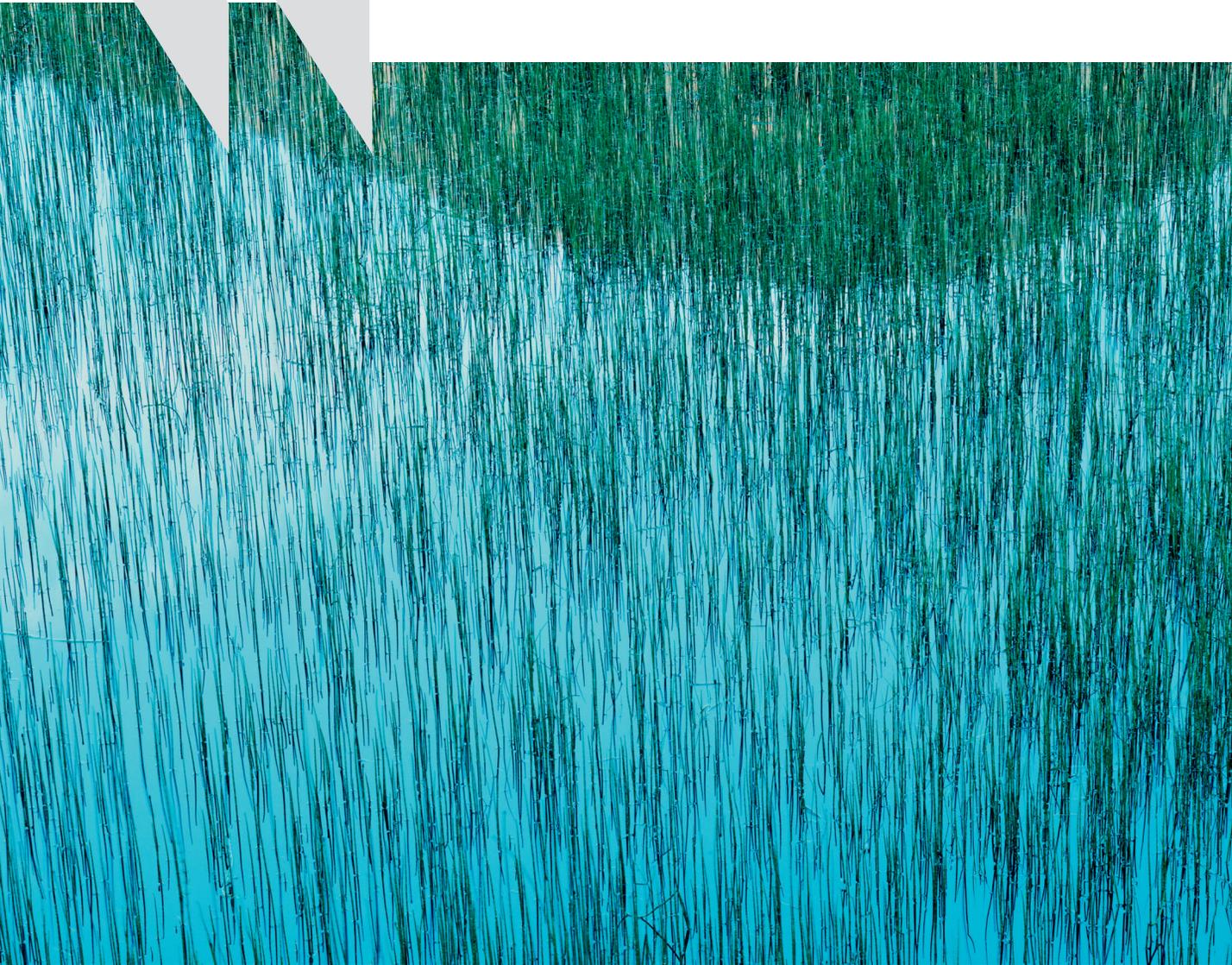




**Études économiques
de l'OCDE**

ROYAUME-UNI



**Études économiques
de l'OCDE :
Royaume-Uni
2009**



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 Slovénie, 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.

ISBN 978-92-64-05483-7 (imprimé)

ISBN 978-92-64-05484-4 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE

ISSN 0304-3363 (Print)

ISSN 1684-3428 (PDF)

Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni

ISSN 1995-3453 (imprimé)

ISSN 1999-0510 (PDF)

Publié également en anglais.

Crédits photo : Couverture © Pat O'Hara/The Image Bank/Getty Images

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2009

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

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1 Mesures visant à surmonter la crise	21
L'économie traverse une grave récession	22
La politique économique doit restaurer l'offre de crédit et stimuler l'activité.	37
Notes	49
Bibliographie	49
Chapitre 2 Rétablir des finances publiques saines	53
La performance budgétaire récente	54
Capacité de financement et dette publique : perspectives	57
Le cadre budgétaire	64
Critiques pouvant être formulées à l'encontre des règles de politique budgétaire.	65
Options pour une reformulation des règles de politique budgétaire	67
Notes	74
Bibliographie	75
Chapitre 3 Le NHS : bilan de santé économique	79
Le système de santé anglais	80
Performance du système de santé	84
Réformes des soins et services de santé.	91
Conclusions et recommandations.	104
Notes	106
Bibliographie	106
Chapitre 4 Stabilité financière : miser sur la prudence	109
Retour sur l'évolution du secteur bancaire	110
Réglementation bancaire	113
Réglementation bancaire	116
Supervision	124
Gestion et résolution des crises	125
Risque systémique et réglementation prudentielle	127
Renforcer la réglementation bancaire et assurer la stabilité financière	130
Notes	133
Bibliographie	134

Chapitre 5	Des politiques structurelles pour une croissance durable à long terme	137
Notes		146
Bibliographie		147
Annexe 5A.1	Progrès de la réforme structurelle	148
Glossaire		153
Encadrés		
1.1.	Principales actions prises par la Banque d'Angleterre pour étayer la liquidité bancaire	30
1.2.	La crise financière, la production potentielle et la politique macroéconomique	34
1.3.	Principales mesures prises pour étayer l'offre de crédit	40
2.1.	La relance budgétaire dans le rapport pré-budgétaire 2008	58
2.2.	Recommandations concernant la politique budgétaire à moyen terme	74
3.1.	Recommandations concernant la réforme des soins de santé	104
4.1.	L'accord tripartite de 2006	115
4.2.	Recommandations relatives à la réglementation bancaire et à la stabilité financière	131
5.1.	Recommandations en vue de résoudre les problèmes structurels à moyen terme	146
Tableaux		
1.1.	Perspectives à court terme	34
2.1.	Solde budgétaire, dépenses et dette publique dans les pays du G7	54
2.2.	Coût budgétaire de crises bancaires antérieures	60
3.1.	Indicateurs de résultats cliniques	85
3.2.	Indicateurs de la qualité des soins de santé	87
3.3.	Évolution des effectifs du NHS en Angleterre	90
3.4.	Le nouveau contrat de services médicaux généraux	102
4.1.	Vue d'ensemble du secteur bancaire britannique	111
4.2.	Indicateurs de santé financière des banques britanniques	112
5.1.	Notes moyennes obtenues dans le cadre du PISA, par centile : les sept pays les plus performants et le Royaume-Uni	144
5.2.	Pourcentages d'élèves atteignant le niveau de référence en lecture dans l'étude PIRLS 2006	145
Graphiques		
1.1.	Performance économique récente	23
1.2.	Évolutions durant le cycle du crédit	25
1.3.	Le marché du logement	26
1.4.	Épargne et endettement des ménages	27
1.5.	Concours bancaires aux ménages et aux entreprises non financières privées	28
1.6.	Écart entre les taux interbancaires non couverts à trois mois et les taux directeurs	29
1.7.	Les taux d'intérêt hypothécaires ont moins baissé que le taux directeur	33
1.8.	Indice des conditions financières au Royaume-Uni	33
1.9.	Échanges de services financiers	36
1.10.	Rendement des fonds d'État par échéance	39
1.11.	Taux de remplacement net pour les chômeurs de longue durée	47

1.12.	Dépenses publiques au titre de la politique active du marché du travail	48
2.1.	Croissance du PIB, chômage et solde budgétaire courant.	55
2.2.	Solde budgétaire et dépenses publiques dans les pays du G7	56
2.3.	Principaux postes de recettes et de dépenses.	56
2.4.	Contribution du secteur public et du secteur privé à la croissance de l'emploi	57
2.5.	Impulsion budgétaire automatique et discrétionnaire face à la crise.	60
2.6.	Taux des swaps sur défaillance de crédit	62
2.7.	Les prévisions budgétaires successives ont abouti à un résultat final similaire	68
3.1.	Flux financiers dans le système de santé anglais	81
3.2.	Quelques indicateurs cliniques du cadre de qualité et de résultats	86
3.3.	Patients en attente d'une admission à l'hôpital selon la durée du séjour	87
3.4.	Dépenses de santé	89
3.5.	Production de soins et services de santé hors ajustements sur la qualité, intrants et productivité	91
4.1.	Déficit de financement par la clientèle des grandes banques du Royaume-Uni et dépôts interbancaires de l'étranger	112
4.2.	Indices des cours des actions	113
5.1.	Indicateurs du chômage des jeunes.	140
5.2.	Persistance de la situation de non-emploi	141
5.3.	Résultats des élèves d'après le PISA 2006	144
5.4.	Élasticité intergénérationnelle des revenus – estimations calculées à partir de diverses études	145

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

La situation économique et les politiques du Royaume-Uni ont été évaluées par le Comité le 28 avril 2009. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité le 19 mai 2009.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Petar Vujanovic, Sebastian Barnes, Philip Davis et Peter Smith, sous la direction de Peter Hoeller. Joseph Chien a apporté une aide à la recherche.

L'Étude précédente du Royaume-Uni a été publiée en septembre 2007.

Ce livre contient des...



En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DU ROYAUME-UNI (2008)

LE PAYS

Superficie (2006, 1 000 km ²)		Villes principales (2006, milliers d'habitants)	
Total	242	« Grand » Londres	7 512
Agricole	187	Birmingham	1,007
		Leeds	750
		Glasgow (circonscription municipale)	464

LA POPULATION

En milliers		Population active totale (milliers)	31 220
Population	61 346	Population active civile occupée (en % du total)	
Accroissement net		Agriculture, sylviculture et pêche	1.3
(moyenne annuelle 2001-06)	295	Industrie et construction	22.1
Densité au km ²	253	Services	76.3

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut		Formation brute de capital fixe	
En milliards de £	1 443	En % du PIB	16.7
Par habitant (\$)	43 505	Par habitant (\$)	7 258

L'ÉTAT

Consommation publique (en % du PIB)	21.9	Composition de la Chambre des communes (sièges)	
Administrations publiques (en % du PIB)		Travailleurs	350
Dépenses courantes et dépenses en capital	46.2	Conservateurs	193
Recettes courantes	40.6	Libéraux démocrates	63
Dette publique nette	33.6	Autres	40
Dernières élections générales : 5 mai 2005		Total	646

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services		Importations de biens et services (en % du PIB)	32.0
(en % du PIB)	28.9	Principaux produits importés (en % du total)	
Principaux produits exportés (en % du total)		Articles manufacturés	27.0
Machines et appareils électriques	10.1	Machines et appareils électriques	13.8
Articles manufacturés	24.3	Véhicules routiers	9.8
Produits chimiques	17.5	Carburants	13.9
Machines et appareils mécaniques	12.8		

LA MONNAIE

Unité monétaire : Livre sterling		Avril 2009, moyenne mensuelle des taux comptant	
		£ par \$	0.68
		£ par €	0.90

Résumé

L'économie mondiale est secouée par plusieurs chocs. Le Royaume-Uni, comme la plupart des pays de l'OCDE, est plongé dans une profonde récession. Les prix des logements baissent après une longue période de forte hausse, de sorte que de nombreux ménages se sont trouvés en difficulté. Les conditions financières sont tendues et la crise du marché des capitaux a menacé la stabilité du système financier. Les conditions externes sont tout aussi défavorables. La reprise sera probablement lente et le chômage devrait augmenter considérablement. Les politiques monétaire et budgétaire ont été assouplies pour amortir le tassement brutal de l'activité : le taux directeur atteint aujourd'hui un point bas sans précédent et des mesures quantitatives d'assouplissement sont en cours. Les autorités sont aussi rapidement intervenues pour mettre en place une large panoplie de mesures destinées à stabiliser le système financier.

À court terme, les autorités doivent en priorité améliorer encore les conditions sur les marchés du crédit. Cette action est indispensable pour ranimer l'économie. Parallèlement, les politiques publiques devraient viser à atténuer la gravité de la récession et son impact, en particulier sur le marché du travail. Il faut éviter les mesures susceptibles de compromettre les objectifs à long terme. À moyen terme, l'assainissement budgétaire doit être étayé par un cadre budgétaire efficace, tandis que le système de réglementation et de surveillance des marchés de capitaux appelle une réforme en profondeur. La crise financière et ses séquelles vont probablement entraîner une baisse durable du niveau de la production potentielle. Par conséquent, les mesures visant à améliorer le niveau de vie à long terme prendront une importance accrue.

Assainir les finances publiques et améliorer le cadre budgétaire. Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la situation budgétaire s'est fortement dégradée. Les marges de manœuvre pour une nouvelle relance budgétaire sont limitées, mais de nouvelles mesures ciblées peuvent se justifier si les perspectives s'assombrissent davantage. En vue de maintenir la crédibilité et de promouvoir la croissance, les autorités devraient continuer de développer un programme complet visant à ramener l'endettement à un niveau raisonnable dès que la reprise se sera affirmée. Une reformulation des règles budgétaires devrait garantir la discipline en matière de dépenses et instaurer une démarche plus prospective.

Améliorer l'efficacité du système de santé. Depuis 2000, de nombreux aspects du système de santé ont été réformés. Une forte augmentation des dépenses a amélioré les résultats à maints égards, mais les indicateurs de la productivité de la prestation de soins ont diminué jusqu'en 2005 ; toutefois, ces indicateurs ne sont pas encore complets, et d'autres mesures de l'optimisation des ressources au sein du NHS se sont améliorées. Il faut poursuivre et même accélérer les réformes pour préserver la viabilité du NHS, étant donné le ralentissement de la croissance des dépenses et le vieillissement démographique à long terme.

Mettre en place un cadre pour les systèmes financiers qui favorise la stabilité. Un système financier correctement réglementé et contrôlé est indispensable pour promouvoir la croissance à long terme et la stabilité macroéconomique. Au cours du cycle du crédit, certaines banques britanniques sont devenues fortement tributaires du financement de gros et ont prêté des montants considérables, ce qui s'est soldé par de lourdes pertes. Une réglementation bancaire plus stricte est nécessaire, et la surveillance doit gagner en efficacité. Le cadre pour la gestion des risques systémiques doit être développé.

Faciliter l'ajustement du marché du travail et promouvoir les gains de productivité. Le taux de chômage pourrait atteindre près de 10 % d'ici à 2010. Ces dernières années, compte tenu du bas niveau du chômage, les crédits consacrés aux programmes actifs du marché du travail ont été relativement faibles. Le chômage ayant considérablement augmenté, les nouvelles initiatives des autorités dans ce domaine sont justifiées, en particulier celles qui s'adressent aux jeunes chômeurs. La proportion de titulaires de pensions d'invalidité reste élevée. Le programme *Pathways to Work* est aujourd'hui développé dans tout le pays et devrait être étendu aux bénéficiaires de prestations d'invalidité, comme les autorités prévoient de le faire à partir de 2010. Il faut aussi faire davantage pour promouvoir la croissance de la productivité. On devrait en priorité poursuivre l'amélioration du régime d'urbanisme, mettre en place de nouvelles infrastructures publiques et relever encore les niveaux de formation et d'éducation.

Évaluation et recommandations

L'économie est dans une grave récession

L'économie mondiale a subi une série de chocs en 2007 et en 2008. Le Royaume-Uni, comme la plupart des économies de l'OCDE, affronte une grave récession économique, et les perspectives macroéconomiques sont extrêmement incertaines. Depuis le pic du cycle, le PIB s'est contracté de 4.2 % en termes réels et devrait baisser encore, puisqu'on s'attend à un recul de 4.3 % en 2009. La chute des prix des logements et l'effondrement des prix des actions déprimeront la consommation des ménages, de même que la montée du chômage et l'érosion de la confiance des consommateurs. Des perspectives très difficiles et des conditions financières tendues pèseront sur l'investissement des entreprises. Bien que la livre sterling se soit dépréciée de quelque 20 % en termes effectifs depuis 2007, la forte contraction de la demande extérieure fera baisser les exportations. Toutefois, les importations devraient baisser encore plus rapidement, de sorte que le solde extérieur apportera une contribution positive à la croissance. Le taux de chômage augmente à vive allure et pourrait avoisiner 10 % d'ici à 2010. La relance monétaire et budgétaire, l'effritement du taux de change et un certain redressement de la demande étrangère devraient favoriser une reprise en 2010. Mais celle-ci dépendra de façon cruciale de l'efficacité des mesures de stabilisation du système financier. Même si celles-ci atteignent leur objectif, la croissance devrait rester très inférieure à la tendance étant donné que les ménages et les entreprises assainissent leurs bilans. La répercussion de la hausse des prix à l'importation ralentira la décrue de l'inflation au début de 2009, mais l'atonie de la demande entraînera une importante sous-utilisation des capacités, ce qui maintiendra l'inflation bien au-dessous de l'objectif officiel pendant un certain temps. L'ampleur du ralentissement mondial de l'activité n'est pas claire. Un retour plus lent que prévu à des conditions financières normales aurait un impact négatif sur l'économie. Une baisse plus forte que prévu des prix des logements pèserait davantage sur la consommation et accentuerait l'effet de rétroaction en induisant des tensions supplémentaires sur les bilans des banques et des ménages. D'importantes mesures de relance monétaires et budgétaires sont en place, et même s'il est possible qu'elles ne s'avèrent pas aussi efficaces qu'escompté, il se peut que ces actions aient un effet positif plus rapide et plus marqué que prévu.

