont cependant été d'une importance relativement mineure. Les autorités

ont notamment adopté des dispositions sur les prix de transfert pour les transactions internes au Royaume-Uni, et modifié le régime d'imposition des compagnies pétrolières présentes sur le plateau continental. Le taux d'imposition nul instauré en 2002 pour les entreprises affichant un bénéfice imposable inférieur à £10 000 a été supprimé en 2005. Les estimations de Hawkins *et al.* (2002) ont montré que le coût de ce taux zéro pouvait atteindre plusieurs milliards de livres sterling, des travailleurs indépendants se faisant enregistrer en tant que société pour réduire leurs impôts. L'encadré 5.4 décrit brièvement le système d'imposition des sociétés, sur la base de l'exercice budgétaire 2006/07, et les modifications introduites dans le budget 2007.

#### Encadré 5.4. Le système britannique d'imposition des sociétés

L'impôt sur les sociétés est prélevé sur les bénéfices mondiaux des sociétés, des entreprises publiques et des associations non constituées en sociétés résidant au Royaume-Uni. Les entreprises non résidentes, quant à elles, n'acquittent l'impôt sur les sociétés que sur les bénéfices qu'elles ont réalisés au Royaume-Uni. Le bénéfice imposable comprend les recettes d'exploitation, les revenus d'investissements et les plus-values, diminués de diverses déductions. Les pertes d'exploitation peuvent être reportées sur l'exercice antérieur et déduites des bénéfices réalisés au cours de cette période, ou reportées indéfiniment sur les exercices à venir.

Le taux normal de l'impôt sur les sociétés est de 30 %, sachant qu'un taux réduit de 19 % s'applique aux bénéfices inférieurs à £300 000 (taux des petites entreprises) (tableau 5.1). Les entreprises dont les bénéfices sont compris entre £300 000 et £1 500 000 bénéficient d'un système d'allègement du taux normal, en vertu duquel un taux marginal effectif d'imposition de 32.75 % est appliqué aux bénéfices réalisés au-delà de £300 000. Il en résulte une augmentation progressive du taux moyen d'imposition jusqu'à 30 %.

Tableau 5.1. Taux de l'impôt sur les sociétés au Royaume-Uni

En 2006/07

Bénéfices (£ par an)	Taux d'imposition marginal (%)	Taux d'imposition moyen (%)
0-300 000	19	19
300 000-1 500 000	32.75	19-30
1 500 000 et plus	30	30

Source : HM Revenue and Customs.

Les déductions pour amortissements permettent aux entreprises de retrancher de leurs impôts une somme correspondant à la consommation de capital fixe (c'est-à-dire à la dépréciation des actifs immobilisés) résultant de leurs activités d'exploitation. Les déductions pour amortissement peuvent être effectuées au cours de l'année de leur échéance, retranchées de futurs bénéfices, ou reportées jusqu'à trois années en arrière. Le taux d'amortissement applicable diffère suivant le type d'actif :

- Les investissements en biens d'équipement peuvent être amortis à un taux dégressif de 25 %. Les biens d'équipement à longue durée de vie peuvent être amortis au taux de 6 %. Un taux plus élevé, de 40 %, est applicable la première année pour les investissements des moyennes entreprises, et de 50 % pour les petites entreprises.
- Les investissements en bâtiments industriels et en hôtels font l'objet d'un amortissement linéaire au taux de 4 % par an.

#### Encadré 5.4. Le système britannique d'imposition des sociétés (suite)

- Les investissements en bâtiments commerciaux ne peuvent être amortis.
- Les investissements en actifs incorporels font l'objet d'un amortissement linéaire, pour lequel la société peut appliquer à sa convenance le taux d'amortissement comptable ou un taux de 4 %.
- Les investissements en biens d'équipement et en bâtiments destinés à la recherche-développement (R-D) bénéficient d'un traitement plus généreux, puisqu'en vertu du régime d'amortissement des dépenses de R-D, ils peuvent tous être déduits immédiatement des bénéfices imposables.

Les dépenses courantes de R-D, comme les autres formes de dépenses courantes en général, sont totalement déductibles des bénéfices imposables. En outre, les dépenses courantes de R-D ouvrent droit à un abattement fiscal supplémentaire si elles dépassent un certain seuil. Les petites et moyennes entreprises bénéficient d'un crédit d'impôt composé de deux éléments. Le premier est un allègement d'impôt au titre de la R-D s'appliquant à un taux de 50 % (qui permet donc aux entreprises de déduire au total 150 % des dépenses concernées de leurs bénéfices imposables). Le second élément est un crédit d'impôt remboursable uniquement ouvert aux entreprises déficitaires, qui peuvent renoncer à leur droit de déduire de leurs futurs bénéfices des pertes équivalentes à 150 % de leurs dépenses de R-D, en contrepartie du versement en numéraire de 16 % du montant de ces pertes. Un crédit d'impôt au titre de la R-D a été instauré pour les entreprises de plus grande taille en 2002. Il s'applique à un taux de 25 %, ce qui permet aux sociétés de déduire au total 125 % des dépenses concernées de leurs bénéfices imposables.

Le budget de mars 2007 a annoncé une réduction du taux de l'impôt sur les sociétés de 30 % à 28 % à compter d'avril 2008. Par ailleurs, le taux d'imposition des petites entreprises augmentera progressivement de 19 % à 22 %, afin que les travailleurs indépendants soient moins incités à se constituer en société pour réduire leurs impôts. Le régime des déductions pour amortissement sera réformé à partir de 2008, où sera appliqué un nouveau taux de 20 % (au lieu de 25 %) pour les biens d'équipement et de 10 % (au lieu de 6 %) pour les biens d'équipement à longue durée de vie. Les déductions pour amortissement relatives aux bâtiments industriels, aux hôtels et aux bâtiments agricoles devraient être progressivement supprimées. Ces modifications du régime d'amortissement fiscal serviront à financer la réduction du principal taux d'imposition. Ces changements concernant les déductions pour amortissement et les taux de l'impôt sur les sociétés ne s'appliquent pas aux entreprises du secteur du pétrole et du gaz présentes en Mer du Nord. Un nouveau crédit d'impôt environnemental sera mis en place, et le taux global des crédits d'impôt au titre de la R-D passera de 150 % à 175 % pour les petites entreprises, et de 125 % à 130 % pour les entreprises de plus grande taille. S'y ajoutera également une déduction annuelle pour investissement applicable au taux de 100 %, plafonnée à £50 000.

Source : Adam et al. (2007) et HM Treasury, *Budget 2007* (disponible à : [www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget\\_07](http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_07)).