Le boom du crédit a abouti à une crise financière

La récession actuelle fait suite à un essor prolongé du crédit et des prix des actifs, alimenté à la fois par des innovations financières et par une réglementation que d'aucuns ont jugée « légère ». La croissance était forte et l'instabilité macroéconomique

exceptionnellement faible. Même si le cycle du crédit a touché un grand nombre d'actifs et de pays, le cycle du logement a été particulièrement intense au Royaume-Uni : les prix nominaux des logements ont plus que doublé dans les dix années précédant leur pic. La flambée des prix des actifs et du crédit s'est autoentretenu pendant un certain temps, car l'accès facile au crédit a alimenté la demande et fait monter les prix des actifs, ce qui a accru la valeur des nantissements et engendré de nouveaux emprunts. Mais en définitive, ce processus s'est révélé non soutenable. À partir d'août 2007, les turbulences sur le marché des capitaux ont rendu illiquide le marché du crédit interbancaire. Comme c'était le cas dans d'autres pays de l'OCDE, certaines banques britanniques étaient particulièrement exposées parce qu'elles dépendaient fortement des financements sur le marché et non des dépôts, et qu'elles recouraient massivement à la titrisation. La Banque d'Angleterre a élargi l'accès aux fonds, mais les conditions de liquidité restent beaucoup plus défavorables qu'avant le début des turbulences. Depuis septembre 2008, la crise financière s'est intensifiée, avec une forte chute des prix des actifs, une hausse des écarts d'intérêt sur les prêts et un durcissement des conditions de crédit des banques. Même compte tenu de la réduction des taux d'intérêt officiels et de la dépréciation du taux de change, les conditions financières exercent toujours un impact négatif considérable sur l'activité. Toutefois, depuis le début de 2009, les conditions de crédit donnent quelques signes d'assouplissement.

Le taux directeur est désormais proche de zéro et l'assouplissement quantitatif a commencé

Devant la gravité de la récession, la Banque d'Angleterre a abaissé très rapidement le taux directeur pour le ramener au niveau sans précédent de 0.5 % en mars 2009. Toutefois, cet ajustement surestime le degré d'assouplissement monétaire étant donné que la crise financière a altéré le mécanisme de transmission et que les réductions du taux directeur n'ont pas été intégralement répercutées sur les taux applicables aux emprunteurs. La dépréciation de la livre sterling offre un soutien supplémentaire, mais les conditions financières globales vont sans doute restreindre l'activité pendant un certain temps. Le taux directeur atteignant désormais la limite zéro, tandis que l'ample excédent de capacités exerce une intense pression à la baisse, la Banque d'Angleterre a amorcé un assouplissement quantitatif. Outre l'acquisition de certains titres du secteur des entreprises non financières, la Banque s'est lancée dans des achats massifs de titres de la dette publique sur le marché secondaire en utilisant de la monnaie centrale. Cette mesure accroîtra la masse monétaire, contribuant ainsi à stimuler la demande nominale, et stabilisera la production et l'inflation. Il existe une grande incertitude concernant l'ampleur de l'assouplissement quantitatif requis pour stimuler suffisamment la demande nominale. *Une politique d'assouplissement quantitatif a plus de chance d'être efficace si la possibilité d'opérations futures par la banque centrale est clairement signalée.*

Restaurer le flux de crédit à l'économie réelle est crucial

La reprise économique suppose que le système financier et l'offre de crédit soient rétablis. Au-delà des mesures d'injection de liquidités, les autorités ont mis en route un large éventail d'actions visant à restaurer la capacité du système bancaire de fournir du

crédit, notamment en garantissant certains titres émis par les banques. Les autorités ont créé un fonds de recapitalisation des banques et un mécanisme destiné à assurer les banques contre les pertes sur certains actifs compromis. Trois banques ont accepté les fonds de recapitalisation de l'État et deux d'entre elles ont par la suite fusionné. D'autres établissements financiers ont levé des capitaux de source privée. Les deux mêmes grandes banques, dont l'une est aujourd'hui largement contrôlée par l'État, ont exprimé leur intention de participer au mécanisme d'assurance. Ces banques ont fait quelques efforts pour accroître leur offre de crédit. Par ailleurs, une petite banque a été entièrement nationalisée, et une autre a été scindée en deux, la branche « dépôts des particuliers » étant cédée à un acheteur privé tandis que le reste a été repris par l'État. Les autorités ont aussi mis en place des dispositifs pour aider les petites et moyennes entreprises, encore que ces mesures soient de faible ampleur au regard de l'encours des crédits. Ces actions ont contribué à stabiliser le système financier, mais les conditions de crédit demeurent très restrictives.

Pour rétablir l'offre de crédit, il faut stimuler la capacité et la volonté des institutions de prêter dans un environnement économique très défavorable. Même si chaque crise financière se distingue des autres et pose des problèmes spécifiques, les données empiriques internationales montrent qu'un soutien public permettant à des institutions foncièrement affaiblies de rester en activité tend à alourdir les coûts budgétaires et économiques des crises. *Il est indispensable que l'offre de nouveaux crédits ne soit pas plus longtemps retardée par les banques ayant des fonds propres insuffisants pour faire face aux pertes sur les prêts antérieurs. Les mesures de recapitalisation et de protection des actifs restent appropriées lorsqu'une banque peut fonctionner normalement avec une certaine aide publique. Lorsque des institutions ont peu de chances d'être viables même avec une aide substantielle, d'autres mesures pourraient s'imposer pour assainir et stabiliser le système financier sans qu'il en résulte de coûts pour le contribuable. Le nouveau régime spécial de règlement (Special Resolution Regime) prévoit plusieurs options pour ces établissements, notamment un transfert de propriété, une procédure d'administration spéciale pour les banques et une prise de contrôle temporaire par l'État. Les mesures en cours ont déjà un impact considérable sur les finances publiques, qu'il s'agisse des coûts effectifs ou de l'augmentation des engagements implicites.*

La marge de manœuvre budgétaire est limitée

Même si la crise financière renforce sans doute le bien-fondé d'une nouvelle relance budgétaire, les marges de manœuvre sont limitées à l'heure actuelle. Dans son rapport prébudgétaire de novembre, le gouvernement annonçait un programme modéré de relance budgétaire, d'un montant de l'ordre de 1.6 % du PIB en 2009, qui comprenait une réduction temporaire de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) jusqu'à fin 2009 et une accélération des dépenses d'équipement déjà programmées. Le budget 2009 prévoyait de nouvelles mesures ciblées de soutien, notamment pour l'emploi et l'investissement. Une détérioration plus marquée de la conjoncture économique pourrait exiger une nouvelle relance budgétaire limitée, mais cette action doit être bien ciblée pour produire un effet important sur la demande et contenir l'impact à long terme de la crise, par exemple sur le chômage. *Tout programme de relance doit s'accompagner de plans d'assainissement crédibles. Le soutien sectoriel doit être pratiqué avec prudence, uniquement si nécessaire, et rapidement inversé pour éviter une mauvaise affectation des ressources et un effet dommageable sur la productivité à long terme.*

Un large plan de consolidation budgétaire est nécessaire

Le déficit public se creuse rapidement et devrait dépasser environ 14 % du PIB en 2010, ce qui contribue à atténuer la récession. De surcroît, le soutien au système financier a entraîné des coûts budgétaires directs et augmenté considérablement les engagements publics implicites. Les autorités britanniques ont provisoirement estimé que les pertes pourraient se situer entre 1½ et 3½ pour cent du PIB et elles ont retenu le chiffre le plus élevé dans leurs prévisions d'emprunt et d'endettement servant de base pour l'élaboration de la politique budgétaire. Après le tournant du siècle, la position budgétaire sous-jacente s'est affaiblie plus nettement que prévu, même si une certaine amélioration a eu lieu par la suite, en particulier pour les rentrées fiscales. Les recettes fiscales ont été fortement déprimées par la récession actuelle. Le ratio dette publique nette/PIB est en passe d'avoisiner 90 %. Le rapport prébudgétaire de novembre et la loi de finances de 2009 ont esquissé un sentier d'assainissement budgétaire à partir de 2010, qui prévoit des augmentations de l'impôt sur le revenu pour les titulaires de revenus élevés, une majoration des cotisations de sécurité sociale et une révision des hypothèses de dépenses, ainsi que des gains par optimisation des dépenses. *Même si le déficit doit pouvoir étayer l'activité dans l'immédiat, les autorités ont prévu de mettre en place un plan d'assainissement ambitieux lorsque la reprise s'affirmera. Pour que l'assainissement se concrétise, il faut que les gains par optimisation des dépenses au-delà de 2011-12 soient spécifiés dans le prochain Examen des dépenses. Cela démontrerait l'engagement des autorités de remettre les finances publiques sur une trajectoire viable et prudente. De nouvelles mesures peuvent s'imposer si l'économie ne récupère pas aussi rapidement que prévu.*

Les règles budgétaires devraient être examinées

En 1997, les autorités ont mis en place un cadre budgétaire fondé sur des principes qui, parallèlement au nouveau régime de politique monétaire indépendante cherchait à axer la politique macroéconomique sur la viabilité à long terme dans un cadre crédible et transparent. Le cadre budgétaire a été rendu opérationnel par deux règles budgétaires : la règle d'or, qui exige qu'au cours du cycle économique le gouvernement emprunte uniquement pour investir et que les dépenses courantes (y compris la consommation de capital) soient financées par la fiscalité ; et la règle d'investissement durable, qui stipule qu'au cours du cycle le gouvernement doit veiller à maintenir la dette publique en proportion du revenu national à un niveau stable et prudent (défini par un ratio dette publique nette/PIB inférieur à 40 % en moyenne sur le cycle allant de 1997-98 à 2006-07). En novembre 2008, les autorités ont suspendu ces deux règles fiscales pour des raisons de force majeure. Cette décision reflétait la soudaineté et la gravité de la récession. Le gouvernement a adopté une règle opérationnelle temporaire : adopter des mesures pour améliorer chaque année le budget courant corrigé des influences conjoncturelles, dès que l'économie émergera de la récession, afin que ce budget atteigne l'équilibre et que la dette diminue en proportion du PIB une fois que les chocs mondiaux auront fait sentir tous leurs effets sur l'économie. La loi de finances prévoit que le budget corrigé des influences conjoncturelles reviendra à l'équilibre d'ici 2017-18 tandis que le ratio dette nette/PIB baissera à partir de 2015-16.

Les règles budgétaires originales pourraient être amendées sur différents points avant d'être rétablies. Les règles reformulées devraient être prospectives, assurer une discipline de dépenses à moyen terme et rendre compte plus explicitement des passifs publics hors bilan. Enfin, pour un traitement plus transparent de l'alourdissement automatique de la pression fiscale, les seuils d'imposition du revenu et de cotisation au régime de sécurité sociale devraient être liés à la hausse des salaires et non des prix.

Les dépenses de santé ont augmenté, mais le rendement à ce jour semble faible

Les dépenses de santé ont longtemps été faibles par rapport aux autres pays. Cependant, au cours des années 90, il est apparu clairement que le service national de santé (NHS) n'était pas performant au vu de certains résultats sanitaires et se montrait peu réactif aux besoins. Ainsi, les listes d'attente étaient très longues. Ce problème est devenu une préoccupation majeure des autorités, et en 2000 le gouvernement s'est engagé à accroître les dépenses jusqu'au niveau européen. En contrepartie, le NHS devait mettre en œuvre un certain nombre de réformes. De fait, les dépenses de santé ont augmenté très rapidement depuis lors, et l'offre de services s'est considérablement accrue. Les résultats sanitaires se sont améliorés, les listes d'attente ont été fortement réduites et la population est plus satisfaite des performances du NHS. Cependant, les indicateurs disponibles montrent que la progression des intrants a été plus rapide que celle des résultats et que la productivité de la prestation de soins a baissé jusqu'en 2005, même s'il est vrai que ces indicateurs ne sont pas encore complets. Le programme de réformes doit être mené jusqu'au bout et ajusté dans divers domaines pour accroître l'efficacité. Cette action est essentielle pour préserver le NHS malgré les contraintes budgétaires et pour contrer les pressions liées au vieillissement démographique.

L'achat des services de soins de santé doit être amélioré

Le programme de réforme a couvert de nombreux domaines et le NHS a cessé peu à peu d'être un organisme contrôlé au niveau central pour faire beaucoup plus appel à une autonomie locale accrue et au choix des consommateurs. Le ministère de la Santé fixe des normes nationales minimales et alloue des financements aux entités régionales. Les principaux organismes locaux du NHS sont les Primary Care Trusts (PCT), qui couvrent chacun une population d'environ 400 000 personnes. Ils organisent les soins primaires et achètent d'autres services de santé (soins hospitaliers et produits pharmaceutiques, par exemple) au NHS ou à d'autres prestataires. Ce système de « commandes » avait pour but d'améliorer la santé et le bien-être des populations servies par les PCT, dans les limites d'un budget fixe, mais aussi d'intensifier la concurrence entre prestataires et de favoriser le développement de services nouveaux et innovants. Les PCT et les généralistes, dont beaucoup participent au système de commandes, ont besoin d'un plus grand soutien pratique et d'un plus grand investissement en compétences pour s'acquitter de leurs responsabilités ; des efforts sont déployés pour répondre à ces besoins au moyen de programmes régionaux et nationaux. Jusqu'ici, les progrès en la matière ont été limités. Toutefois, un programme récent (World Class Commissioning) vise à améliorer les capacités techniques des PCT en matière de commandes ainsi que les résultats sanitaires obtenus. L'évaluation des progrès accomplis la première année (2008/09) montre que les

PCT doivent réaliser de nouvelles améliorations. Néanmoins, il en ressort que les responsables du NHS sont fermement convaincus que le nouveau programme entraînera à terme un renforcement des capacités de commande et de la gouvernance. La décentralisation de la prise de décision par le biais du système de commandes peut engendrer des variations dans les services, même s'il existe des normes nationales de qualité que tous les services sont censés respecter. De par leur statut, les PCT sont tenus de s'impliquer auprès des administrations locales, des patients et du grand public. Toutefois, il conviendrait sans doute de renforcer les mécanismes de responsabilité locale pour étayer le processus décisionnel décentralisé.

Le financement basé sur les activités des hôpitaux devrait être amélioré

La mise en place d'un mécanisme de financement lié à l'activité pour le remboursement des hôpitaux était un élément clé des réformes du NHS. Ce dispositif est appelé Paiement selon les résultats, mais en fait, il rémunère les produits et non les résultats, à l'instar des systèmes appliqués dans d'autres pays. Un tarif national est en vigueur et les possibilités de variations locales sont limitées. Le programme de réforme actuel devrait être appliqué de façon à tenir compte des activités prioritaires et développé afin de rémunérer la qualité au lieu de refléter simplement les coûts. Une autre méthode de modulation consisterait à fixer le tarif en fonction des coûts des prestataires les plus performants, ce qui favoriserait les gains d'efficacité ; il faudrait aussi veiller à ce que la rémunération du personnel, qui est salarié, soit plus étroitement liée à l'activité.

Les difficultés dans la reconfiguration de l'offre de soins de santé doivent être surmontées

Les réformes peuvent impliquer des modifications radicales des marchés de prestataires : entrée d'un large éventail de nouveaux fournisseurs publics et privés ; réorganisation des services par les responsables des commandes pour répondre aux besoins locaux ; impact du choix des patients sur la viabilité des prestataires de services existants. Les restructurations suscitent de profondes difficultés politiques à l'échelon local. Il faut définir une stratégie plus claire concernant l'entrée, les fusions et la sortie des organismes prestataires. Des efforts beaucoup plus énergiques s'imposent donc pour améliorer la cohérence et la transparence des restructurations de services locaux.