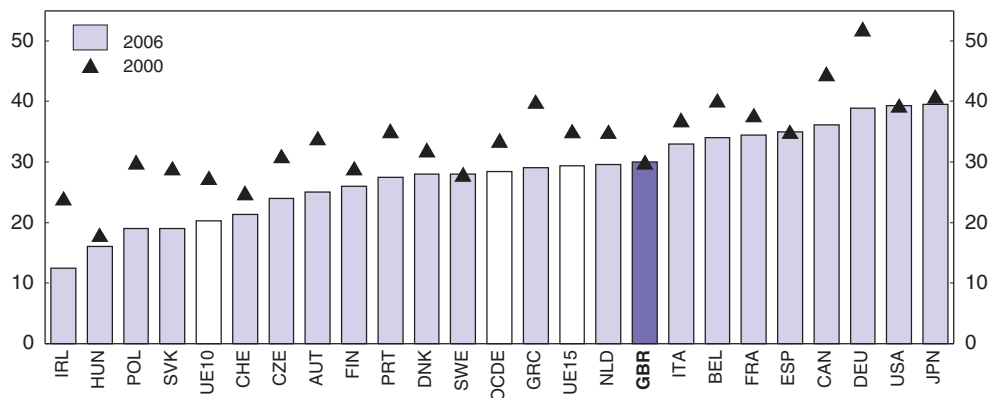
Les recettes de l'impôt sur les sociétés sont étroitement corrélées avec le cycle économique, mais, contrairement à ce que l'on peut observer pour l'ensemble de la zone de l'OCDE, il est difficile de discerner une tendance dans l'évolution de ces recettes en pourcentage du PIB au Royaume-Uni (graphique 5.1). Malgré la baisse des taux de droit commun, les recettes ont fluctué aux alentours de 3.5 % du PIB, essentiellement en raison

de l'élargissement de la base d'imposition. En outre, l'importance du secteur financier s'est accrue, de sorte que l'évolution des recettes d'impôt sur les sociétés a été fortement corrélée avec celle des marchés de capitaux.

Le Royaume-Uni a été l'un des premiers pays de l'OCDE à abaisser le taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés (graphique 5.1)<sup>5</sup>, qui s'y établissait à 30 % en 1999. Le graphique 5.4 montre que le taux britannique de droit commun n'est plus particulièrement bas, que ce soit dans la zone OCDE ou dans l'UE, où le Royaume-Uni arrive désormais en 7<sup>e</sup> position des pays classés par ordre décroissant. D'un autre côté, il est frappant de constater que toutes les économies du G7 se caractérisent par des taux de droit commun élevés, parmi lesquels celui du Royaume-Uni est le plus faible. Apparemment, les économies ayant un potentiel de marché important sont en mesure d'appliquer un taux d'imposition plus élevé que les pays de plus petite taille, sans répercussions négatives (Krogstrup, 2004).

Graphique 5.4. **Taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés : comparaison internationale**

Taux global, en pourcentage<sup>1</sup>



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/116518186658>

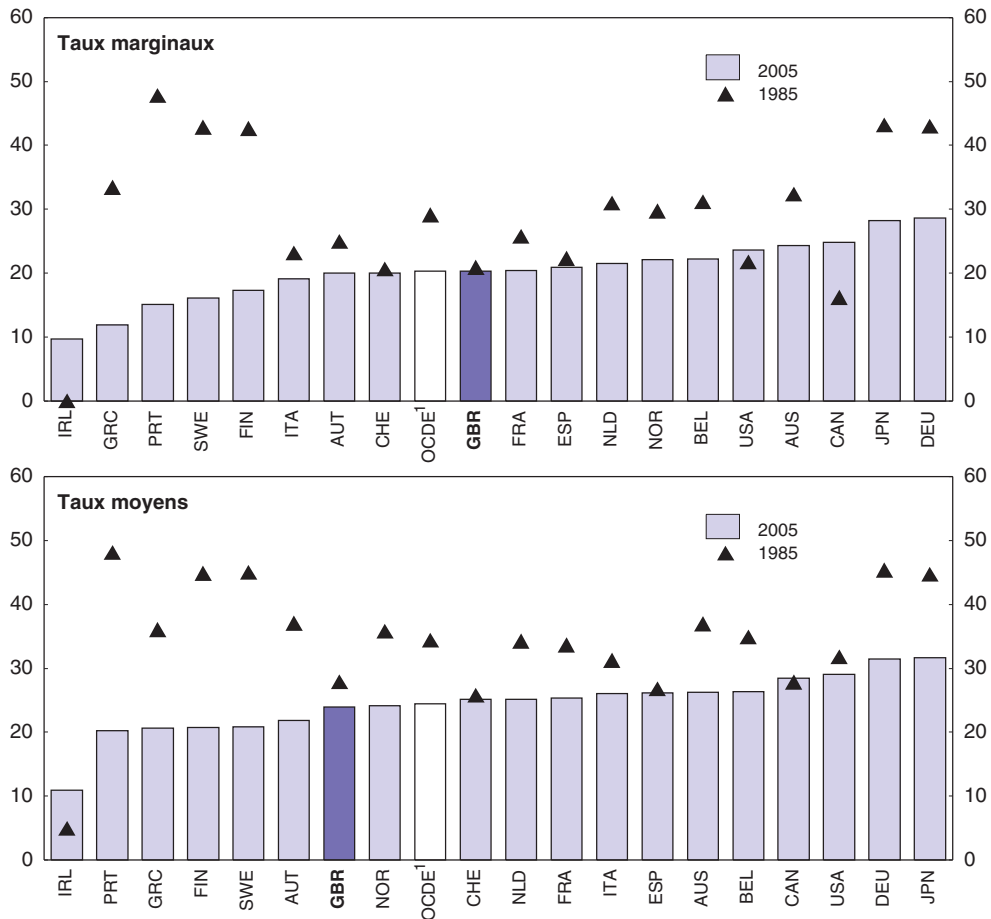
1. Taux de base de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, calculé à partir des taux (de droit commun) appliqués aux niveaux national et infranational. Les différents agrégats sont des moyennes non pondérées, et l'UE10 désigne les dix États devenus membres de l'Union européenne en 2004.

Source : OCDE (2007), *Base de données fiscales*, [www.oecd.org/ctp/taxdatabase](http://www.oecd.org/ctp/taxdatabase) et Commission européenne (2006), *Structures of the Taxation Systems in the European Union*.