La réglementation bancaire est nécessaire pour aboutir à la stabilité financière

Dans l'immédiat, il est impératif de restaurer la capacité du système bancaire de fournir du crédit, mais à plus longue échéance c'est un cadre réglementaire efficace qui assurera le bon fonctionnement et la stabilité du système bancaire, indispensables pour une croissance économique durable. Le secteur bancaire britannique est parmi les plus grands, les plus ouverts à l'international et les plus développés au monde. Le bon fonctionnement du système financier passe par une réglementation et une supervision appropriées des banques. Quoique la réglementation bancaire britannique repose sur les normes européennes et internationales, les autorités du Royaume-Uni ont une approche spécifique de la régulation et de la supervision des banques. Celle-ci semble avoir procuré

quelques avantages en termes d'innovation et de développement du secteur financier. Cependant, la fin du cycle du crédit a souligné les carences de cette approche, comme du modèle plus contraignant de l'« inspecteur de banque » adopté par d'autres pays. Certaines banques britanniques recouraient massivement au financement sur le marché interbancaire et à la titrisation, et ont subi de lourdes pertes sur les portefeuilles de titres adossés à des actifs. Les cycles du logement et du crédit ont été particulièrement prononcés au Royaume-Uni, et les banques à capitaux britanniques détenaient des actifs qui représentaient un multiple relativement élevé du PIB. Pour surmonter ces problèmes, il a fallu une large intervention publique en soutien au système bancaire, sous forme de garanties, d'injections de capital et de nationalisations. Il sera donc important que chacun tire les enseignements de cette crise pour la réglementation et le contrôle bancaires, en particulier dans des secteurs comme celui des liquidités où les politiques antérieures n'étaient pas alignées sur les pratiques internationales. Tout au long de la crise, le Royaume-Uni a maintenu son approche ouverte à l'égard des marchés de capitaux.

La réglementation des banques devrait assurer un niveau élevé de stabilité aux différents établissements et, ce qui est tout aussi important, au système dans son ensemble. Les normes de fonds propres influent sur le niveau global de risque pris par les banques et sur l'incitation des actionnaires à surveiller les risques. Le cadre réglementaire général dans ce domaine est déterminé par les normes internationales (et, en Europe, par les directives de l'UE), mais les autorités nationales ont beaucoup de latitude pour aller au-delà des normes minimales. En fixant des directives individuelles en matière de fonds propres qui font que l'application d'une surveillance plus étroite se déclenche à un niveau supérieur aux normes minimales internationales, les autorités britanniques sont parvenues à instaurer ce qui semblait être un niveau de capitalisation bancaire relativement sain pendant la phase ascendante du cycle du crédit. Mais l'efficacité de cette approche a été partiellement remise en cause car les banques ont utilisé des instruments hors bilan pour y loger des actifs titrisés, même si le Royaume-Uni (comme certains autres pays de l'UE) applique depuis de nombreuses années des normes de fonds propres détaillées pour le hors bilan, les actifs titrisés et les facilités consenties aux structures *ad hoc*. *Les normes de fonds propres devraient être durcies au Royaume-Uni et au niveau international et les banques devraient être mises dans l'obligation, soit de détenir des fonds propres plus élevés pour les risques hors bilan, soit d'intégrer la totalité de ces risques dans leur bilan. Le rôle des agences de notation externes dans l'évaluation du risque devrait être réexaminé au vu des problèmes apparus durant la crise actuelle en ce qui concerne la notation des produits titrisés.*

D'autres aspects du cadre réglementaire sont également importants pour parvenir à un niveau de stabilité élevé. La régulation quantitative des liquidités présente un certain nombre de faiblesses reconnues auxquelles les autorités britanniques sont en train de remédier. Le nouveau régime de liquidités proposé marquera un réel progrès et établira une norme élevée pour les banques britanniques et les banques internationales au Royaume-Uni. *À terme, il conviendra d'examiner le cadre juridique et réglementaire pour faire en sorte qu'il n'existe pas d'obstacles injustifiés au développement d'un marché des obligations garanties, qui contribuerait à créer un dosage plus équilibré des sources de financement du secteur bancaire. Afin de gérer le risque, il faudrait soumettre les normes de crédit des banques à une réglementation plus étroite. En particulier, on devrait imposer des limites pour les crédits hypothécaires à ratio prêt/valeur élevé ou durcir les normes de fonds propres sur ces prêts. Les activités risquées et en croissance rapide appellent une surveillance et un contrôle accrus. Pour une meilleure gestion des risques, les politiques de rémunération mal conçues des banques qui*

augmentent la prise de risque devraient faire l'objet de mesures de réglementation et de surveillance plus strictes. Les autorités devraient développer la collecte d'informations dans ce domaine et fournir des directives plus claires sur les bonnes pratiques, tout en intervenant lorsque les pratiques sont risquées, par exemple en relevant les normes de fonds propres.

*La supervision devrait être plus efficace
et des leçons doivent être tirées afin d'améliorer
la gestion de la crise*

Un contrôle bancaire plus efficace peut contribuer à limiter la résurgence des problèmes apparus durant cette crise financière (même s'il faut reconnaître que d'autres pays appliquant des approches plus agressives ont aussi connu de sérieux problèmes). À cet effet, il faut consacrer davantage de ressources à la surveillance des grands établissements et recueillir plus de renseignements dans ce domaine, avec une implication plus forte des hauts dirigeants de la Financial Services Authority (FSA). La FSA a entrepris d'accroître les ressources consacrées à la supervision des grandes institutions et de renforcer l'implication de ses hauts responsables vis-à-vis de ces établissements. La qualité des analyses financières doit être améliorée, notamment par un développement de l'analyse comparative, et les considérations macro-prudentielles doivent être mieux intégrées dans les évaluations des autorités de surveillance. Les informations ainsi obtenues sur des établissements spécifiques devraient être plus largement rendues publiques pour accroître la transparence et encourager la discipline de marché ; à cet effet, les superviseurs peuvent contraindre les banques à rendre publiques les informations, conformément aux meilleurs pratiques internationales. Il convient d'étudier les éventuels enseignements à tirer des méthodes de surveillance davantage fondées sur les règles en vigueur dans d'autres pays de l'OCDE, tout en reconnaissant que ces méthodes ont aussi des faiblesses et des limites.

La crise financière, en particulier la faillite de la banque Northern Rock, a révélé un certain nombre de failles dans le cadre de gestion et de règlement des crises. Le régime spécial de règlement (*Special Resolution Regime*) instaure une procédure de préinsolvabilité pour les banques défailtantes et met en place des mécanismes plus clairement définis pour faire face à ce genre de situation. Ce dispositif est utile pour régler le cas des banques défailtantes ; en rendant la mise en faillite moins coûteuse, il réduit l'aléa moral. Afin que le nouveau régime fonctionne correctement, la Banque d'Angleterre doit allouer des ressources suffisantes pour faire face à des faillites bancaires multiples. Il convient d'envisager des objectifs numériques pour une action correctrice rapide, en même temps que des appréciations qualitatives. Le régime d'assurance des dépôts en vigueur avant la crise n'a pas bien fonctionné, mais depuis 2007 les autorités l'ont renforcé en relevant le plafond de couverture, en supprimant la coassurance et en améliorant certains aspects opérationnels (réduction des délais de paiement, par exemple). Le système devrait être plus largement préfinancé et il conviendrait de fixer les primes en fonction des risques, comme dans d'autres pays.

*Le cadre pour gérer les risques systémiques
dans le système financier doit être développé*

Les coûts économiques, budgétaires et sociaux élevés de la crise financière soulignent la nécessité de se préoccuper davantage des risques systémiques et de contenir ces flambées dans l'avenir. On ne dispose que d'une expérience limitée sur le recours à la réglementation et à la surveillance bancaires pour résoudre des problèmes macroprudentiels à l'échelle du

système, même si quelques pays ont appliqué des mesures contracycliques explicites. Dans son analyse semestrielle de la stabilité financière, la Banque d'Angleterre avait certes lancé une mise en garde à propos des risques, mais cela n'a guère influé sur la prise de risque. La loi sur les banques de 2009 renforce le rôle de la Banque d'Angleterre dans ce domaine : elle étend ses compétences et met à sa disposition davantage d'informations sur le système financier, tout en clarifiant le rôle de la FSA. *L'OCDE juge très positifs le rapport Turner et la note de synthèse connexe des autorités britanniques, et encourage celles-ci à développer les idées contenues dans cette note. Il convient de suivre le nouveau cadre pour veiller à ce que la relation entre la Banque centrale et l'organisme de régulation financière fonctionne efficacement et qu'il ne subsiste pas de lacunes en matière d'information ou de compétences ; un réglage des nouvelles dispositions pourrait se révéler nécessaire. Il faut explorer les possibilités d'atténuer le comportement procyclique des marchés de capitaux. On peut envisager par exemple la mise en place d'un ratio d'endettement global couvrant tous les actifs pertinents, ainsi qu'un provisionnement dynamique ou des ajustements contracycliques des ratios de fonds propres. La Banque d'Angleterre et la FSA devraient collaborer étroitement pour l'évaluation approfondie des réglementations couvrant de nouveaux domaines qui seraient susceptibles d'avoir un impact systémique.*

Les politiques devraient veiller à ce que le taux de chômage élevé ne s'enracine pas

Les fortes récessions économiques peuvent avoir des effets pernicieux durables sur le marché du travail, car elles allongent la durée moyenne du chômage, d'où une érosion des qualifications et un affaiblissement des liens avec le marché de l'emploi. La fréquence du chômage de longue durée augmente depuis 2007. Ces dernières années, les autorités ont mis en place un éventail de mesures pour accroître la flexibilité du marché du travail et améliorer les incitations à l'activité. Toutefois, les programmes existants sont sans doute dotés de ressources insuffisantes par rapport aux besoins des nombreux travailleurs qui sont en train de perdre leur emploi, et la récession accentuera les pressions sur les personnes peu qualifiées. Le gouvernement a alloué d'importantes ressources supplémentaires aux politiques actives du marché du travail dans le contexte du rapport prébudgétaire et de la loi de finances. *Les nouvelles mesures budgétaires éventuelles pourraient financer une extension de ces programmes. Cependant, il faudra soumettre ces mesures à une évaluation continue rigoureuse pour faire en sorte que leurs effets soient suffisants. Lorsque l'activité économique reprendra, il sera important d'éviter que le chômage de longue durée et le sous-emploi ne s'enracinent parmi certains groupes de travailleurs. Après la réussite récente du New Deal for Young People, programme d'activation des jeunes chômeurs de longue durée, on pourrait envisager une application plus généralisée. La proportion de titulaires de prestations d'invalidité demeure élevée. Le nombre des bénéficiaires a légèrement diminué ces dernières années à la faveur du programme Pathways to Work et d'autres réformes. La prochaine étape importante consiste à appliquer le dispositif à tous les bénéficiaires de prestations d'invalidité, comme les autorités comptent le faire à partir de 2010.*

Défis de la productivité pour une reprise durable et stable

Le PIB par habitant a augmenté à un rythme soutenu au Royaume-Uni dans les années précédant la crise financière, sous l'effet stimulant de la mondialisation. Il en est résulté

une amélioration de la performance relative de l'économie britannique parmi les pays de l'OCDE. L'emploi s'est accru et la productivité du travail a affiché une forte croissance, pour dépasser la moyenne de la zone euro et se rapprocher du taux observé aux États-Unis. Cependant, un déficit conséquent de productivité du travail subsiste par rapport aux pays de tête. De surcroît, il est également clair désormais que certains aspects de la performance récente du Royaume-Uni en termes de croissance reflétaient le cycle du crédit.

La flexibilité des marchés du travail et la concurrence sur les marchés des produits devraient conforter l'économie pendant la reprise. Toutefois, un certain nombre de mesures s'imposent pour étayer une croissance vigoureuse dans le moyen terme. *Premièrement, il faut améliorer les infrastructures publiques, en particulier dans le secteur des transports, où la congestion des routes et des aéroports et les problèmes persistants sur le réseau ferroviaire freinent la productivité.* Le gouvernement a avancé la réalisation de plusieurs projets d'investissements publics pour le réseau de routes stratégiques dans le contexte du plan de relance budgétaire, et continue de cibler les investissements sur les projets d'infrastructure importants couvrant tous les modes de transport. Le soutien public total pour les chemins de fer sur la période réglementaire de cinq ans commençant en avril 2009 dépassera GBP 15 milliards. En outre, les autorités ont commencé d'adopter les recommandations de récents rapports sur l'aménagement de l'espace et l'infrastructure de transport. *Cependant, bien que les mesures budgétaires aient développé les investissements en infrastructures, il faudra faire plus pour atteindre l'objectif du plan décennal 2000 du gouvernement.* *Deuxièmement, même si le marché immobilier subit actuellement une sévère contraction, des réformes visant à améliorer son fonctionnement restent de mise en vue d'amortir les fluctuations futures des prix des logements.* Les autorités modifient les procédures d'urbanisme afin de répondre à la demande et de libérer des terrains pour la construction de logements. *Troisièmement, l'élévation des niveaux de formation et d'éducation reste prioritaire pour accroître la productivité et aider les personnes peu qualifiées.* Outre l'accroissement du potentiel de production de l'économie, une amélioration des résultats scolaires et une meilleure répartition des ressources éducatives contribueraient à réduire les disparités socio-économiques et à promouvoir la mobilité sociale. Étant donné la forte disparité des résultats scolaires, il serait utile de continuer de faciliter l'accès à l'éducation préprimaire, dont l'effet bénéfique sur le niveau d'instruction futur est avéré, en particulier chez les enfants de milieux défavorisés.

Chapitre 1

Mesures visant à surmonter la crise

Le Royaume-Uni – comme beaucoup d'autres économies de l'OCDE – connaît une sévère récession, à la suite d'une série de chocs mondiaux, et une éventuelle reprise en 2010 sera probablement lente. La crise financière a réduit considérablement l'offre de crédit et les prix des logements ont chuté. Le chômage va très nettement augmenter. Le gonflement du déficit public contribue à étayer la demande, mais le ratio dette/PIB augmentera considérablement. Les marges de manœuvre pour une nouvelle relance budgétaire sont donc limitées. La politique monétaire s'est assouplie et le taux directeur est tombé à un niveau proche de zéro. Cependant, le mécanisme de transmission monétaire est endommagé, et les conditions monétaires, même si elles s'améliorent quelque peu, restent restrictives. La Banque d'Angleterre a commencé de prendre des mesures d'assouplissement quantitatif, mais celles-ci auront davantage de chances d'être efficaces dans un cadre plus transparent. La reprise économique passe par un fonctionnement normal du système financier et les autorités ont mis en place un large éventail de mesures pour soutenir le secteur financier. Ces actions ont contribué à stabiliser le système financier. Étant donné la montée conjoncturelle du chômage, il sera très difficile d'éviter que celui-ci ne s'enracine, même si le marché du travail britannique est relativement flexible.

L'économie britannique, comme beaucoup d'économies avancées, est entrée dans une profonde récession, qui va probablement déterminer les évolutions économiques pendant plusieurs années. Le repli de l'activité résulte d'un choc de crédit planétaire, de la récession consécutive de l'économie mondiale et, pour partie, de la correction de déséquilibres économiques antérieurs. Au Royaume-Uni, cette forte contraction suit une longue période de croissance économique continue et vigoureuse amorcée en 1992 : jusqu'en 2007 la croissance du PIB a atteint en moyenne 2.8 % par an, si bien que le Royaume-Uni a rattrapé en grande partie les pays les plus performants de l'OCDE en termes de PIB par habitant et a nettement dépassé la zone euro. L'emploi est passé de quelque 26 millions à plus de 29 millions et le taux de chômage est retombé aux alentours de 5 %. Au cours des dix ans écoulés depuis que la Banque d'Angleterre est devenue indépendante, l'inflation a été en moyenne conforme à l'objectif, et la variabilité de la production et de l'inflation durant cette période a été exceptionnellement faible au regard de la moyenne passée¹. Comme on le faisait valoir dans la précédente *Étude*, le Royaume-Uni a bénéficié de son ouverture à la mondialisation, avec des entrées massives de migrants et une nouvelle expansion de son secteur financier tourné vers l'international (OCDE, 2008a). Ces résultats très satisfaisants découlaient aussi de politiques visant à stimuler la croissance, notamment la flexibilité des marchés du travail, la dérégulation des marchés de produits, l'ouverture au commerce extérieur et à l'investissement international et la mise en place d'un robuste cadre de politique monétaire. Cependant, un certain nombre de déséquilibres financiers accusés se sont formés et le secteur du logement a connu une phase d'expansion prolongée et relativement importante.

Les perspectives à court terme très maussades posent de nouveaux défis aux pouvoirs publics. Ce chapitre expose les priorités immédiates : stabiliser le système financier et stimuler la demande, limiter l'impact à long terme de la récession actuelle et remettre l'économie sur une trajectoire de croissance durable. Les politiques monétaire et budgétaire peuvent jouer un rôle important en étayant la demande, tandis qu'une série de mesures s'imposent pour faciliter le flux du crédit. Les principales priorités de politique structurelle sont de veiller à ce que le chômage ne s'enracine pas, d'améliorer les infrastructures et de rehausser les niveaux de formation et de qualification. Le chapitre 2 analyse la viabilité budgétaire à long terme et les institutions budgétaires requises pour maintenir une situation budgétaire saine. Le chapitre 3 étudie les moyens de stimuler la productivité du système de santé. Le chapitre 4 analyse la nécessité de renforcer la régulation et la surveillance bancaires pour faire en sorte que le système financier soit plus stable et contribue à la croissance à long terme. Le chapitre 5 passe en revue des questions de politique structurelle.