Le graphique 5.5 montre que les taux d'imposition effectifs marginal et moyen du Royaume-Uni sont proches de la moyenne de l'OCDE. Si le taux moyen d'imposition effectif a légèrement diminué depuis le milieu des années 80, le taux effectif d'imposition appliqué à l'investissement marginal n'a pas changé au fil du temps, ce qui implique que les réformes fiscales n'ont guère contribué à renforcer l'incitation à investir. Compte tenu des réformes fiscales plus récentes adoptées dans de nombreux autres pays, le Royaume-Uni a perdu en compétitivité sur le plan fiscal et, alors qu'il figurait parmi les pays à faible pression fiscale, il est aujourd'hui proche de la moyenne de l'OCDE. En outre, si l'on intègre dans le classement les nouveaux États membres de l'UE, qui ne figurent pas dans le graphique 5.5, la position du Royaume-Uni se dégrade sensiblement. La récente diminution du taux de l'impôt britannique sur les sociétés va dans le sens de la nette tendance à la baisse observée dans l'UE, dont 17 des 25 États membres ont réduit leurs taux d'imposition entre 2002 et 2006, sachant que plusieurs prévoient de nouvelles baisses (tableau 5.2).

Graphique 5.5. **Taux d'imposition effectifs**

En pourcentage



1. Moyenne non pondérée des données correspondant à 19 pays de l'OCDE.

Source : Institute for Fiscal Studies (2005), *Corporate Tax Rate Data* – base de données en ligne et Devereux, M.P., R. Griffith et A. Klemm (2002), « Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition », *Economic Policy*, vol. 17, n° 35, Blackwell Publishing.

Le Royaume-Uni exerçait un attrait prononcé sur les investisseurs internationaux désireux de s'implanter en Europe. Néanmoins, il a été supplanté par l'Allemagne en tant que destination favorite (Ernst & Young, 2006). En outre, même si peu de sièges ont été transférés à l'étranger jusqu'ici, une étude de la Confédération du patronat britannique (CBI, 2007) indique que, dans le classement établi à partir de dix composantes de leurs activités que les entreprises envisageraient de délocaliser dans l'avenir, leur siège arrive en deuxième position derrière les services de soutien financier. Le Royaume-Uni a également su attirer les investissements étrangers. D'après la base de données *Ernst & Young European Investment Monitor*, le Royaume-Uni avait été la destination de 31 % des flux d'investissement étranger en Europe en 1997, alors que ce chiffre n'était plus que de 19 % en 2006. Malgré tout, le Royaume-Uni a attiré plus de projets d'investissement que tout autre pays européen et si sa part a diminué c'est parce que le total a rapidement augmenté. La complexité croissante de son système fiscal est également perçue comme une menace pour sa compétitivité. Selon un rapport de la Banque mondiale, le Royaume-Uni arrive au

Tableau 5.2. Réductions des taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés dans l'Union européenne<sup>1</sup>

En pourcentage

	2002	2006	Variation 2002-06	Réductions prévues <sup>2</sup>	
				Nouveau taux	Échéance
Allemagne	38.9	38.9	0	29.8	2008
Espagne	35	35	0	30	2008
France	35.4	34.4	-1	-	-
Belgique	40.2	34	-6.2	-	-
Italie	36	33	-3	-	-
Luxembourg	30.4	30.4	0	-	-
<b>Royaume-Uni</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>0</b>	<b>28</b>	<b>2008</b>
Pays-Bas	34.5	29.6	-4.9	25.5	2007
Grèce	35	29	-6	25	2007
Danemark	30	28	-2	25	2007
Suède	28	28	0	-	-
Portugal	33	27.5	-5.5	-	-
Finlande	29	26	-3	-	-
Autriche	34	25	-9	-	-
Irlande	16	12.5	-3.5	-	-
<b>Moyenne de l'UE15</b>	<b>32</b>	<b>29</b>	<b>-3</b>	..	..
Malte	35	35	0	-	-
Slovénie	25	25	0	20	2010
République tchèque	31	24	-7	19	2010
Estonie	26	23	-3	20	2009
Pologne	28	19	-9	-	-
République slovaque	25	19	-6	-	-
Hongrie	18	16	-2	-	-
Roumanie	..	16	..	-	-
Bulgarie	..	15	..	12	2007
Lettonie	22	15	-7	-	-
Lituanie	15	15	0	-	-
Chypre <sup>3, 4</sup>	28	10	-18	-	-
<b>Moyenne des nouveaux États membres<sup>5</sup></b>	<b>25</b>	<b>20</b>	<b>-5</b>	..	..

1. Taux de base global (de droit commun) de l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

2. Un tiret signifie qu'aucune réduction n'est prévue.

3. Note en bas de page de la Turquie : Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la république turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

4. Note en bas de page de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de la Commission européenne : La république de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la république de Chypre.

5. Hormis la Bulgarie et la Roumanie.

Source : OCDE (2007), *Base de données fiscales*, [www.oecd.org/ctp/taxdatabase](http://www.oecd.org/ctp/taxdatabase) ; Commission européenne (2006), *Structures of the Taxation Systems in the European Union* et sources nationales.

deuxième rang des 20 plus grandes économies mondiales pour le volume de la législation fiscale et le nombre de pages de la législation fiscale britannique a plus que doublé en l'espace de dix ans (tableau 5.3)<sup>6</sup>. Cela étant, alors que les entreprises déplorent avec véhémence la complexité de la fiscalité (CBI, 2007), elles en sont partiellement responsables, leurs stratégies fiscales particulièrement offensives ayant suscité une réaction vigoureuse de la part du gouvernement britannique. Ainsi, selon Slemrod *et al.* (2007), la principale cause de la complexification du système d'imposition observée ces



Tableau 5.3. **Complexité du système fiscal**

	Volume de la législation fiscale <sup>1</sup> (nombre de pages)	Versements d'impôts <sup>2</sup> (nombre par année)	Temps consacré aux obligations fiscales <sup>2</sup> (heures par année)
Inde	9 000	59	264
<b>Royaume-Uni</b>	<b>8 300</b>	<b>7</b>	<b>105</b>
Japon	7 200	15	350
États-Unis	5 100	10	325
Italie	3 500	15	360
Canada	2 440	10	119
Chine <sup>3</sup>	2 000	44	872
Allemagne	1 700	32	105
Pays-Bas	1 640	22	250
France	1 300	33	128
Suède	700	5	122

1. Renvoie uniquement aux impôts de l'administration centrale, hors impôts prélevés par les États fédérés, les administrations régionales ou les administrations locales.

2. Les impôts pris en compte sont l'impôt sur les sociétés, la taxe sur la valeur ajoutée et les cotisations de sécurité sociale.

3. Comprend Hong-Kong, Chine, pour le volume de la législation fiscale.

Source : PricewaterhouseCoopers et Banque mondiale (2006), *Paying Taxes : The Global Picture*.

dernières années réside dans l'adjonction de nombreuses dispositions destinées à lutter contre l'évasion fiscale.

La complexité du système fiscal contribue à la méconnaissance des incitations et des allègements fiscaux, en particulier parmi les petites entreprises. Selon certaines enquêtes, 42 % des entreprises souhaitent une simplification des règles fiscales et 34 % un allègement de la charge administrative liée aux impôts (PWC, 2006). Cette complexité implique par ailleurs qu'un seul et même conseiller fiscal ne peut plus se charger de l'ensemble des questions de droit fiscal des entreprises, et qu'il est nécessaire de recourir à des spécialistes aux connaissances parfois très pointues. Il en résulte un marché scindé en deux compartiments, sur lequel seules certaines sociétés peuvent s'offrir des services complets de conseil fiscal, tandis que pour les autres, le coût de ces services l'emporte sur les avantages qui en découlent (PWC et Banque mondiale, 2006).

Si le Royaume-Uni est mal classé en termes de volume de la législation fiscale, il obtient de meilleurs résultats pour d'autres indicateurs de la complexité du système d'imposition (tableau 5.3). Ainsi, si l'on considère le nombre de versements d'impôts que doit effectuer une entreprise chaque année, le Royaume-Uni arrive en 7<sup>e</sup> position, avec sept versements par an seulement. De même, le nombre d'heures consacré à l'exécution des obligations fiscales est relativement faible comparé à celui affiché par les autres grandes économies. En moyenne, une entreprise passe 105 heures par an à déclarer ses impôts, ce qui place le Royaume-Uni au 24<sup>e</sup> rang des 175 pays étudiés, classés par ordre décroissant. En 2006, le *HM Revenue and Customs* (Service des impôts et des douanes du Royaume-Uni) a mis en place un *Administrative Burden Advisory Board* (Comité consultatif sur la charge administrative) réunissant des représentants du monde des affaires, chargé de l'aider à mettre en œuvre son projet de réduction de la charge administrative liée à la fiscalité. Il a fixé deux objectifs : alléger la charge administrative que représentent pour les entreprises ses formulaires de déclaration et autres (la réduction visée étant de 10 %) ainsi que ses contrôles et inspections (la réduction visée étant de 15 %) d'ici à 2010/11. Le budget 2007 a annoncé d'autres réductions dans ces domaines et une simplification plus générale des formalités administratives pour les entreprises.



## Comment rester compétitif tout en collectant des recettes suffisantes?

On ne sait toujours pas très bien dans quelle mesure la mondialisation pourrait éroder la capacité de taxation des bénéficiaires des entreprises. À ce jour, la part des recettes de l'impôt sur les sociétés en proportion du PIB s'est bien maintenue, aussi bien au Royaume-Uni que dans les autres pays de l'OCDE (graphique 5.1). Mais les pressions qui s'exercent sur les bases d'imposition pourraient s'intensifier. On examinera maintenant les solutions possibles si ce risque se matérialisait.

### **Simplifier la législation fiscale**

La complexité du système britannique crée deux catégories de contribuables parmi les entreprises : ceux qui peuvent s'offrir les services de fiscalistes et parviennent ainsi à minimiser leurs versements d'impôts, et ceux qui ne sont pas en mesure de le faire et perdent du même coup en compétitivité. La complexité du système fiscal peut également influencer sur les décisions des entreprises en termes de localisation des investissements et des bénéficiaires. L'optimisation fiscale peut être un facteur d'inefficacité et amener les pouvoirs publics à prendre des mesures destinées à contrecarrer ces stratégies, qui renforcent la complexité du système. L'élaboration de nouvelles réglementations fiscales exige une préparation minutieuse et un large accord politique, afin de réduire la probabilité de nouvelles modifications ultérieures. En matière de réformes, le Royaume-Uni pourrait peut-être s'inspirer de l'exemple des pays nordiques, qui ont revu leur système d'imposition des sociétés en mettant l'accent sur la simplicité, la transparence et la neutralité de l'impôt. Ainsi, le volume de la législation fiscale de la Suède représente moins d'un dixième du volume de la législation fiscale du Royaume-Uni.

### **Continuer à réduire le taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés tout en élargissant encore son assiette**

Il est probablement possible d'aller plus loin dans l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés et la réduction de son taux. D'après les estimations de l'Administration des impôts et des douanes du Royaume-Uni (HMRC, 2007), le coût global des dépenses fiscales et autres allègements fiscaux dont bénéficient les sociétés se monte à £23 milliards en 2006/07<sup>7</sup>, pour un prélèvement fiscal de £53 milliards. Toutefois, à l'heure où les taux de l'impôt sur les sociétés diminuent dans tous les pays, il pourrait s'avérer plus difficile de collecter des recettes. En outre, les taux d'imposition des sociétés étant nettement plus bas, les travailleurs indépendants seront de plus en plus incités à constituer leur entreprise en société, entraînant du même coup une diminution des recettes fiscales globales. Les incidences de la mondialisation sur les recettes d'impôt sur les sociétés, ainsi que la nécessité de mettre en place un système d'imposition des sociétés pouvant servir de filet de sécurité pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ont conduit des économistes à formuler des propositions en vue d'une réforme plus fondamentale de l'impôt sur les sociétés. Par ailleurs, garantir la neutralité de la fiscalité et minimiser les effets de distorsion sur les décisions d'investissement et de financement des entreprises figurent toujours parmi les objectifs de la réforme des impôts.

La conception des systèmes d'imposition des sociétés influe essentiellement de trois façons sur les décisions des entreprises : le gouvernement peut décider de réduire le taux moyen effectif d'imposition pour attirer et retenir les entreprises sur son territoire, d'abaisser le taux marginal effectif d'imposition pour encourager l'investissement, ou d'augmenter le taux d'imposition de droit commun pour réduire les transferts de bénéficiaires.

Avec trois objectifs, mais deux instruments seulement – le taux et la base d'imposition – améliorer le système fiscal n'est pas chose aisée. Et la tâche est encore plus difficile lorsque les réformes mises en œuvre doivent être sans incidence sur les recettes.