L'économie traverse une grave récession

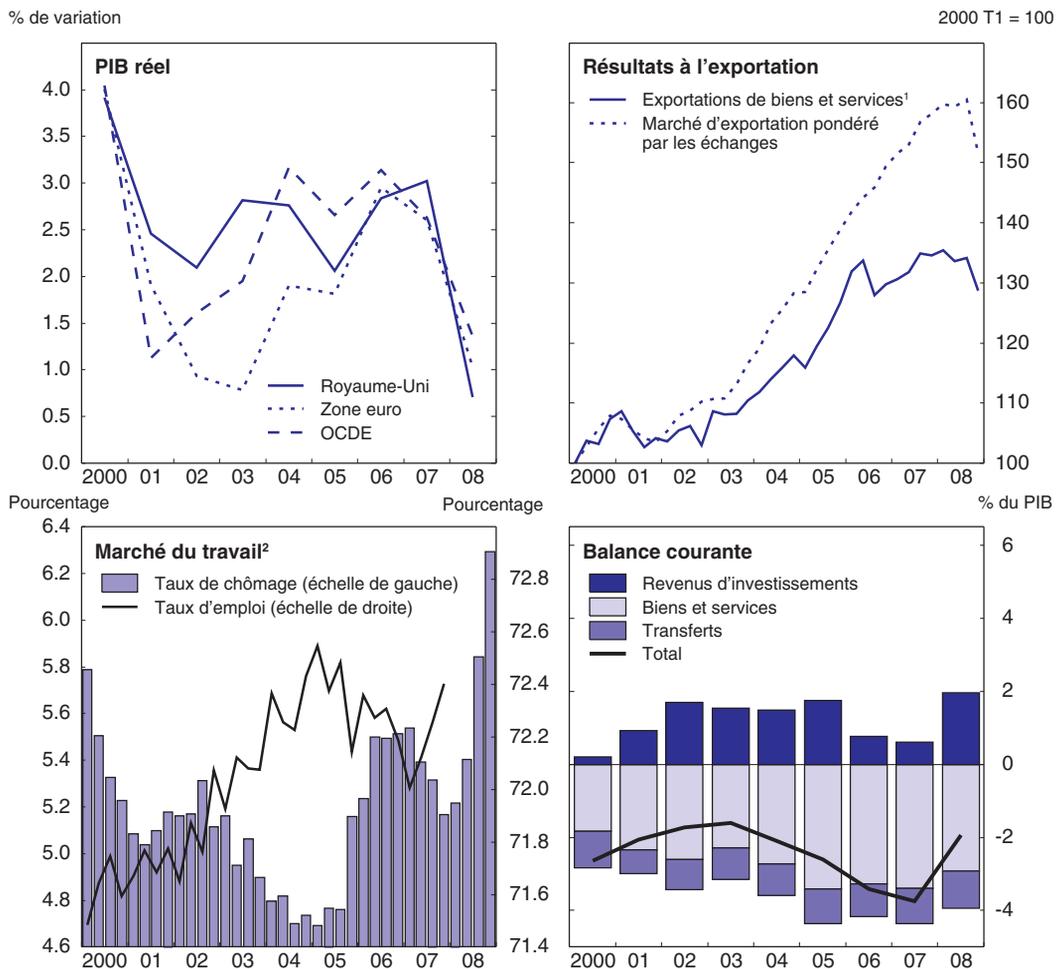
Le PIB s'est contracté de plus de 4 pour cent en termes réels depuis son pic du début 2008 et il va sans doute baisser encore fortement cette année étant donné que la crise financière mondiale déprime la production et l'emploi. L'économie britannique est très ouverte et

fortement influencée par les évolutions des marchés de capitaux, de l'investissement et du commerce à l'échelle internationale. Mais cette dégradation reflète aussi en partie le retournement de la croissance non soutenable de ces dernières années, qui avait été alimentée par le cycle du crédit et par la hausse des prix des actifs, notamment du logement. Le cycle a commencé à s'inverser en 2007 quand les marchés financiers internationaux ont essuyé une tempête. Ses effets se sont amplifiés à l'automne 2008 lorsqu'une vaste crise financière et bancaire a éclaté au Royaume-Uni et dans le monde entier, accompagnée d'une contraction brutale du commerce mondial.

La croissance insoutenable de ces dernières années était alimentée par une flambée du crédit

Il y a eu certes une longue période d'expansion économique, mais les tendances de ces dernières années étaient moins robustes que durant les années précédentes, ce qui donne à penser que cette bonne performance n'était sans doute pas viable (graphique 1.1). La

Graphique 1.1. Performance économique récente



1. Compte non tenu de la fraude carrousel sur la TVA intracommunautaire.

2. Chômage en pourcentage de la population active ; emploi en pourcentage de la population d'âge actif. Le calcul prend en compte les estimations de l'OCDE pour la population d'âge actif en 2007.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85, et ONS.

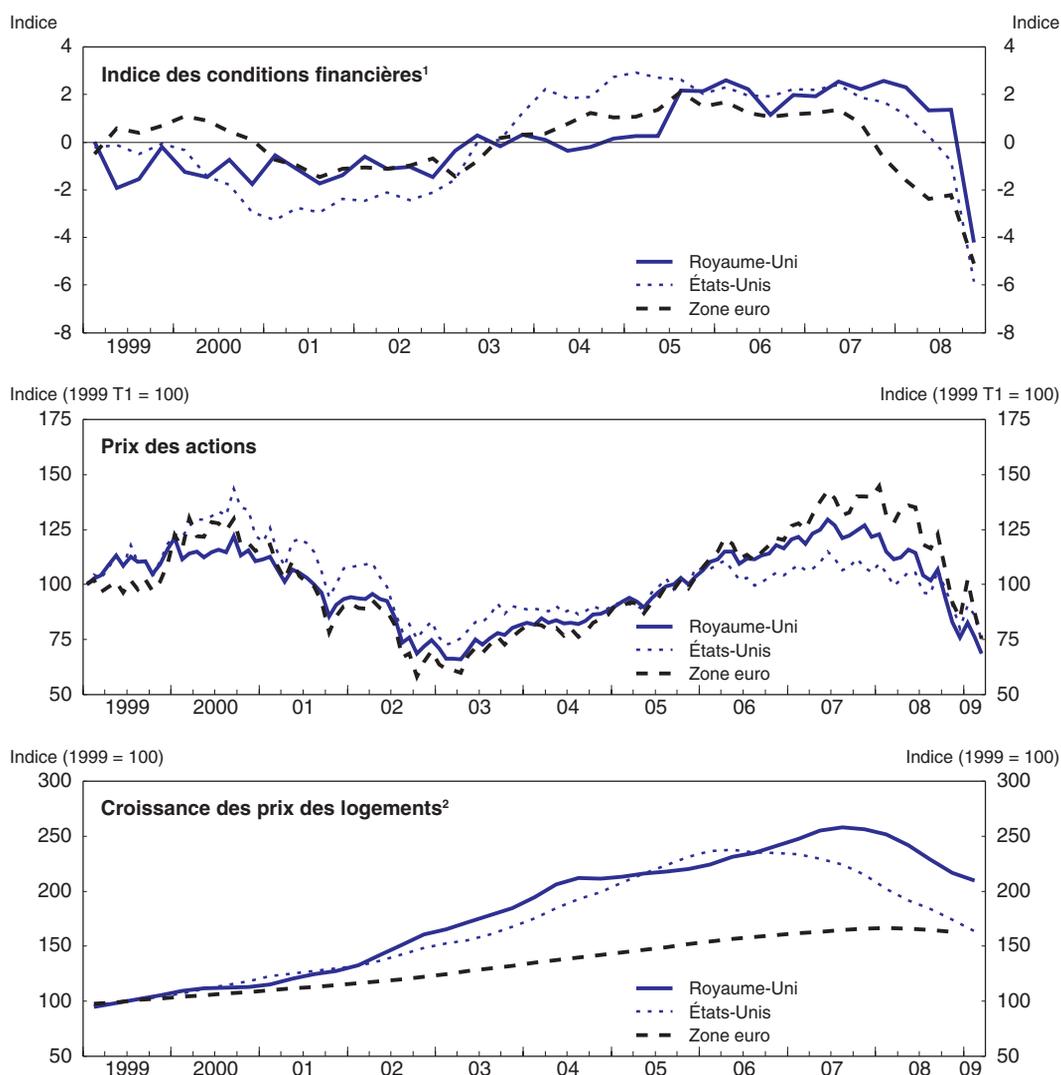
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/647471431774>

composition de la croissance a évolué : les résultats à l'exportation se sont dégradés tandis que les dépenses publiques ont vivement augmenté. Entre 2000 et 2005, l'emploi dans le secteur public a augmenté de près de 12 %, contre 3 % à peine dans le secteur privé. Le déficit de la balance courante s'est creusé pour atteindre près de 3 % du PIB en 2006. L'inflation est restée proche de l'objectif pendant la plus grande partie de cette période. Grâce à la crédibilité de la politique monétaire, les anticipations inflationnistes sont restées ancrées sur l'objectif et les tensions salariales ont été faibles. La forte hausse des prix mondiaux des produits de base, qui a atteint son maximum à la mi-2008, a rapidement entraîné l'inflation au-delà de l'objectif ; la hausse de l'IPC en glissement annuel, qui était de 2.5 % en mars 2008, a culminé à 5.2 % en septembre, principalement sous l'effet de la flambée des prix des produits alimentaires et de l'énergie. Ce dépassement de l'objectif officiel a contraint la Banque d'Angleterre à adresser des lettres explicatives au chancelier de l'Échiquier. Depuis, l'inflation a décliné, car les prix des produits de base se sont effondrés. Les données d'enquête et les tendances des marchés de capitaux ont révélé une hausse des anticipations inflationnistes, mais celles-ci sont apparemment restées ancrées sur l'objectif, et les anticipations se sont modérées lorsque l'inflation est redescendue de son point haut.

La demande a été dopée par le cycle du crédit, par la hausse des prix des actifs et par une flambée immobilière. L'expansion incontrôlée du crédit a touché l'ensemble des catégories d'actifs et d'instruments ainsi que les différentes économies développées (graphique 1.2). Les prix des actions ont atteint des niveaux élevés. Les primes de risque sont tombées à des niveaux faibles sur de nombreux marchés. Les marchés de capitaux connaissaient aussi une intense activité, avec de nombreuses opérations de fusion-acquisition et de rachat avec effet de levier. Ce cycle international était régi par un certain nombre de facteurs. Une politique monétaire accommodante, en particulier aux États-Unis, conjuguée avec un assouplissement des conditions de crédit et une innovation financière rapide, peut expliquer en grande partie la flambée du crédit et des prix des actifs (Ahrend *et al.*, 2008). S'agissant des banques britanniques, le développement de la titrisation a particulièrement contribué à stimuler les prêts, tandis que les lacunes du cadre de réglementation et de surveillance ont sans doute empêché une lutte efficace contre la prise de risque excessive (chapitre 4). La masse monétaire de définition large s'est accrue à un taux annuel moyen de près de 10 % entre 2002 et 2007. Le crédit a augmenté beaucoup plus rapidement que le revenu nominal : les concours des banques britanniques au secteur privé ont plus que doublé pendant la période de cinq ans allant jusqu'en 2007. Les conditions propices au crédit se sont auto-entretenues pendant quelque temps, car la disponibilité accrue du crédit a fait monter les prix des actifs, augmenté la valeur des garanties et permis ainsi aux ménages et aux entreprises en manque de crédit d'emprunter davantage. En outre, une période d'instabilité macroéconomique anormalement faible a sans doute atténué la perception du risque, avec pour résultat d'abaisser le coût du financement mais aussi d'accroître la prise de risque.

Beaucoup de pays ont enregistré une nette hausse des prix des logements, mais elle a été particulièrement forte au Royaume-Uni. Les prix des logements ont plus que doublé en termes nominaux pendant la période de 10 ans jusqu'à leur pic du second semestre 2007. Bien que la demande supplémentaire de logements puisse être imputée en partie à la baisse des taux d'intérêt à long terme, à la progression des revenus et aux tendances démographiques, dans un contexte de restriction de l'offre, certaines études constatent qu'une grande partie de la hausse des prix n'est pas explicable par des facteurs fondamentaux². Une activité intense régnait sur le marché du logement, avec un volume élevé de transactions et le développement d'un robuste marché des achats pour location. La

Graphique 1.2. Évolutions durant le cycle du crédit



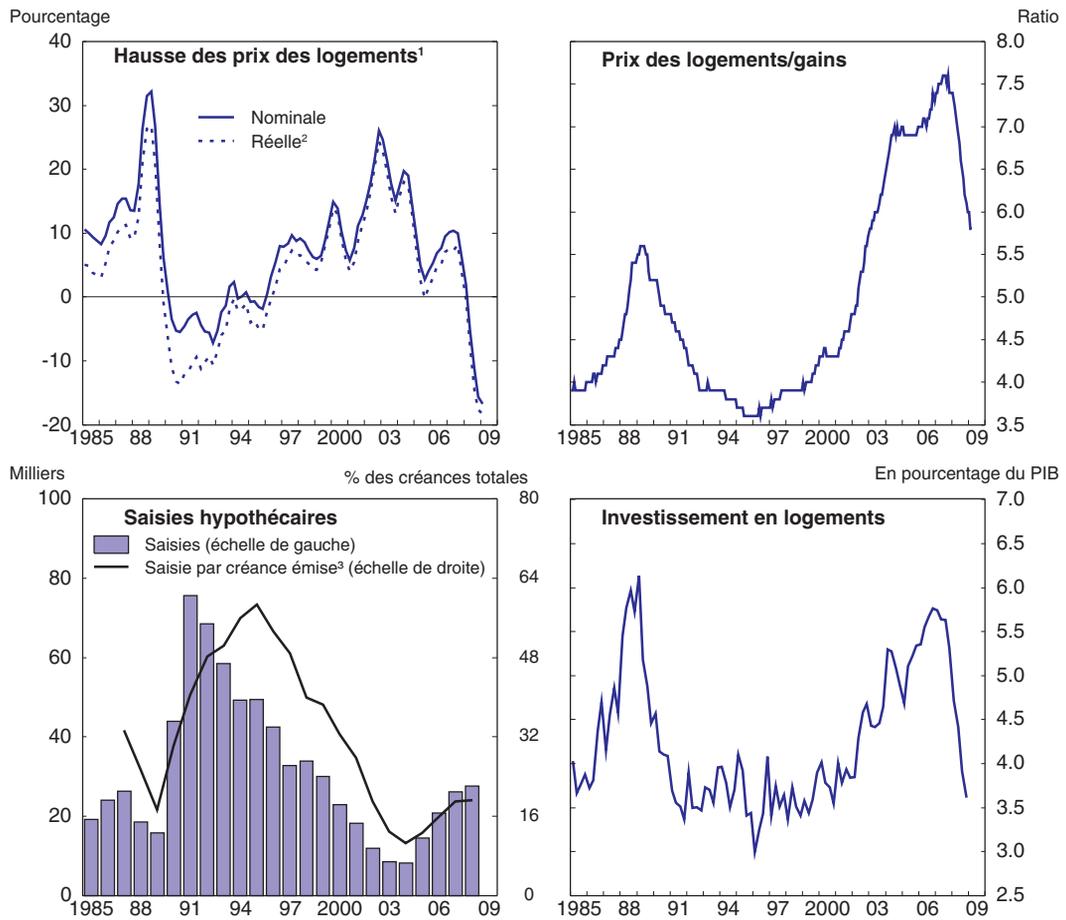
1. Une réduction d'une unité de l'indice implique un durcissement des conditions financières suffisant pour induire une réduction moyenne du niveau du PIB de 1 % au bout de 4-6 trimestres.
2. Moyenne des indices des prix immobiliers Halifax et Nationwide.

Source : Indice des prix des logements S&P Case-Shiller, Nationwide et HBOS plc, Datastream et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647476162127>

hausse des prix permettait plus aisément aux propriétaires d'acquérir un logement plus onéreux en profitant de la valeur hypothécaire accrue de leur logement existant. Même si les restrictions d'urbanisme et les contraintes au niveau de l'offre ont fait que l'accroissement de la demande de logements s'est répercutée en grande partie sur les prix, les investissements dans le logement sont passés de quelque 3,5 % du PIB au milieu des années 90 à un pic de près de 6 % du PIB en 2007. Les prix des logements ont culminé au second semestre 2007 puis ont commencé à dégringoler. Les prix nominaux accusent aujourd'hui une baisse de plus de 20 % par rapport à leur point haut (graphique 1.3). Les arriérés de paiement et les saisies ont augmenté et l'on pense que les cas de valeur nette négative sont très répandus.

Graphique 1.3. Le marché du logement



1. Moyenne des indices de prix des logements Halifax et Nationwide.

2. Croissance en pourcentage des prix nominaux moins hausse du déflateur de la consommation privée.

3. Demandes de saisie devant les tribunaux.

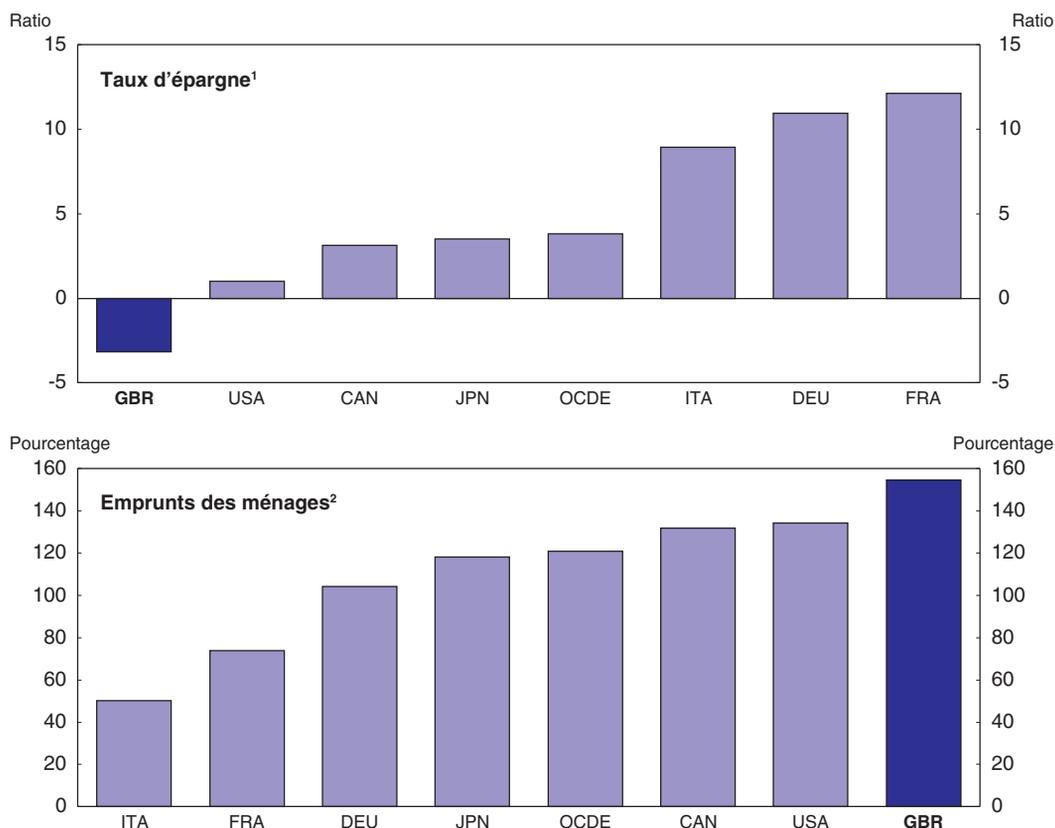
Source : Nationwide ; HBOS plc ; Council of Mortgage Lenders ; Banque d'Angleterre ; ministère de la Justice ; Financial Services Authority ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647518866620>

La hausse des prix des logements et la consommation ont été financées par une augmentation de l'endettement. Au cours de la décennie écoulée, le taux d'épargne net des ménages n'a jamais dépassé 1,5 % du revenu disponible, et il a été négatif pendant une grande partie de cette période. Un taux d'épargne si bas et un endettement des ménages si élevé sont assez inhabituels dans la zone OCDE (graphique 1.4). Entre 2002 et 2007, le patrimoine net des ménages a augmenté par rapport à leur revenu disponible en dépit de la faiblesse de l'épargne, principalement à cause de la valorisation des logements. La situation financière nette des ménages s'est également améliorée, en dépit de l'alourdissement du passif financier, car la hausse des prix des actions a dopé la valeur des réserves des fonds de pension. Étant donné que les ménages britanniques dans leur ensemble sont devenus plus endettés sur leurs logements, l'alourdissement de la dette a probablement accru la sensibilité des ménages à certains risques, d'autant que l'endettement supplémentaire se concentrait sur certains groupes de ménages³. Bien que le marché des crédits hypothécaires à haut risque ne se soit pas développé dans les mêmes proportions qu'aux États-Unis, un nombre accru de ménages ont contracté des types

Graphique 1.4. **Épargne et endettement des ménages**

Moyenne 2006-08



1. Ménages et institutions à but non lucratif desservant les ménages ; taux d'épargne net.

2. En pourcentage du revenu disponible des ménages.

Source : OCDE (2009), Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85, et Statistiques des comptes financiers de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647601236880>

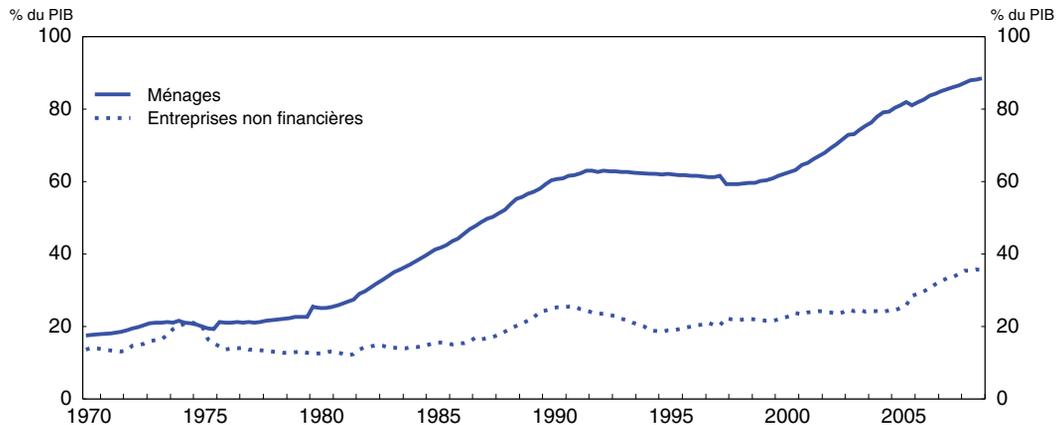
d'emprunts plus risqués, par exemple les prêts à ratio prêt/valeur très élevé ou les crédits hypothécaires à remboursement *in fine*.

La croissance du crédit aux entreprises non financières privées a été plus lente que celle du crédit aux ménages et la forte rentabilité des sociétés a stimulé l'offre de fonds internes, mais le secteur des entreprises est devenu néanmoins beaucoup plus endetté (graphique 1.5). Dans certains secteurs, l'endettement a beaucoup augmenté par le biais des opérations de capital-investissement et des rachats avec effet de levier. Cela a rendu les entreprises plus vulnérables aux chocs financiers, sans compter les difficultés qui sont apparues lorsqu'il a fallu refinancer des opérations initialement financées à des taux d'intérêt très bas et à des conditions favorables.

Il est vrai que les déséquilibres s'accroissaient dans l'économie britannique et que le marché du logement a commencé de s'essouffler vers la fin de 2007, mais l'impact négatif le plus immédiat sur l'économie est venu de la tourmente qui s'est abattue sur les marchés financiers internationaux à partir d'août 2007, en raison de taux de défaut plus élevés que prévu sur les prêts hypothécaires à risque aux États-Unis. La liquidité des marchés monétaires interbancaires a été fortement réduite et les taux débiteurs interbancaires ont largement dépassé les taux directeurs, car la méfiance s'est installée entre les institutions du

fait de l'incertitude quant à l'ampleur des pertes sur les portefeuilles de créances hypothécaires à risque des États-Unis et du manque de transparence concernant la répartition des pertes entre les établissements. L'écart entre le taux directeur futur attendu et le taux débiteur interbancaire non couvert à trois mois est très supérieur aux moyennes historiques depuis le début de la crise (graphique 1.6), et cette valeur sous-estime probablement la hausse effective des coûts pour une banque moyenne (BCE, 2009).

Graphique 1.5. **Concours bancaires aux ménages et aux entreprises non financières privées¹**



1. Les données prennent en compte la valeur des prêts qui ont été titrisés.

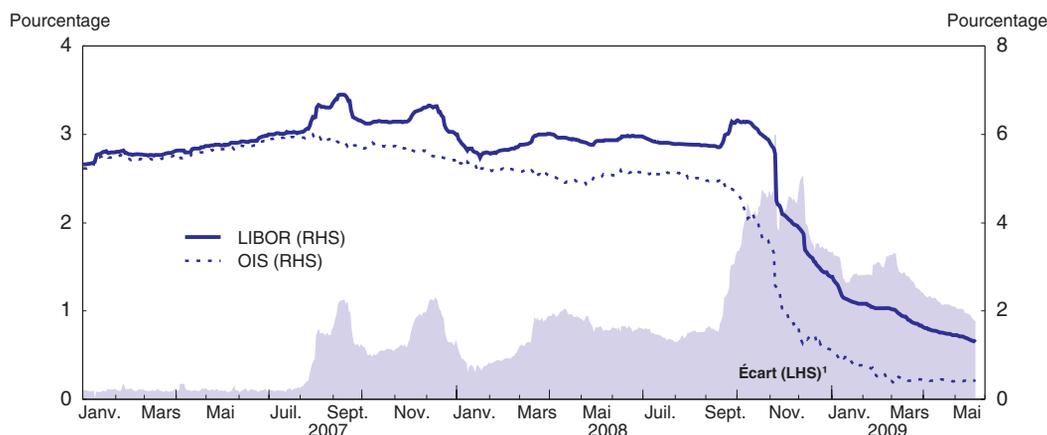
Source : Banque d'Angleterre et Thomson Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647604132330>

Le système financier du Royaume-Uni était particulièrement vulnérable face aux turbulences sur le marché monétaire. Premièrement, les banques britanniques étaient plus massivement exposées aux instruments hypothécaires à risque des États-Unis que les établissements de beaucoup d'autres pays européens, et elles ont donc essuyé des pertes relativement lourdes. Deuxièmement, à la différence de beaucoup d'autres pays, les banques britanniques étaient plus tributaires des emprunts sur les marchés de capitaux, et non des dépôts. La paralysie du marché interbancaire a donc eu un impact considérable. De surcroît, les obligations réglementaires en matière de liquidités étaient modestes au regard des normes internationales (chapitre 4). Troisièmement, la titrisation jouait un grand rôle dans le financement des crédits hypothécaires et des autres prêts. À la suite des problèmes posés par les créances hypothécaires à risque titrisées aux États-Unis, l'appétence pour les crédits hypothécaires titrisés a partout diminué et les émissions se sont effondrées. En particulier, les institutions des États-Unis ne souhaitaient plus acheter de titres britanniques adossés à des créances hypothécaires résidentielles. En conséquence, les banques étaient obligées de détenir dans leurs bilans une proportion plus élevée de nouveaux crédits hypothécaires. De plus, certaines structures *ad hoc* liées aux banques avaient besoin de financements, car elles ne pouvaient pas se procurer des fonds sur les marchés financiers, et plusieurs d'entre elles ont été intégrées dans les bilans de leur banque mère. Ces tensions ont provoqué une ruée sur les banques et entraîné la faillite de Northern Rock, qui était alors le cinquième prêteur hypothécaire du pays.

Dès le début de la crise financière en août 2007, la demande d'encaisses de précaution des banques britanniques a augmenté. En vertu du régime de ciblage volontaire des réserves

Graphique 1.6. **Écart entre les taux interbancaires non couverts à trois mois et les taux directeurs futurs escomptés**



1. Écart du LIBOR à trois mois sur le swap indexé au jour le jour d'échéance équivalente (OIS).

Source : Bloomberg et HM Treasury.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647615628724>

mis en place par la Banque d'Angleterre, les banques avaient la possibilité de s'ajuster en fixant des objectifs de réserves plus élevés au début d'une période de garantie. La Banque d'Angleterre fournissait automatiquement ces réserves supplémentaires par le biais de ses opérations de marché. Lorsque la demande de réserves a subi des chocs pendant une période de garantie, la Banque a fourni des réserves supplémentaires par des opérations de marché *ad hoc*, ce pendant quatre périodes de garantie en 2007 et 2008, pour la première fois en septembre 2007. La Banque a en outre élargi la fourchette des objectifs de réserves des banques donnant lieu à rémunération des réserves, afin de gérer le surcroît de réserves fournies et de maintenir l'alignement des taux du marché sur le taux de la Banque. La banque centrale a accru l'amplitude de cette fourchette pour donner aux banques plus de souplesse dans la gestion de leurs liquidités. Cette mesure était nécessaire car il était apparemment mal vu d'emprunter par l'intermédiaire de la *Standing Facility*.

Comme d'autres banques centrales, la Banque d'Angleterre a pris plusieurs autres mesures pour atténuer les difficultés de financement des banques (encadré 1.1). À partir de décembre 2007, la Banque a effectué des prises en pension à long terme de titres à trois mois pour un montant supérieur à la normale, contre un éventail plus large de titres de qualité, y compris les titres adossés à des créances hypothécaires résidentielles. En avril, la Banque a lancé le *Special Liquidity Scheme* (SLS) qui permettait aux banques d'échanger des titres illiquides contre des bons du Trésor britannique liquides pour une période maximum de trois ans. L'acceptation des titres adossés à des créances hypothécaires a directement contribué à résoudre les problèmes de financement qui ont assailli les banques britanniques lorsque le processus de titrisation s'est asséché. La tourmente financière s'étant amplifiée à la mi-septembre 2008, la banque centrale a pris de nouvelles mesures pour fournir un soutien en liquidités. Il convient de citer l'accroissement du volume des prises en pension à long terme et une nouvelle extension de l'éventail des sûretés acceptées à cet effet, ainsi que la mise en place de l'*Operational Standing Facility* pour résoudre le problème de stigmatisation et l'ouverture de la *Discount Window Facility*. Ces dispositifs ont aidé à contenir la pénurie de liquidités sur le marché du crédit interbancaire, mais, comme dans d'autres pays, l'écart par rapport au taux directeur attendu reste plus

Encadré 1.1. Principales actions prises par la Banque d'Angleterre pour étayer la liquidité bancaire

Le **Special Liquidity Scheme (SLS)** permet aux banques d'échanger temporairement leurs titres adossés à des créances hypothécaires de qualité et d'autres titres de premier rang contre des bons du Trésor britannique, pour une période pouvant aller jusqu'à trois ans. Seuls les actifs existant à la fin de 2007 sont éligibles. Les banques restent responsables des éventuelles pertes sur les actifs sous-jacents et sont tenues d'acquitter une commission. Lancé en avril 2008, ce programme a été reconduit en septembre 2008 et arrêté fin janvier 2009, mais les contrats d'échange peuvent rester en vigueur pendant trois ans.

Les **opérations de prise en pension en dollars des États-Unis**, organisées en coopération avec la Réserve fédérale et trois autres grandes banques centrales, fournissent des liquidités en dollars américains à échéances d'une semaine et de 28 et 84 jours.

Les **opérations de prise en pension à long terme avec sûretés étendues** ont commencé en décembre 2007. Les sûretés étendues éligibles pour les opérations hebdomadaires de prise en pension de titres à trois mois en sterling sont les titres adossés à des actifs cotés AAA de crédits hypothécaires au logement et, depuis septembre 2008, de certaines sociétés et certains crédits à la consommation, ainsi que le papier commercial de haute qualité adossé à des actifs, dans le cas où les actifs sous-jacents remplissent les mêmes conditions.

La précédente Standing Facility a été remplacée par les **Operational Standing Facilities** destinées à fournir une couverture en liquidités d'urgence, ce qui permet désormais à la Banque d'Angleterre de vérifier si le recours à la facilité est approprié. Les taux d'utilisation des facilités d'emprunt/de dépôt ont été ramenés à ± 25 points de base par rapport au taux directeur, contre ± 100 points de base dans la précédente facilité. La notification du recours à la facilité a été limitée à l'utilisation moyenne après la fin de la période de garantie correspondante.

La **Discount Window Facility (DWF)**, mise en place en octobre 2008, permet aux banques d'emprunter des titres publics à long terme ou des liquidités contre un large éventail de sûretés, pour une période de 30 jours. Quatre types de sûretés sont éligibles : les obligations souveraines de premier rang ; les autres titres d'emprunt de qualité négociables sur des marchés liquides ; les titres d'emprunt de qualité et les autres instruments transférables qui ne sont pas négociables sur des marchés liquides ; les instruments « en nom propre ». Des commissions comprises entre 50 et 400 points de base ou davantage sont perçues en fonction du type de garantie et de l'ampleur des engagements de chaque institution auprès de la DWF. Depuis janvier 2009, les tirages sont autorisés jusqu'à concurrence de 364 jours moyennant une commission supplémentaire de 25 points de base.

élevé qu'avant le début des turbulences en 2007, même si les tensions extrêmes de la fin 2008 se sont atténuées.