### **Options envisageables pour des réformes plus fondamentales**

Compte tenu des nombreuses considérations qui entrent en jeu dans la conception des systèmes d'imposition, en particulier en termes de neutralité et d'équité, il n'existe pas de consensus sur la meilleure façon d'agir, et il convient d'examiner les avantages et les inconvénients des diverses options envisageables en matière de réforme fiscale<sup>8</sup>. La plupart de ces options impliquent des arbitrages douloureux ou présentent de sérieux inconvénients<sup>9</sup> :

- Dans la mesure où ce sont en dernière analyse les personnes physiques qui paient les impôts, une des questions de fond qui se pose est celle de l'imposition même des sociétés. En principe, il vaudrait mieux que tous les impôts soient prélevés au niveau des individus<sup>10</sup>. Toutefois, dans une économie mondialisée, il est impossible de surveiller de manière exhaustive tous les flux de revenus transnationaux. Les impôts sur les sociétés peuvent donc jouer un rôle utile en facilitant la collecte des impôts et peuvent être considérés comme une retenue à la source dont le paiement est assumé *in fine* par des personnes physiques. L'impôt sur les sociétés peut, par exemple, constituer le seul moyen de taxer les actionnaires étrangers des sociétés nationales. En principe, les rentes (qui sont des profits purs) devraient en effet être taxées, sachant que dans une économie fermée, un impôt sur les rentes n'induit aucune distorsion. Cependant, dans une économie ouverte, une forte proportion des rentes peut être mobile au niveau international.
- Le Royaume-Uni figure parmi les quelques pays de l'OCDE qui imposent les bénéfices des sociétés sur une base consolidée au niveau mondial, même si leur double imposition est évitée dans une large mesure grâce à l'octroi d'un crédit correspondant aux impôts acquittés à l'étranger. L'inconvénient de ce mécanisme de taxation des bénéfices consolidés au niveau mondial, c'est qu'il incite les entreprises à se délocaliser, ou empêche dès le départ la création de multinationales dans le pays. En outre, les entreprises sur le point de se développer au niveau international peuvent être dissuadées de le faire par la charge fiscale qu'elles devraient assumer en conséquence. La plupart des autres pays de l'OCDE appliquent un système d'exonération des dividendes, en vertu duquel les dividendes de source étrangère ne sont pas assujettis aux impôts nationaux. Un tel système d'exonération des dividendes réduira certes les incitations à la délocalisation des activités, mais il aura pour inconvénient d'encourager les transferts de bénéfices à l'étranger, qui pourraient ensuite rentrer dans le pays en franchise d'impôt. Le gouvernement a récemment publié un document de consultation sur cette question (HM Treasury et HMRC, 2007).
- Un système de déduction pour fonds propres permettrait aux entreprises de défalquer de leur bénéfice imposable au titre de l'impôt sur les sociétés un montant correspondant au rendement normal théorique de leurs fonds propres, comme pour la déduction des intérêts de leur dette. L'avantage de cette méthode, c'est qu'elle évite les effets de distorsion induits par la fiscalité sur les investissements réels et garantit une neutralité de traitement entre les financements par emprunt et par capitaux propres. De plus, compte tenu du traitement symétrique réservé aux dettes et aux fonds propres, ce système rendrait superflue l'application de règles sur la sous-capitalisation destinées à

protéger la base d'imposition nationale. Étant fondé sur la déduction d'un rendement normal théorique, ce système correspondrait à une imposition des profits purs, ce qui renforcerait les incitations à investir. Toutefois, il faudrait que ce rendement normal théorique soit fixé à un niveau adéquat, tandis que le taux de l'impôt sur les sociétés devrait être relevé, son assiette étant plus étroite. Or, cela pourrait avoir des répercussions négatives sur les décisions d'implantation et encourager des transferts de bénéfiques. La Belgique a mis en place un système de déduction pour fonds propres en 2006, et la Croatie a testé un dispositif de ce type.

- Le mécanisme de *Comprehensive Business Income Tax* (impôt global sur le revenu des entreprises) examiné par le Trésor des États-Unis assurerait également une neutralité de traitement entre capitaux propres et dettes, mais il le ferait en éliminant la déductibilité des versements d'intérêts. L'élargissement de la base d'imposition qui en découlerait permettrait d'abaisser le taux de l'impôt sur les sociétés. Cette baisse favoriserait les investissements étrangers dans le pays, et les entreprises seraient moins incitées à transférer leurs bénéfiques en recourant aux prix de transfert et à la sous-capitalisation. Néanmoins, une telle réforme introduirait une retenue à la source sur les revenus d'intérêts et pourrait entraîner une augmentation sensible du coût des financements par emprunt, ce qui aurait un effet dissuasif sur les investissements en provenance de l'étranger financés par endettement.
- La solution la plus radicale consisterait probablement à abolir l'impôt sur les sociétés, tout en modifiant la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la fiscalité du travail d'une manière qui soit neutre en termes de recettes. Dans la mesure où la valeur ajoutée réside dans les bénéfiques et la rémunération de la main-d'œuvre, un transfert de charge fiscale pourrait être effectué en augmentant le taux de TVA et en procédant à un allègement équivalent de la fiscalité des revenus du travail. Une suppression, et non une simple réduction, de l'impôt sur les sociétés présenterait plusieurs avantages. Le nouveau système d'imposition serait sans incidence sur le niveau de l'investissement, il aurait un effet neutre sur les sources de financement et il ne subirait aucunement l'influence des transferts de bénéfiques ni des choix des entreprises en matière de localisation. Un tel système ne serait toutefois pas sans inconvénient : d'une part, les services financiers sont exonérés de TVA et leur contribution aux recettes de l'impôt sur les sociétés a augmenté; d'autre part, les bénéfiques réalisés sur les exportations de biens ne seraient pas imposés dans le cadre d'un tel système. En outre, il inciterait fortement les entreprises à se constituer en société. Enfin, et surtout peut-être, le taux de TVA devrait être fortement relevé, ce qui stimulerait la fraude à la TVA (encadré 5.5).

#### Encadré 5.5. **La fraude à la TVA de type « carrousel »**

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est souvent considérée comme une taxe automatique, car elle est collectée progressivement tout le long de la chaîne de production et de distribution, la TVA payée sur les consommations intermédiaires étant remboursée. Néanmoins, les possibilités de fraude existent, en particulier pour les biens assujettis à un taux zéro, comme ceux qui sont exportés, certaines entreprises pouvant avoir droit à des remboursements de TVA nets.

La fraude intracommunautaire à « l'opérateur défaillant » exploite le mécanisme du remboursement de TVA aux exportateurs, ainsi que celui du versement différé de la TVA

### Encadré 5.5. La fraude à la TVA de type « carrousel » (suite)

due sur les acquisitions de produits provenant d'autres États membres de l'Union européenne. La TVA due dans le pays d'acquisition n'est pas prélevée à la frontière, mais doit être payée au moment où l'acquéreur transmet sa déclaration périodique de TVA, ce qui peut se traduire par un décalage temporel considérable. Les biens peuvent donc être exportés et importés plusieurs fois, ce qui s'accompagne de demandes répétées de remboursement de TVA, tandis que les montants dus au titre de la TVA à verser sur les acquisitions effectuées s'accumulent sans jamais être payés, l'entreprise acheteuse disparaissant avant l'échéance de sa dette fiscale. L'impact de la fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant était estimé à £2 à £3 milliards en 2005-06. L'ampleur de cette fraude peut également être évaluée à partir des statistiques commerciales, grâce aux corrections apportées par l'*Office for National Statistics* (ONS, Office des statistiques nationales) aux données publiées. Celles-ci montrent une forte augmentation des courants d'échanges liés à des activités frauduleuses, qui sont passés de £2.4 milliards à un montant vertigineux de £24.8 milliards au premier semestre 2006. Depuis lors, ils ont considérablement diminué.