Ces diverses actions ont gonflé le bilan de la Banque d'Angleterre et modifié sa composition : il y a eu une réorientation au profit des prises en pension à long terme et, plus significativement, le rapport entre le total de l'actif et du passif a été multiplié par près de 2.5. Les réserves des banques commerciales auprès de la banque centrale ont augmenté de moitié environ entre août 2007 et septembre 2008 et se sont encore fortement accrues depuis septembre 2008 pour atteindre environ 2.5 fois leur niveau d'avant la crise. Cette progression

représente quelque 30 % du bilan de la Banque d'Angleterre avant la crise. Depuis le lancement d'achats massifs d'actifs financés par les réserves à la banque centrale en mars 2009, la Banque a suspendu le calcul des réserves sous forme de moyennes et rémunère toutes les réserves au taux directeur. L'expansion des activités et l'élargissement de l'éventail des garanties acceptées entraînent une augmentation du montant des risques au bilan de la banque centrale. Cela souligne la nécessité de bien gérer les risques et de les évaluer de façon appropriée. Des enseignements devraient être tirés de la crise actuelle en ce qui concerne la conception des opérations de politique monétaire, aussi bien en période normale qu'en temps de crise, et les autorités ont bien fait de s'attaquer à ce problème en procédant à des consultations publiques (Banque d'Angleterre, 2008a).

La crise financière

La tourmente financière a pris les proportions d'une crise en septembre 2008, lorsque Lehman Brothers a fait faillite, ce qui s'est traduit par un nouveau durcissement des conditions de crédit et une chute accélérée des prix des actifs. S'il y a eu très certainement des effets de confiance sur la consommation par suite de l'effondrement des prix des actifs, l'ampleur des effets directs de la baisse des prix des actifs sur la consommation des ménages suscite un certain débat. Plusieurs études s'appuyant sur une analyse économétrique indiquent que les répercussions à court et à long terme de l'érosion de la richesse financière et du patrimoine immobilier sur la consommation sont relativement fortes au Royaume-Uni par rapport aux autres grandes économies européennes (Catte *et al.*, 2004). Toutefois, l'impact de la dégradation du patrimoine immobilier sur la consommation est discutable : en effet, les variations des prix des logements se traduisent essentiellement par une redistribution de richesse entre les propriétaires actuels et les propriétaires futurs, et l'impact est difficile à détecter car un certain nombre de facteurs communs influencent les deux variables. Ce point est confirmé par le fait que la consommation privée en pourcentage du PIB a suivi une trajectoire décroissante au cours de la décennie écoulée, en dépit de la vive hausse des prix des logements observée durant cette période. Cependant, même cette redistribution n'est pas nécessairement neutre du point de vue de son effet sur la consommation, parce que les propensions à épargner peuvent varier au cours du cycle de vie et que certains emprunteurs ont un accès restreint au crédit.

La chute des prix des actifs est susceptible d'exercer des effets d'accélérateur financier sur l'octroi de crédits supplémentaires. Il existe deux grands canaux conventionnels à cet égard (Bernanke et Gilchrist, 1995) : le canal des bilans, qui fait qu'une baisse de la valeur des garanties ou une réduction du flux de trésorerie permet plus difficilement aux emprunteurs potentiels de s'engager à rembourser les prêts ; et le canal du crédit bancaire, qui fait que l'offre de crédit est limitée par la fragilité des banques et, partant, leur incapacité à se financer elles-mêmes et à octroyer de nouveaux prêts. Le canal des bilans est susceptible d'avoir de puissants effets dans le contexte britannique vu que l'extraction de valeur hypothécaire (le total des emprunts engagés sur le logement étant supérieur à l'investissement) avait été en partie utilisée pour financer la consommation (Catte *et al.*, 2004).

La crise financière exerce de puissants effets par le biais du canal du crédit bancaire : les banques britanniques ont essuyé de lourdes pertes sur leur portefeuille de titres adossés à des actifs et sur d'autres activités, notamment les acquisitions d'établissements étrangers. Leur rentabilité a été considérablement affectée par la hausse des coûts de

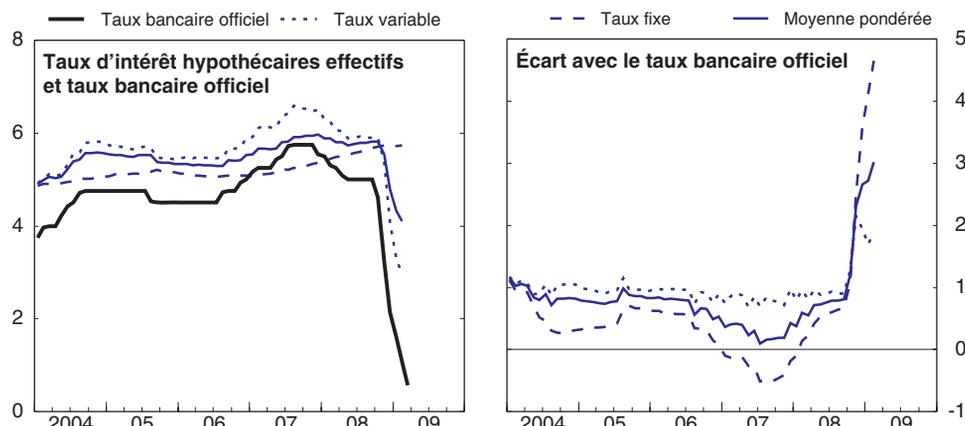
financement et par le manque d'appétence pour les actifs titrisés. L'ampleur des pertes futures dépendra des tendances macroéconomiques et financières, en particulier de l'évolution des prix des logements et de l'augmentation du chômage qui détermine les arriérés, les défauts et les pertes sur crédits hypothécaires. Le *Financial Stability Report* d'octobre 2008 (Banque d'Angleterre, 2008b) présente un éventail d'estimations des pertes sur crédits dues aux arriérés des ménages et des entreprises : entre GBP 30 milliards et GBP 70 milliards (de quelque 2.0 % à 4.8 % du PIB)⁴. Ce montant de pertes représente une fraction importante des fonds propres de première catégorie du système bancaire. Le ralentissement mondial synchronisé pourrait aggraver encore les pertes. De fortes pertes réduisent la capacité de prêt des banques car elles érodent leurs fonds propres et leur permettent plus difficilement de lever des capitaux et des fonds supplémentaires. En outre, avec la crise du crédit et la chute des prix des actifs, les dirigeants sont moins incités à prendre des risques (Rajan, 2005).

Le crédit aux sociétés non financières privées s'est fortement contracté à partir de septembre 2008, et en dépit d'un léger raffermissement au début de 2009, son niveau est aujourd'hui comparable à celui d'août 2008, situation qui contraste avec les taux de croissance élevés de ces dernières années. Il est difficile de déterminer les effets des variations de l'offre de crédit par rapport à la demande. Mais il est clair que la disponibilité du crédit a diminué. L'enquête de la Banque d'Angleterre sur les conditions de crédit au premier trimestre 2009 (Banque d'Angleterre, 2009) révèle que l'offre de crédit aux entreprises a légèrement augmenté ces trois derniers mois. Une nouvelle augmentation de l'offre de crédit aux sociétés est attendue pour les trois mois à venir, contrairement à ce que laissait prévoir l'enquête du quatrième trimestre 2008. Les opérations de titrisation sont restées rares, mais les émissions d'obligations de sociétés ont augmenté au début de 2009. Selon l'enquête de la CBI sur l'accès au financement réalisée en mars 2009, le solde des réponses indiquant une dégradation de l'offre de nouveaux financements au cours des trois mois précédents s'établissait à 36, ce qui dénote une amélioration par rapport à l'enquête de février. Le resserrement des conditions de crédit a amplifié l'écart de taux sur les prêts bancaires par rapport aux taux directeurs officiels, de sorte que l'assouplissement de la politique monétaire n'a eu qu'un effet relativement limité sur les taux hypothécaires effectifs (graphique 1.7). Toutefois, les 40 % d'emprunteurs ayant souscrit des emprunts hypothécaires indexés sur le taux de la Banque d'Angleterre bénéficieront des réductions des taux directeurs. En outre, les emprunteurs se voient imposer des conditions plus strictes. Il est désormais pratiquement impossible d'obtenir des prêts hypothécaires avec ratio prêt/valeur supérieur à 90 %.

Le durcissement des conditions financières résultant de la baisse des prix des actifs et la contraction de l'offre de crédit sont particulièrement sévères. L'indice des conditions financières (ICF) établi par l'OCDE résume l'effet de ces évolutions, ainsi que des variations du taux d'intérêt officiel et du taux de change, dans un modèle linéaire de leur impact antérieur sur la croissance du PIB. Il en ressort que les conditions financières restent proches de leur niveau le plus restrictif depuis le début de la série en 1995, les conditions de crédit plus rigoureuses et le creusement des écarts de taux sur les prêts ayant plus que compensé l'effet stimulant des réductions des taux directeurs à court terme et de la baisse du taux de change réel (graphique 1.8). Les variations des conditions financières produisent leur impact maximal au bout de quatre trimestres ou davantage, de sorte que le durcissement observé ces derniers mois pèsera sur l'activité pendant un certain temps.

Graphique 1.7. Les taux d'intérêt hypothécaires ont moins baissé que le taux directeur¹

En pourcentage

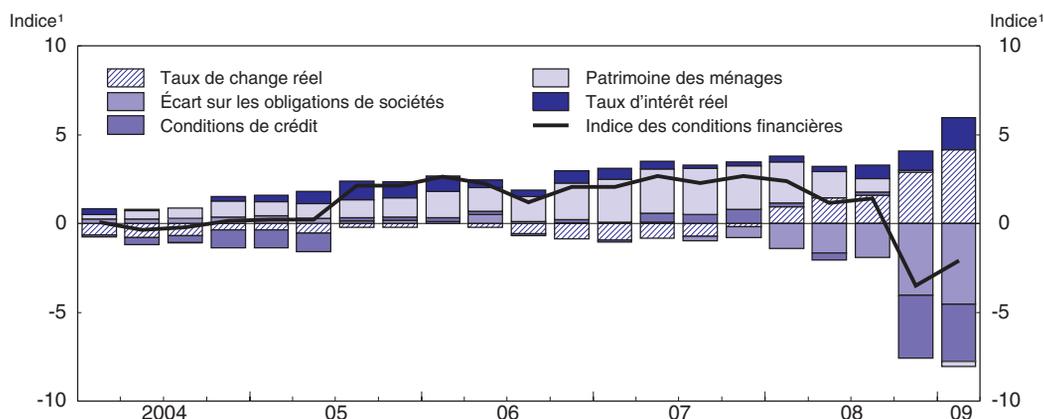


1. Moyenne mensuelle du taux d'intérêt moyen pondéré en fonction de la livre sterling pratiqué par les banques résidentes du Royaume-Uni, prêts aux ménages garantis par les logements.

Source : Banque d'Angleterre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/647654162858>

Graphique 1.8. Indice des conditions financières au Royaume-Uni¹



1. Une baisse d'une unité de l'indice implique un durcissement des conditions financières suffisant pour induire une réduction du niveau du PIB de 1 % au bout de 4-6 trimestres.

Source : OCDE (2009) ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/647660252321>

Les perspectives économiques à court terme sont difficiles

La production s'est contractée de plus de 4 % en termes réels par rapport à son pic de la mi-2008 et devrait décroître encore, la baisse étant estimée à 4.3 % en 2009 (tableau 1.1). La consommation reculera, étant donné que les ménages restaurent leurs bilans, que le chômage augmente et que la confiance reste faible. L'investissement des entreprises baissera également en raison de perspectives de vente médiocres et de conditions financières difficiles. L'activité de construction a reculé de 6.4 % par rapport à son maximum du premier trimestre 2008 et les nouvelles commandes sont tombées à des points bas sans précédent. Le repli brutal de la demande externe dû au ralentissement mondial synchronisé de l'activité entraînera une contraction des exportations dans toutes les économies avancées, et le Royaume-Uni ne fait pas exception, en dépit de l'amélioration de la compétitivité due à la

forte dépréciation de la livre sterling, qui facilite aussi le remplacement des importations. Des conditions de crédit restrictives et un haut degré d'incertitude font que les entreprises auront sans doute moins tendance à tirer parti du taux de change plus compétitif. L'augmentation considérable du déficit public vient soutenir la demande, et le modeste programme budgétaire, qui prévoit notamment une réduction temporaire du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), aura une certaine incidence positive dans le court terme. L'assouplissement budgétaire et monétaire, conjugué à la baisse du taux de change et à une certaine reprise de la demande étrangère, devrait étayer une reprise en 2010 si les mesures prises pour stabiliser le système financier se révèlent efficaces. Même si ces actions aboutissent, le redressement devrait être limité, la croissance restant très inférieure à la tendance pendant un certain temps car les ménages et les entreprises continueront d'assainir leurs bilans. De surcroît, la crise financière induira probablement une baisse permanente du niveau de la production potentielle (encadré 1.2).

Tableau 1.1. **Perspectives à court terme**¹
Pourcentages de variation

	Résultats				Prévisions	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Produit intérieur brut (PIB) réel	2.1	2.8	3.0	0.7	-4.3	0.0
Consommation privée	1.9	2.1	3.1	1.7	-3.4	-3.0
Consommation publique	1.7	1.6	1.5	3.5	4.8	1.0
Formation brute de capital fixe	2.2	6.0	6.8	-3.1	-12.5	-4.2
Demande intérieure totale	1.9	2.6	3.5	0.6	-5.0	-0.5
Exportations nettes ²	0.1	0.1	-0.7	0.2	0.8	0.5
Pour mémoire						
Inflation : IPC	2.0	2.3	2.3	3.6	1.9	1.0
Inflation : sous-jacente ³	1.4	1.3	1.6	1.7	1.0	1.2
Emploi	1.0	0.9	0.7	0.8	-2.3	-2.6
Taux de chômage (% de la population active)	4.8	5.4	5.4	5.7	8.2	9.7
Balance courante (% du PIB)	-2.6	-3.4	-2.9	-1.6	-2.6	-2.4
Capacité de financement des administrations publiques (% du PIB)	-3.3	-2.7	-2.7	-4.4	-12.8	-14.0

1. Les prévisions sont celles publiées dans le n° 85 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

2. Contribution à la croissance du PIB.

3. Hors énergie, alimentation, alcool et tabac.

Source : OCDE (2009), Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 85, et calculs de l'OCDE.

Encadré 1.2. **La crise financière, la production potentielle et la politique macroéconomique**

Les récessions économiques brèves sont généralement suivies d'une reprise qui ramène le PIB sur une trajectoire de croissance à long terme correspondant à la tendance observée avant la récession, avec une phase de croissance postrécession relativement rapide du fait que l'économie réutilise des ressources qui étaient sous-employées pendant la récession. Toutefois, certaines données montrent que si une récession est prolongée, et en particulier si elle est associée à une crise financière, le niveau de la production potentielle de l'économie (sentier de croissance à long terme) peut être nettement plus réduit pendant un laps de temps allant bien au-delà de la reprise et même, dans une certaine mesure, être définitivement érodé. Savoir jusqu'à quel point la production potentielle est affectée par une récession

Encadré 1.2. **La crise financière, la production potentielle et la politique macroéconomique** (suite)

économique revêt de l'importance du point de vue de l'action publique – en particulier si les politiques budgétaires ou monétaires sont utilisées pour stimuler la demande pendant une récession et doivent ensuite être inversées pour éviter un dépassement des objectifs et une montée des tensions inflationnistes au moment où l'activité économique reprend. Si la production potentielle a glissé vers une nouvelle trajectoire (plus basse) pendant la récession, il devient plus difficile de déterminer la configuration neutre de la politique économique lorsque la reprise s'amorce (Orphanides *et al.*, 2000).

La croissance de la production potentielle ralentira certainement sous l'effet de la récession, mais il est plus difficile de dire si le niveau de la production potentielle accusera une baisse durable. L'analyse de cette question se heurte aux problèmes habituels de calcul et de prévision de la production tendancielle, d'autant que les récessions impliquant une crise financière sont souvent associées avec de fortes expansions avant que le ralentissement se déclenche. Cerra et Saxena (2008) montrent, pour un vaste échantillon de pays, que les pertes de production liées aux crises financières ont une composante permanente.

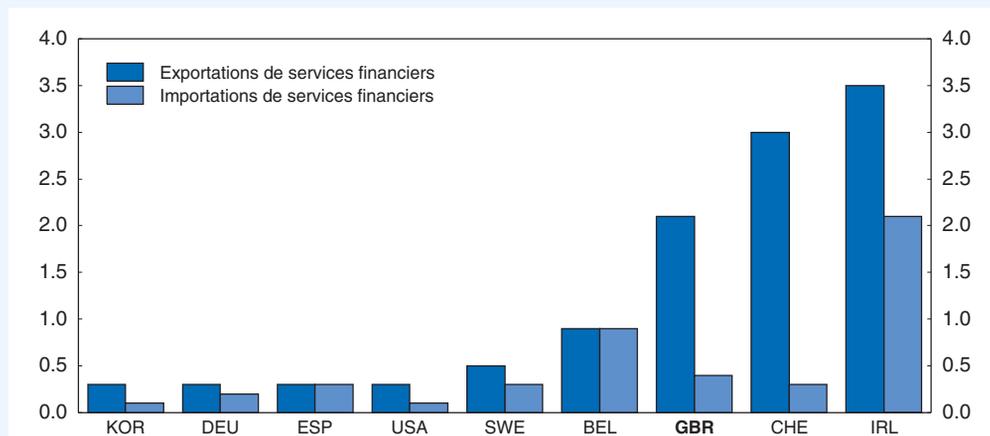
La production potentielle à long terme peut diminuer sous l'effet d'une récession prolongée, pour plusieurs raisons. Les taux d'activité diminuent normalement pendant une récession car les demandeurs d'emploi découragés quittent la population active, pour certains définitivement. De même, le nombre des chômeurs de longue durée s'accroît fortement et les périodes de chômage s'allongent, d'où une érosion des compétences des travailleurs privés d'emploi, dont les liens avec le marché du travail sont durablement rompus. L'effet sur la croissance de la productivité est difficile à jauger. Tandis que les dépenses en recherche-développement sont normalement parmi les premières victimes d'une récession, l'impact à long terme net de celle-ci sur la productivité totale des facteurs (PTF) est ambigu, notamment parce que les entreprises les plus productives ont des chances de survivre. De même, les réponses des politiques publiques face à une récession sont susceptibles d'avoir des effets positifs mais aussi négatifs. À titre d'exemple, les dépenses contracycliques en infrastructures peuvent avoir des effets à long terme positifs, tandis que les dépenses qui faussent les comportements, par exemple les subventions à certaines branches d'activité, risquent de peser sur le niveau de la production potentielle.

Dans les pays de l'OCDE, les crises financières sont associées à des récessions profondes et prolongées (FMI, 2008b, Reinhart et Rogoff, 2009, Furceri et Mourougane, 2009) et sont susceptibles d'exacerber les effets négatifs sur la croissance de la production potentielle pour un certain nombre de raisons. Pendant les récessions normales, la solvabilité des emprunteurs diminue, d'où une contraction du crédit, mais les crises financières entraînent souvent une érosion supplémentaire des prêts car les banques sont contraintes de se désendetter. L'épisode actuel a été particulièrement notable par l'étendue de la crise qui a fait que la fonction d'intermédiaire financier des banques a été compromise et que les autres sources de financement, notamment en faveur des entreprises, ont subi de très fortes tensions. Toutefois, une crise du crédit pourrait aussi susciter quelques réactions positives du côté de l'offre. Ainsi, avec les fortes baisses des prix des actions et des logements, les ménages peuvent juger leur niveau d'endettement trop élevé et accroître leur offre de travail, tandis que les travailleurs âgés peuvent choisir de retarder leur départ en retraite (IFS, 2009).

Encadré 1.2. La crise financière, la production potentielle et la politique macroéconomique (suite)

En comparaison des autres pays, l'impact du choc sur le secteur financier sera probablement plus sévère au Royaume-Uni, d'autant plus que ce secteur joue un rôle relativement important dans l'économie. En 2006, les exportations britanniques de services financiers équivalaient à plus de 2 % du PIB (graphique 1.9) et la rémunération du secteur des services financiers et des services aux entreprises représentait près d'un quart de la rémunération totale. La valeur ajoutée due à l'intermédiation financière était de l'ordre de 8 % du PIB, bien au-dessus du niveau observé dans les autres grands pays européens. Il est probable que le secteur financier britannique se contractera fortement (en partie à cause du retrait d'un grand nombre d'acteurs étrangers), et il ne retrouvera peut-être pas sa taille initiale. Par ailleurs, la flambée des prix des logements avant fin 2007 a été particulièrement forte au Royaume-Uni, et le sentiment qu'il existe un excédent d'offre est susceptible de freiner l'investissement dans ce secteur pendant quelques années, étant donné que les prix baissent et que les niveaux d'accessibilité redeviennent comparables aux valeurs historiques.

Graphique 1.9. **Échanges de services financiers**
En pourcentage du PIB



Source : OCDE, Statistiques sur les échanges internationaux de services et Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647738547782>

Dans le cadre du budget 2009 le gouvernement tablait sur une réduction progressive de la production potentielle de l'ordre de 5 % sur les trois années comprises entre 2007 T3 et 3 2010T3. La croissance de la production potentielle est censée revenir à 2.75 % par la suite. Cela implique qu'elle sera définitivement inférieure de quelque 5 % aux estimations du budget 2008. Il est difficile de comparer ces prévisions du Trésor avec d'autres études car le chiffrage des impacts de divers chocs sur la croissance potentielle dépend dans une très large mesure des hypothèses utilisées et donc de la date de l'étude. L'Institute for Fiscal Studies (IFS, 2009) estime la baisse de la production potentielle aux environs de 4 % sur 4 ans. Des estimations fondées sur une méthodologie similaire (Cerra et Saxena, 2008) et s'appuyant sur l'expérience de crises passées dans les pays de l'OCDE aboutissent à une fourchette de -2-8 %. Ces chiffres constituent sans doute une limite supérieure car la méthodologie utilisée prend en compte la production effective et non la production potentielle. Toutefois, l'échantillon ne contient pas de récession mondiale comparable à la crise actuelle. Selon des estimations récentes de l'OCDE (OCDE, 2009b), le niveau de la production potentielle à la fin de 2010 serait inférieur d'environ 2.8 % aux estimations faites un an plus tôt (OCDE, 2008a).

Le nombre des sans-emplois a atteint 2.2 millions en mars 2009, et le taux de chômage est monté à 7.1 %, contre 5.2 % un an plus tôt. Par rapport aux précédentes récessions, les pertes d'emplois actuelles sont beaucoup plus largement réparties dans le pays et touchent tous les groupes d'âge. Les conditions du marché du travail marquent normalement un temps de retard de deux à trois trimestres sur la croissance du PIB, ce qui signifie que la situation va se dégrader considérablement jusqu'à la fin de 2009 et en 2010 : la barre des 3 millions de chômeurs devrait être franchie d'ici à la fin de 2010.

Le sous-emploi croissant des ressources sur les marchés des produits et du travail pèsera sur l'inflation. L'inflation globale devrait rester inférieure à l'objectif de 2 % pendant un laps de temps prolongé. Son profil restera affecté par la réduction temporaire du taux de la TVA, ramené de 17.5 % à 15 % en décembre 2008 ; en outre, il sera modifié par l'annulation de cette baisse à la fin de décembre 2009, mais aussi par la disparition progressive de l'effet inflationniste de la forte dépréciation de la livre sterling et par les effets décalés du récent assouplissement de la politique monétaire.

Une incertitude considérable entoure les perspectives macroéconomiques, notamment parce qu'il est difficile de prédire la fin de la crise financière et que le ralentissement mondial est absolument sans précédent. Une amélioration plus rapide que prévu des conditions financières ou une action plus stimulante des mesures actuelles de politique économique pourraient induire une reprise plus vigoureuse. Le rétablissement d'un fonctionnement normal du système financier pourrait prendre plus de temps qu'on ne le suppose ici, et le marché du logement peut se contracter encore ou avoir un impact plus marqué que prévu sur les secteurs immobilier et bancaire. Les perspectives de consommation dépendent fortement de la vitesse avec laquelle le taux d'épargne augmente, au moment où les ménages restaurent leurs bilans et constituent une épargne de précaution. Les crises financières sont associées à des récessions économiques profondes et prolongées (Furceri et Mourougane, 2009), encore que les épisodes passés diffèrent les uns des autres. Certes, des dépréciations monétaires comparables à l'effritement récent de la livre sterling ont joué un rôle dans les reprises consécutives aux crises financières passées, par exemple la crise bancaire nordique du début des années 90, mais il est plus difficile de dire quelle serait l'efficacité de ce mécanisme dans le contexte d'une chute très synchronisée de la demande à l'échelle mondiale.

La politique économique doit restaurer l'offre de crédit et stimuler l'activité

La politique macroéconomique aura fort à faire pour surmonter la faiblesse de la demande globale. Ainsi qu'on l'a indiqué, il existe deux difficultés fondamentales : la crise financière a entravé l'offre normale de crédit, et la demande s'est effondrée. Ces deux facteurs sont étroitement imbriqués, car l'absence de crédit déprime la demande, tandis que la faiblesse de l'activité économique accentue les pressions sur le système financier et restreint davantage l'offre de crédit. Pour qu'une reprise s'installe, il sera impératif de restaurer la confiance dans les marchés de capitaux. Dans l'épisode actuel, les politiques monétaire et budgétaire sont plus étroitement imbriquées qu'à l'ordinaire, et toutes deux sont importantes pour résoudre la crise financière.

Politique monétaire

La politique monétaire a réagi à la crise financière et au ralentissement brutal de l'activité par une série rapide de réductions des taux d'intérêt : le taux directeur a été ramené de 5 % avant la réunion du Comité de politique monétaire d'octobre 2008 à 0.5 % en mars 2009, ce qui constitue le taux le plus bas à ce jour. La baisse totale du taux directeur est comparable à celle observée lors des fortes récessions antérieures, par exemple au début

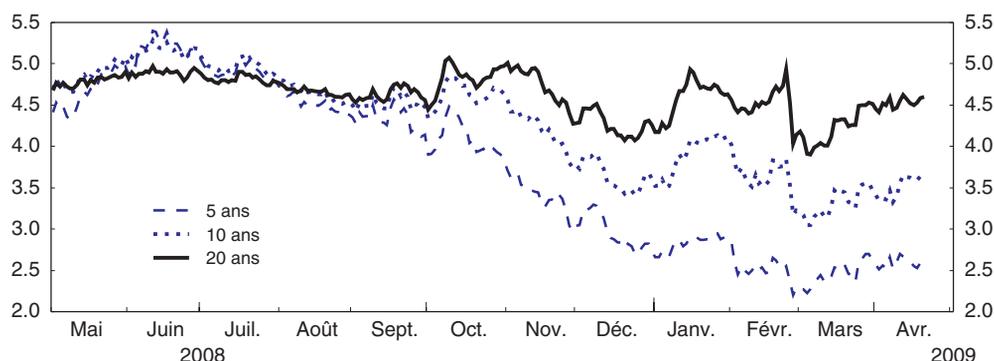
des années 80 ou au début des années 90, même si les possibilités de réduire les taux d'intérêt nominaux sont plus limitées que dans le passé car le niveau de l'inflation est plus bas. S'agissant du taux d'intérêt réel, le taux directeur actuel implique ex ante des taux d'intérêt réels légèrement négatifs à court terme. Ces taux apparaissent très bas par rapport à ces dernières décennies, encore qu'il soit difficile d'estimer les taux d'intérêt ex ante en raison de l'incertitude entourant les anticipations inflationnistes. La répercussion des ajustements du taux directeur sur les ménages et les entreprises a été entravée par la crise financière, car les coûts de financement des banques et les écarts de taux sur les crédits ont augmenté. En conséquence, la stimulation monétaire induite par la réduction des taux directeurs est plus faible que celle qui découlerait normalement d'un ajustement de cette ampleur. Étant donné que le taux directeur est tombé à 0.5 %, il n'est guère possible de le réduire davantage.

Cette impulsion monétaire apparaissait suffisante pour soutenir la demande et ramener rapidement l'inflation sur l'objectif, comme l'indiquait le rapport sur l'inflation de février de la Banque d'Angleterre, qui, compte tenu d'un taux directeur très proche de son plancher de 0.5 % et de taux d'intérêt constants, estimait que l'inflation prévue resterait proche de 1 % au moins jusqu'en 2012. Le Comité de politique économique est convenu que la Banque devrait donc prendre des mesures explicites d'assouplissement quantitatif. Le programme d'achat d'actifs annoncé jusqu'ici totalise GBP 125 milliards, ce qui représente une augmentation de quelque 130 % de la masse monétaire au sens étroit et l'équivalent de 9 % du PIB nominal. La mise en œuvre de l'assouplissement quantitatif par le Royaume-Uni est à la fois de plus grande ampleur et plus rapide que ce ne fut le cas du programme appliqué au Japon sur une période de quatre ans à partir de 2001, pour un montant total équivalant à quelque 7 % du PIB. La Banque d'Angleterre prévoit que les fonds d'État constitueront la majorité des achats d'actifs, le reste étant des titres de sociétés. Cette stratégie vise à la fois à accroître l'offre de monnaie au sens large et à améliorer les conditions des marchés de la dette d'entreprise pour encourager les prêts en dehors du système bancaire. Certes, toute augmentation de l'offre de crédit au secteur privé sera la bienvenue, mais cette stratégie souffre de la capacité limitée des banques centrales de fournir du crédit au secteur non financier privé.

L'assouplissement quantitatif vise avant tout à accroître la demande nominale. Les mesures d'assouplissement quantitatif augmentent fortement le volume de la monnaie centrale, tout en réduisant les avoirs privés en titres de la dette publique, ce qui modifie la composition des portefeuilles privés et devrait réduire le coût d'opportunité de la détention de monnaie en abaissant les taux d'intérêt nominaux. Cet effet peut être limité si la demande de monnaie est très élastique, car l'effet sur les taux d'intérêt sera réduit et le multiplicateur monétaire faible. C'est l'expérience qu'a connue le Japon avec sa politique d'assouplissement quantitatif du début des années 2000, et le gonflement des réserves des banques britanniques auprès de la banque centrale dénote une propension à accumuler des espèces. L'annonce d'un assouplissement quantitatif et les opérations initiales de la Banque d'Angleterre ont fait baisser considérablement les taux d'intérêt à long terme, même s'ils se sont redressés par la suite (graphique 1.10). L'imprécision concernant les avoirs futurs de la Banque en titres de la dette publique et l'interaction avec les émissions massives d'emprunts par l'État ont sans doute affaibli l'impact de la politique d'ajustement quantitatif sur les taux d'intérêt, en créant un risque de pertes en capital futures pour les détenteurs d'obligations dans l'éventualité d'une augmentation plus forte que prévu de l'offre d'obligations publiques sur le marché privé.

Le principal mécanisme par lequel l'assouplissement quantitatif peut stimuler la demande nominale consiste à engendrer des anticipations d'inflation suffisamment

Graphique 1.10. **Rendement des fonds d'État par échéance**¹
Pourcentage



1. Taux pour lequel les Cash Flows individuels d'une date future actualisée détermine sa valeur présente.

Source : Banque d'Angleterre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647741521004>

élevées et immédiates pour faire baisser le taux d'intérêt réel (Svensson, 2003). L'expérience de la Banque d'Angleterre montre que la transparence et une communication appropriée peuvent contribuer à créer les conditions requises pour que la politique soit le plus efficace possible. Des indications plus explicites devraient être données pour influencer les anticipations de l'inflation à court terme. En outre, des engagements clairs devraient être pris concernant les modalités de suppression des mesures d'assouplissement quantitatif.

Mesures destinées à accroître l'offre de crédit et à remettre en état le système financier

Le rétablissement de la confiance dans les marchés de capitaux et de l'offre normale de crédit est indispensable pour parvenir à une reprise durable. À cet effet, il est possible de s'appuyer sur le bilan et l'autorité juridique de l'État pour renforcer le système bancaire et fournir du crédit. La priorité est de rétablir rapidement l'offre de crédit, mais étant donné la charge budgétaire potentiellement énorme que représente le soutien du système financier, un élément essentiel de la réponse appropriée consiste à éviter les coûts budgétaires et les risques excessifs. Il n'existe pas de solution unique pour résoudre les crises bancaires, car chacune a ses propres caractéristiques : la solution optimale dépend de la nature des difficultés rencontrées et du cadre institutionnel, ainsi que de la situation générale de chaque pays (OCDE, 2002) ; du reste, le faible nombre de cas de crises passées dans les économies de l'OCDE limite la connaissance qu'on peut avoir des méthodes les plus performantes. Cependant, à en juger par des données d'expérience internationales, si l'on autorise des établissements affaiblis à continuer de fonctionner pendant un laps de temps prolongé, cela peut alourdir considérablement les coûts budgétaires associés au règlement des crises bancaires.

Les mesures prises à ce jour par les pouvoirs publics ont visé essentiellement à soutenir le système bancaire (encadré 1.3). Dans certains domaines, les mesures britanniques sont de portée similaire à celles des autres pays de l'OCDE : presque tous les pays ont renforcé l'assurance des dépôts et garanti une partie des exigibilités des banques, et la plupart d'entre eux ont recapitalisé leurs établissements bancaires (Furceri et Mourougane, 2009). Le Royaume-Uni a adopté une approche exhaustive ; c'est le seul pays, avec les États-Unis, à avoir mis en place un régime d'assurance pour les actifs compromis, tandis que le recours à des interventions directes pour fournir du crédit au secteur non

financier est également inhabituel. De surcroît, tout au long de la crise, les autorités britanniques ont maintenu une attitude ouverte et non protectionniste vis-à-vis du secteur financier. Au total, le soutien fourni par les pouvoirs publics représente une part du PIB plus élevée que dans les autres pays de l'OCDE : la dépense au titre des recapitalisations de banques avoisine jusqu'ici 2.5 % du PIB et les engagements explicites et implicites de l'État ont très fortement augmenté ; l'intégration de grandes banques dans le secteur public alourdira probablement la dette publique d'un montant de l'ordre de 70 à 100 % du PIB (ONS, 2009).