Ce recul marqué de la fraude est essentiellement imputable à des efforts d'investigation plus énergiques, essentiellement par vérification, avant remboursement, des demandes suspectes. Toutefois, les mesures de contrôle et d'enquête *a posteriori* vont probablement toucher à leurs limites, car l'essence même de la fraude réside dans la rapidité des gains engrangés. Une fois que cet argent a disparu dans un écheveau complexe de transactions, il devient long et coûteux de retrouver la trace des remboursements de TVA injustifiés et de les récupérer. Des contrôles plus stricts des entreprises s'assujettissant à la TVA, ou la mise en place de systèmes d'échange de renseignements meilleurs et plus rapides entre administrations fiscales nationales, sont également des initiatives qui vont dans le bon sens, mais elles sont sources de charges administratives. Une autre voie qui a été explorée est celle de l'« autoliquidation », suivant laquelle la dette fiscale est assumée par l'acheteur et non plus par le vendeur dans le cadre d'une transaction entre entreprises. Il n'est alors plus nécessaire de procéder à de véritables remboursements de TVA. Les autorités européennes ont autorisé l'application de ce mécanisme d'auto-liquidation aux téléphones mobiles et aux microprocesseurs en avril 2007. Le risque inhérent à ce mécanisme est que la fraude se reporte sur d'autres biens, non couverts par le système d'auto-liquidation. En outre, en éliminant l'accumulation progressive des versements de TVA, l'auto-liquidation rapproche le système de TVA d'un mécanisme de taxe sur les ventes au détail appliquée en une seule fois, ce qui crée un risque de pertes de recettes dues à la non-déclaration de ventes aux consommateurs finaux. D'autres solutions administratives ont été proposées, mais toutes créeraient d'autres possibilités de fraude ou entraîneraient une augmentation des coûts induits par le respect des obligations fiscales. Une solution durable à long terme pourrait exiger une refonte complète du régime de TVA appliqué aux transactions intracommunautaires. La suppression du taux zéro de TVA utilisé pour les échanges entre États membres de l'UE réduirait fortement l'ampleur des remboursements (40 % des recettes de TVA brutes sont remboursées au Royaume-Uni) et éliminerait certaines des possibilités les plus tentantes en matière de fraude à l'opérateur défaillant. Reste qu'une telle réforme nécessiterait l'accord de l'ensemble des 27 États membres de l'Union européenne.

Source : Smith (2007) et Banque d'Angleterre (2006).

## Résumé

La mondialisation et le souci des gouvernements de renforcer l'efficacité de l'impôt sur les sociétés ont entraîné une baisse des taux de droit commun. Cette réduction s'étant accompagnée d'un élargissement de l'assiette, les recettes d'impôt sur les sociétés exprimées en pourcentage du PIB n'ont pas diminué jusqu'ici. Le Royaume-Uni a été l'un des premiers pays à s'engager sur cette voie, mais il a perdu en compétitivité sur le plan fiscal tandis que d'autres États gagnaient du terrain. Plusieurs pays envisagent aujourd'hui d'alléger encore leur fiscalité, ce qui laisse à penser que des pressions à la baisse continueront à s'exercer sur les taux d'imposition de droit commun. Il conviendra donc de poursuivre l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, tout en réduisant son taux. Néanmoins, cette stratégie se heurtera probablement à certaines limites, la concurrence fiscale jouant également au niveau des bases d'imposition. Compte tenu des effets préjudiciables induits par l'imposition des bénéfices consolidés au niveau mondial sur la localisation des sièges de sociétés, l'adoption d'un système d'exonération des dividendes pourrait se justifier. Par ailleurs, il semble y avoir des marges de manœuvre considérables pour simplifier le système fiscal.

On ne sait pas très bien dans quelle mesure la mondialisation nuit à la possibilité de taxer les bénéfices des sociétés. La localisation de la production est déterminée par de nombreux facteurs, dont l'impôt sur les sociétés n'est pas nécessairement le plus important. Pour autant que la mondialisation rende plus difficile l'imposition des facteurs de production mobiles, il serait peut-être envisageable de transférer la charge fiscale vers les facteurs qui ne le sont pas. La fiscalité immobilière est déjà lourde dans une optique internationale. Une autre solution serait de relever la TVA. Le taux normal de TVA est en effet relativement bas (pour l'Europe) et assorti de nombreux cas d'exonération et d'application d'un taux zéro ou de taux réduits. On peut obtenir un indicateur approximatif du rendement de cette taxe en divisant le rapport entre recettes de TVA et consommation par son taux normal. En 2003, ce ratio (46,4 %) était inférieur à la moyenne de l'OCDE (52,9 %) et nettement plus faible que celui de la Nouvelle-Zélande (96,4 %) (OCDE, 2006). Il est donc possible d'élargir l'assiette de la TVA; bien que cela ait des conséquences sur le plan redistributif, il serait préférable d'y remédier par d'autres mesures. Après cet élargissement de l'assiette, on pourrait relever le taux plus tard. Une hausse d'un point de pourcentage du taux normal de TVA permettrait d'engranger environ £4,5 milliards de recettes supplémentaires. Les responsables devraient continuer à explorer les possibilités de réformes plus radicales évoquées précédemment, qui présentent toutes des avantages et des inconvénients et n'ont guère été testées dans d'autres pays.

### Encadré 5.6. Options de réforme de la fiscalité des sociétés

- Continuer à réduire le taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés et élargir son assiette.
- Procéder à un transfert de charge fiscale vers des bases d'imposition moins mobiles, et réduire le taux de l'impôt sur les sociétés. Par ailleurs, l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée pourrait être élargie, et son taux est relativement bas.
- Envisager la possibilité d'adopter un système d'exonération des dividendes.
- Réduire la complexité de la législation fiscale.
- Étudier des options de réformes plus radicales. Toutes ces options présentent à la fois des avantages et des inconvénients, et leurs mérites relatifs devraient être évalués avec soin.

## Notes

1. Selon Devereux *et al.* (2004) et de Mooij et Nicodème (2007), le renforcement de la rentabilité et l'augmentation de la taille du secteur des entreprises ont également joué un rôle important à cet égard. Il peut en outre se produire un déplacement de la base d'imposition vers l'impôt sur les sociétés, si celui-ci est plus faible que l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Il est donc important d'avoir une vision d'ensemble du système fiscal.
2. Malte fait figure d'exception, puisque son taux de droit de commun de 35 % arrive au troisième rang des plus élevés de l'Union européenne.
3. Voir Zodrow et Mieszkowski (1986) et Wilson (1986).
4. Il est possible que les entreprises soient plus enclines à se constituer en société là où le taux de l'impôt sur les sociétés est plus bas. Ainsi, la faiblesse du montant des bénéfices imposables qui caractérise l'Allemagne et les États-Unis pourrait s'expliquer en partie par le fait que de nombreuses entreprises optent pour d'autres statuts, leur permettant d'échapper à l'impôt sur les sociétés – tels que le statut de société de personnes en Allemagne et celui de S-corporation aux États-Unis.
5. Dans le graphique 5.1 figurent seulement 19 pays de l'OCDE, et 13 d'entre eux appartiennent à l'UE15 (les deux absents étant le Danemark et le Luxembourg). Le taux moyen d'imposition de droit commun de l'ensemble constitué par ces 13 États membres de l'UE et celui de ce groupe de 19 pays de l'OCDE sont très proches.
6. Le nombre de pages de la législation fiscale correspond à la fiscalité dans son ensemble, et non uniquement à l'impôt sur les sociétés, mais ce chiffre reste significatif dans la mesure où 84 % des versements d'impôts sont effectués par les entreprises.
7. Cette estimation se décompose de la manière suivante : £0.5 milliard de crédits d'impôts au titre de la R-D, £4.5 milliards correspondant au taux réduit d'imposition appliqué aux petites entreprises, £0.3 milliard d'exonérations accordées au titre des plus-values réalisées sur des participations importantes, £1.3 milliard d'allègements structurels accordés aux compagnies d'assurance-vie, £6 milliards de dégrèvements progressifs concernant les plus-values réalisées sur des actifs industriels et commerciaux, et £10 milliards correspondant au dispositif d'allègement de la double imposition. Ce dernier mécanisme ne pourrait, naturellement, pas être supprimé sans pénaliser considérablement les sociétés du Royaume-Uni.
8. L'adoption d'une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés au niveau de l'UE est à l'étude, sachant que les décisions de la Cour de justice des Communautés européennes sont susceptibles de remettre en cause les recettes fiscales. Dans la mesure où ils concernent l'Union européenne dans son ensemble, ces aspects ne sont pas examinés ici.
9. Les options examinées ici sont inspirées de Devereux et Sørensen (2006), de Griffith *et al.* (2007), d'Auerbach *et al.* (2007) et du chapitre 5 de CESifo (2007).
10. Un impôt prélevé sur les revenus des capitaux nationaux et étrangers détenus par les résidents n'aurait pas d'incidence sur la localisation des sociétés. Il s'agirait en effet d'une taxe sur l'épargne qui garantirait la neutralité de la fiscalité en matière d'exportations de capitaux, puisque les investissements réalisés par des résidents au Royaume-Uni et à l'étranger seraient soumis au même régime fiscal.

## Références bibliographiques

- Adam, S., J. Browne et C. Heady (2007), « Taxation in the UK », document préparé pour la conférence organisée par l'IFS sur le thème « Reforming the Tax System for the 21st Century : The Mirrlees Review », Cambridge, 12 avril, disponible à : [www.ifs.org.uk/mirrleesreview/publications.php](http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/publications.php).
- Auerbach, A., M. Devereux et H. Simpson (2007), « Taxing Corporate Income », document préparé pour la conférence organisée par l'IFS sur le thème « Reforming the Tax System for the 21st Century : The Mirrlees Review », Cambridge, 12 avril, disponible à : [www.ifs.org.uk/mirrleesreview/publications.php](http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/publications.php).
- Banque d'Angleterre (2006), *Inflation Report*, Banque d'Angleterre, Londres, août.
- CBI (Confederation of British Industry) (2007), « Recommendations for the 2007 Budget », Report by the Confederation of British Industry, mars, disponible à : [www.cbi.org.uk/pdf/budgetrecommendations2007.pdf](http://www.cbi.org.uk/pdf/budgetrecommendations2007.pdf).

- CESifo (2007), *The EEAG Report on the European Economy 2007*, European Economic Advisory Group, CESifo, Munich.
- Devereux, M., R. Griffith et A. Klemm (2004), « How has the UK Corporation Tax Raised so much Revenue », *IFS Working Paper*, n° W04/04, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Devereux, M., B. Lockwood et M. Redoano (2005), « Do Countries Compete over Corporate Tax Rates? », *Working Paper*, Oxford University Centre for Business Taxation.
- Devereux, M. et P.B. Sørensen (2006), « The Corporate Income Tax : International Trends and Options for Fundamental Reform », *European Economy – Economic Papers*, n° 264, Commission européenne, Bruxelles.
- Devereux, M. (2007), « The Impact of Taxation on the Location of Capital, Firms and Profit : A Survey of Empirical Evidence », *Working Papers*, n° WP07/02, Oxford University Centre for Business Taxation.
- Elschner, C. et al. (2006), « The Effective Tax Burden on Companies and of Highly Skilled Manpower : Tax Policy Strategies in a Globalised Economy », *Fiscal Studies*, vol. 27, n° 4, Blackwell Publishing.
- Ernst & Young (2006), « Baromètre de l'attractivité européenne 2006 – Globalisation, Acte II : l'Europe fait de la résistance », disponible à : [www.ey.com/global/content.nsf/France/0606\\_Étude\\_Attractivite\\_France\\_Europe\\_frdev](http://www.ey.com/global/content.nsf/France/0606_Étude_Attractivite_France_Europe_frdev).
- Griffith, R., J. Hines et P.B. Sørensen (2007), « International Capital Taxation », document préparé pour la conférence organisée par l'IFS sur le thème « Reforming the Tax System for the 21st Century : The Mirrlees Review », Cambridge, 12 avril, disponible à : [www.ifs.org.uk/mirrleesreview/publications.php](http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/publications.php).
- Hawkins, M. et al. (2002), « Budget 2002 : Business Taxation Measures », *IFS Briefing Notes*, n° BN24, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- HM Treasury et Inland Revenue (2003), « Corporation Tax Reform. A Consultation Document », août, disponible à : [www.hm-treasury.gov](http://www.hm-treasury.gov).
- HM Treasury et HMRC (2007), « Taxation of Companies' Foreign Profits : Discussion Document », juin, disponible à : [www.hm-treasury.gov](http://www.hm-treasury.gov).
- HMRC (HM Revenue and Customs) (2007), « Estimated Costs of the Principal Tax Expenditures and Structural Reliefs », HM Revenue and Customs, avril, disponible à : [www.hmrc.gov.uk/stats/tax\\_expenditures/table1-5.pdf](http://www.hmrc.gov.uk/stats/tax_expenditures/table1-5.pdf).
- Krogstrup, S. (2004), « A Synthesis of Recent Development in the Theory of Capital Tax Competition », *EPRU Working Paper Series*, n° 04-02, Economic Policy Research Unit, Université de Copenhague.
- de Mooij, R.A. et G. Nicodème (2007), « Corporate Tax Policy, Entrepreneurship and Incorporation in the EU », *European Economy – Economic Papers*, n° 269, Commission européenne, Bruxelles.
- Nicodème, G. (2006), « Corporate Tax Competition and Coordination in the European Union : What Do We Know? Where Do We Stand? », *European Economy – Economic Papers*, n° 250, Commission européenne, Bruxelles.
- Nicoletti, G. et al. (2007), « Taxation, Business Environment and FDI Location in OECD Countries », *Revue économique de l'OCDE*, n° 43, vol. 2006/2, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Tendances des migrations internationales*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Tendances des impôts sur la consommation*, Paris, à paraître.
- OCDE (2007), « Tax Effects on Foreign Direct Investment », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, n° 17, OCDE, Paris, à paraître.
- PWC (PricewaterhouseCoopers) (2006), « Enterprise in the UK : Impact of the UK Tax Regime for Private Companies. A PricewaterhouseCoopers Survey », PricewaterhouseCoopers, juillet.
- PWC et Banque mondiale (2006), « The Increasing Burden of Tax Administration and Compliance », *Paying Taxes : The Global Picture*, PricewaterhouseCoopers.
- Slemrod, J., J. Whiting et J. Shaw (2007), « Tax Implementation Issues in the United Kingdom », document préparé pour la conférence organisée par l'IFS sur le thème « Reforming the Tax System for the 21st Century : The Mirrlees Review », Cambridge, 12 avril, disponible à : [www.ifs.org.uk/mirrleesreview/publications.php](http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/publications.php).

Smith, S. (2007), « VAT Fraud and Evasion », *The IFSGreen Budget*, Institute for Fiscal Studies et Morgan Stanley, Londres.

Wilson, J.D. (1986), « A Theory of Interregional Tax Competition », *Journal of Urban Economics*, vol. 19, n° 3, Elsevier BV.

Zodrow, G.R. et P. Mieszkowski (1986), « Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods », *Journal of Urban Economics*, vol. 19, n° 3, Elsevier BV.



## Glossaire

<b>A8</b>	Huit États devenus membres de l'Union européenne en 2004 (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, République slovaque, Slovénie)
<b>ACRS</b>	Avantage comparatif révélé symétrique
<b>ACT</b>	Acompte d'impôt sur les sociétés
<b>DfES</b>	Ministère de l'Éducation et des Qualifications
<b>DSG</b>	Subvention spécifique aux établissements scolaires
<b>DWP</b>	Ministère du Travail et des Retraites
<b>EMA</b>	<i>Éducation maintenance allowance</i>
<b>ESA</b>	Allocation d'emploi et d'assistance
<b>G7</b>	Groupe de sept pays (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni)
<b>GCSE</b>	Certificat général de l'enseignement secondaire
<b>IALS</b>	Enquête internationale sur la littératie des adultes
<b>IDE</b>	Investissement direct étranger
<b>IPC</b>	Indice des prix à la consommation
<b>IPCH</b>	Indice des prix à la consommation harmonisé
<b>IPS</b>	<i>International passenger survey</i>
<b>LHA</b>	Allocation logement locale
<b>MFG</b>	Garantie de financement minimum
<b>NAO</b>	<i>National Audit Office</i>
<b>NHS</b>	Service national de santé
<b>NINo</b>	Numéro d'immatriculation au Système national d'assurance
<b>OFSTED</b>	<i>Office for Standards in Education</i>
<b>ONS</b>	Office national de la statistique
<b>OPCVM</b>	Organismes de placement collectif en valeurs mobilières
<b>PGA</b>	Examens médicaux préalables à la perception de la prestation d'incapacité
<b>PEICA</b>	Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes
<b>PFI</b>	<i>Private finance initiative</i>
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PIRLS</b>	Programme de recherche en compréhension de l'écrit
<b>PISA</b>	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PMF</b>	Productivité multifactorielle
<b>PTF</b>	Productivité totale des facteurs
<b>R-D</b>	Recherche-développement
<b>RPI</b>	Indice des prix de détail

<b>RPIX</b>	Indice des prix de détail hors remboursement des intérêts des emprunts immobiliers
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et de la communication
<b>TIMSS</b>	<i>Trends in International Mathematics and Science Study</i>
<b>TMIE</b>	Taux marginal d'imposition effectif
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UE15</b>	Les 15 premiers États de l'Union européenne
<b>WRS</b>	Système d'enregistrement des travailleurs

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2007 17 2 P) ISBN 978-92-64-03774-8 - n° 55750 2007

# Études économiques de l'OCDE

## ROYAUME-UNI

### THÈME SPÉCIAL : MONDIALISATION

#### Dernières parutions

Allemagne, mai 2006  
Australie, juillet 2006  
Autriche, juillet 2007  
Belgique, mars 2007  
Canada, juin 2006  
Corée, juin 2007  
Danemark, mai 2006  
Espagne, janvier 2007  
États-Unis, mai 2007  
Finlande, mai 2006  
France, juin 2007  
Grèce, mai 2007  
Hongrie, mai 2007  
Irlande, mars 2006  
Islande, août 2006  
Italie, juin 2007  
Japon, juillet 2006  
Luxembourg, juillet 2006  
Mexique, septembre 2007  
Norvège, janvier 2007  
Nouvelle-Zélande, avril 2007  
Pays-Bas, décembre 2005  
Pologne, juin 2006  
Portugal, avril 2006  
République slovaque, avril 2007  
République tchèque, juin 2006  
**Royaume-Uni, septembre 2007**  
Suède, février 2007  
Suisse, novembre 2007  
Turquie, octobre 2006  
Union européenne, septembre 2007  
Zone euro, janvier 2007

#### Pays non membres : dernières parutions

Brésil, novembre 2006  
Bulgarie, avril 1999  
Chili, novembre 2007  
Chine, septembre 2005  
Les États baltes, février 2000  
Inde, octobre 2007  
Roumanie, octobre 2002  
Fédération de Russie, novembre 2006  
Slovénie, mai 1997  
Ukraine, septembre 2007  
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](mailto:SourceOECD@oecd.org)

**Volume 2007/17**  
**Septembre 2007**

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2007  
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISBN 978-92-64-03774-8  
10 2007 17 2 P



9 789264 037748