Encadré 1.3. Principales mesures prises pour étayer l'offre de crédit

Actions prises pour soutenir l'octroi de crédits par les banques

Le **Bank Recapitalisation Fund** récemment mis en place a été utilisé par les autorités pour investir dans le capital des banques. Il s'agissait initialement d'aider les banques à atteindre un ratio fonds propres de première catégorie/actifs pondérés par les risques de 8 %, et un ratio de fonds propres stricto sensu de 4 % dans un scénario de tensions. L'État a fourni GBP 37 milliards (2½ pour cent du PIB, 1 % du total de l'actif des banques résidentes à capitaux britanniques) à deux établissements. Les fonds propres ont été fournis sous la forme d'une combinaison d'actions ordinaires et d'actions privilégiées.

Le **Government's Credit Guarantee Scheme (CGS)**, mis en place en octobre 2008, garantit moyennant commission les nouveaux emprunts bancaires de premier rang non garantis pour des échéances maximales de 36 mois émis pendant la période allant jusqu'à décembre 2009, à des « conditions commerciales appropriées », pour faciliter le refinancement des financements de gros arrivant à échéance. Le gouvernement prévoit que ce dispositif couvrira GBP 250 milliards de financements de gros. Pour être admis à participer au CGS, les établissements doivent lever ou s'engager à lever des fonds propres supplémentaires de première catégorie jusqu'au niveau jugé approprié par l'État.

L'**Asset Protection Scheme**, mis en place en janvier 2009, protège les grandes banques contre certaines pertes futures sur crédits. Les actifs éligibles sont les portefeuilles de prêts immobiliers commerciaux et résidentiels et les titres adossés à des actifs. Les institutions financières acquittent une commission et conservent une forte exposition « au premier risque » ainsi qu'une exposition résiduelle au second risque vis-à-vis des pertes futures. Deux banques ont jusqu'ici annoncé leur intention d'adhérer au programme : la RBS placera GBP 325 milliards d'actifs dans le dispositif et Lloyds Banking Group y mettra GBP 260 milliards, soit environ un cinquième de son portefeuille total de prêts. Les banques participantes doivent remplir un certain nombre de conditions et prendre un engagement vérifiable d'accroître leurs prêts : GBP 25 milliards pour RBS et GBP 14 milliards pour Lloyds Banking Group, dont les trois quarts en faveur des entreprises.

L'**Asset-Backed Securities Guarantee Scheme** a été mis en place en avril 2009 à l'intention des banques et des sociétés de crédit au logement, qui pouvaient y recourir, d'abord jusqu'en octobre 2009, en parallèle avec le CGS pour appuyer leurs crédits à l'économie. Ce dispositif, qui a été approuvé par l'Union européenne, étend les options de financement offertes par le CGS existant aux banques et aux sociétés de crédit au logement, de manière à inclure les titres adossés à des créances hypothécaires résidentielles de grande qualité.

Encadré 1.3. Principales mesures prises pour étayer l'offre de crédit (suite)

Un certain nombre de **mesures ciblées sur certains établissements** ont été prises : garanties pour Northern Rock puis nationalisation de l'établissement ; modification du droit de la concurrence pour permettre de prendre en compte les considérations de stabilité financière, ce qui a facilité la fusion entre HBOS et Lloyds TSB ; nationalisation de Bradford & Bingley, suivie immédiatement par la vente et le transfert de ses activités de dépôts des particuliers à Santander et par la liquidation du reste de ses actifs sous contrôle de l'Etat. Alors qu'il prévoyait initialement de réduire fortement le portefeuille de Northern Rock, le gouvernement compte maintenant accroître ses prêts hypothécaires de GBP 14 milliards maximum au cours des deux prochaines années.

Actions prises pour fournir directement du crédit

L'**Asset Purchase Facility** (APF), entrée en service au début de 2009, permet à la Banque d'Angleterre d'acquérir directement des actifs de qualité, notamment des obligations de sociétés, du papier commercial, des prêts syndiqués et un éventail restreint de titres adossés à des actifs. Dans une première phase, entre le 18 février et le 5 mars, le fonds avait un budget maximum de GBP 50 milliards, dont GBP 985 millions ont été utilisés, et la Banque était indemnisée par le Trésor pour les pertes éventuelles. Dans la seconde phase de l'APF, après le 5 mars, la facilité est devenue un instrument de politique monétaire, financé par la création de réserves, avec un budget allant jusqu'à GBP 150 milliards. Des actifs du secteur privé sont encore achetés par le biais de l'APF, mais ils font désormais partie de la combinaison d'actifs achetés pour atteindre l'objectif d'inflation.

Le **Working Capital Scheme**, administré par le Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR), garantira 50 % de GBP 20 milliards de prêts à court terme aux petites entreprises. Les banques acquittent une prime dont le montant dépend de la composition du portefeuille de prêts. Ce programme entré en vigueur en mars 2009 prolonge un dispositif antérieur en faveur des petits exportateurs. Il existe en outre d'autres programmes de taille plus réduite : l'**Enterprise Finance Guarantee Scheme** accorde des garanties publiques de 75 % sur des prêts couverts d'une durée maximum de 10 ans aux entreprises d'un chiffre d'affaires maximum de GBP 25 millions ; il est doté d'un fonds de GBP 1 milliard (dans le prolongement du Small Business Finance Scheme, également doté de GBP 1 milliard, esquissé dans le rapport prébudgétaire de 2008) ; et le **Capital for Enterprise Fund** qui fournit aux entreprises des financements de faible montant pour la conversion de titres de dette en fonds propres.

Pour que le crédit circule normalement, les banques doivent être à la fois capables et désireuses de prêter. La capacité de prêt est limitée par l'étendue des pertes effectives et prévisibles sur l'encours des prêts et sur les autres actifs des banques, à quoi s'ajoute l'incertitude sur l'ampleur exacte de ces pertes. Ce problème doit être résolu en levant des capitaux supplémentaires, en traitant les actifs compromis présents dans les bilans des banques ou en réduisant les exigibilités. Le Royaume-Uni a été le premier pays à s'engager sur la voie de la recapitalisation des banques. Les établissements étaient tenus de lever environ GBP 50 milliards de fonds propres supplémentaires de catégorie 1, compte tenu de l'évaluation par les autorités du montant nécessaire pour permettre à chaque institution de continuer à prêter normalement, tout en faisant face à une récession et en respectant les normes réglementaires. Les nouvelles normes de fonds propres ont été appliquées à toutes les banques. Quelques banques britanniques ont pu lever des fonds propres supplémentaires à partir de sources privées grâce à des ventes d'actifs. Deux établissements

ont reçu des capitaux publics ; l'un d'entre eux est désormais largement contrôlé par les pouvoirs publics et dans l'autre la participation de l'État dépasse 40 %. Devant la forte dégradation de l'économie mondiale, de nouvelles mesures ont dû être prises pour permettre aux banques de prêter de nouveau dans des conditions commerciales normales. Les coûts budgétaires des injections de capital sont conséquents, même s'ils dépendront en définitive de la valeur marchande de ces placements lorsqu'ils seront revendus. Les actions privilégiées ont été utilisées pour une partie des augmentations de capital : ces actions ont un rendement élevé, généralement de l'ordre de 12 % ; toutefois, pour l'une des banques, ce placement en actions préférentielles a été remplacé par des actions ordinaires et la seconde banque envisage de faire de même.

L'*Asset Protection Scheme* (APS) élimine une partie du risque entourant les actifs compromis pour une portion conséquente des bilans des banques. Conjuguée à l'apport de capital frais, cette formule devrait aider les établissements à retrouver des pratiques de prêt normales. Deux groupes bancaires ont annoncé leur intention de prendre part au programme. En contrepartie de la prise en charge du risque de pertes éventuelles sur ces actifs dans le cadre de l'APS (en théorie jusqu'à concurrence d'un montant de l'ordre d'un quart du PIB), le contribuable perçoit une rémunération substantielle. En dépit d'une concertation extrêmement étroite entre les autorités et les banques, l'asymétrie résiduelle d'information sur la valeur sous-jacente des actifs pourrait entraîner une sélection adverse des actifs dans les programmes, ce qui affectera la rémunération de l'État en termes corrigés des risques. L'APS devra offrir des incitations propices à une bonne gestion des actifs compromis : les banques ont des incitations appropriées dans la mesure où elles doivent prendre en charge les pertes futures jusqu'à concurrence d'un certain montant, mais les incitations sont affaiblies lorsque les pertes dépassent ce montant. Toutefois, avec l'instauration de droits d'intervention et d'autres mesures, les autorités ont mis en place un dispositif pour veiller à la bonne gestion des actifs.

Dans un premier temps, on avait espéré que le programme public de recapitalisation restaure la confiance et rende les banques plus robustes face à la récession, mais comme la situation a empiré, l'objectif est maintenant de consolider les banques confrontées à de lourdes pertes latentes et de soutenir la sphère réelle de l'économie. Afin d'éviter que les pertes prévisibles associées aux prêts antérieurs n'entraînent l'octroi de nouveaux crédits, il faut procéder à une évaluation complète des besoins et de la viabilité des banques d'importance systémique (OCDE, 2002) ; en évaluant la participation à l'APS et aux autres programmes gouvernementaux, les autorités britanniques ont réalisé des tests de tension approfondis sur les bilans des banques. La recapitalisation reste appropriée lorsqu'une banque peut fonctionner normalement avec une aide publique limitée. La protection des actifs peut dissiper l'incertitude à l'égard des actifs compromis figurant au bilan des banques. Dans certains cas, une approche différente peut s'imposer. Auparavant, les options à la disposition des banques britanniques défaillantes étaient limitées, faute de procédures juridiques spéciales pour les établissements en proie à des difficultés financières. Les procédures normales, lentes et complexes, auraient été inadaptées pour les banques car celles-ci sont fortement tributaires des financements à court terme, mais aussi compte tenu des liens entre établissements au sein du système financier. Toutefois, le nouveau *Special Resolution Regime* offre plusieurs solutions aux établissements qui ne pourraient pas survivre sans un soutien massif, notamment un transfert de propriété (à un acquéreur du secteur privé ou à une banque relais), une procédure d'administration spéciale et une prise de contrôle temporaire par l'État. Toutefois, ces outils sont conçus

principalement pour les petits et moyens établissements. Ces mécanismes permettent de consolider le système bancaire en traitant les actifs toxiques des bilans et en restructurant les passifs des banques, tout en levant des fonds propres supplémentaires. L'impact sur les finances publiques devrait être maîtrisé, et il faudrait que les actionnaires des banques et les autres créanciers prennent en charge une plus grande partie des pertes sur les prêts antérieurs. De surcroît, cela réduirait l'aléa moral, car les investisseurs privés auraient à supporter une plus grande partie des coûts.

La nationalisation entraîne des risques de gestion défectueuse des établissements ou de mauvaise allocation du crédit, mais elle peut offrir quelques avantages pour les institutions qui sont déjà massivement tributaires de l'aide publique. Un contrôle public intégral permettrait de gérer les banques en vue d'octroyer des crédits dans des conditions commerciales normales, et non de satisfaire aux intérêts des actionnaires votants et de l'équipe dirigeante qui préféreraient sans doute verser des dividendes, rémunérer les administrateurs ou acheter des actifs très sûrs plutôt que de prêter selon des modalités normales, encore qu'il soit possible de résoudre ces questions en fixant des conditions pour un soutien éventuel tout en laissant les banques dans le secteur privé⁵. Toute nationalisation devrait être temporaire et gérée de façon appropriée : la réalisation des objectifs gouvernementaux devrait être confiée à un organisme indépendant. La nationalisation ou une certaine restructuration des établissements non viables pourrait aboutir à la création d'une structure de cantonnement ou d'un fonds d'investissement qui détiendrait les actifs toxiques. De la sorte, les dirigeants des banques seraient libérés du fardeau de la liquidation des créances douteuses et pourraient se consacrer aux nouveaux prêts (Jonung, 2009). Une société centralisée chargée de la gestion des actifs permettrait de maximiser les taux de récupération et d'accélérer le processus d'apprentissage concernant le traitement d'actifs complexes tels que les titres adossés à des actifs.

Les perspectives économiques étant médiocres, les banques seraient peu désireuses de prêter même si leur capacité de prêt n'était pas limitée. Il se peut qu'après des années d'exubérance les établissements éprouvent une aversion excessive à l'égard du risque et préfèrent détenir des actifs très sûrs, même si les primes de risque sur les prêts au secteur privé sont élevées. En outre, la volonté de prêter peut être atténuée par un problème d'action collective : le rendement d'un prêt quelconque dépend du niveau *global* des crédits fournis (l'effet se manifeste par le biais du niveau d'activité et des prix des actifs), mais chaque banque ne peut déterminer que ses propres prêts. À la marge, chaque établissement a sans doute intérêt à prêter moins que le montant qui est optimal du point de vue du système bancaire dans son ensemble. Aussi, le soutien public s'est accompagné de mesures visant à maintenir l'offre de crédit : le recours au programme CGS élargi et à l'APS requiert l'octroi de montants spécifiques de nouveaux crédits⁶. Bien qu'il soit difficile de vérifier l'impact des objectifs de prêt, ce mécanisme devrait étayer quelque peu l'offre de crédit.

Étant donné les difficultés rencontrées pour résoudre rapidement les crises bancaires, une solution de rechange ou complémentaire consiste à fournir directement du crédit au secteur non financier privé. À cet effet, les autorités britanniques ont eu recours à des dispositifs tels que l'*Asset Purchase Facility* (APF) et le *Working Capital Scheme*. L'APF facilite l'octroi de financements au moyen de papier commercial et d'obligations de sociétés ; la Banque d'Angleterre procède à des consultations en vue d'élargir l'APF pour soutenir le financement par voie de prêts. Il est important de mettre au point des structures qui permettent de compléter, et non d'évincer, le financement par le secteur privé, et en

particulier qui complètent le rôle du secteur privé dans la distribution de crédit aux entreprises dotées d'un modèle économique viable.

Mesures d'aide en faveur des débiteurs hypothécaires

Les saisies hypothécaires ont augmenté fortement au cours de l'année écoulée, pour avoisiner 40 000 en 2008 contre 28 000 en 2007. On a aussi relevé une forte augmentation du nombre d'emprunteurs en retard sur leurs remboursements hypothécaires. Les débiteurs hypothécaires défaillants qui finissent par perdre leur logement, en particulier dans le contexte d'un effondrement rapide des prix immobiliers qui implique des pertes en capital probables à la revente, devront rembourser leurs dettes pendant des années et peuvent aussi devenir une lourde charge pour le secteur du logement public, dont les ressources sont déjà sollicitées à l'extrême. Le très bas niveau des taux d'intérêt a certainement contribué à faire en sorte que le nombre des saisies n'augmente pas aussi brutalement que lors de la précédente récession, mais les actions récentes prises par les pouvoirs publics ont sans doute joué un rôle. La réglementation des crédits hypothécaires par la *Financial Services Authority* (FSA), instaurée en 2004, est complétée par le protocole avant action mis en place en novembre 2008. Ce dispositif impose aux créanciers des démarches supplémentaires pour démontrer qu'ils ont exploré toutes les solutions autres que la saisie.

Depuis quelques années, il existe un programme d'aide aux personnes qui ont des difficultés à assurer leurs remboursements hypothécaires parce qu'elles ont perdu leur emploi ; les critères d'éligibilité à ce programme ont été récemment assouplis. En vertu du programme *Support for Mortgage Interest* (SMI), les propriétaires de logements qui ont perdu leur emploi peuvent demander une aide après 13 semaines (au lieu de 39 semaines précédemment) et jusqu'à concurrence de la première tranche de GBP 200 000 de leur emprunt hypothécaire (GBP 100 000 auparavant). À l'heure actuelle, 200 000 ménages reçoivent une aide au titre du SMI (DWP, 2009). En janvier 2009 a été mis en place un dispositif supplémentaire, le *Mortgage Rescue Scheme* (MRS), à l'intention de quelque 6 000 ménages « prioritaires » à faible revenu. Il permet aux ménages remplissant les conditions requises de céder une part de la valeur de leur logement et d'alléger leurs mensualités, ou bien de le vendre et de continuer de l'occuper comme locataires en payant un loyer abordable. Étant donné que la procédure de renflouement hypothécaire dure environ cinq mois, elle n'est actuellement achevée que pour un nombre restreint de ménages. Le *Homeowner Mortgage Support Scheme* (HMSS), instauré en avril 2009, permettra aux prêteurs de réduire les paiements hypothécaires mensuels des emprunteurs en différant une partie des paiements d'intérêts de l'emprunteur pendant deux ans au maximum, dans la mesure où cette solution répond à sa situation particulière et sous réserve d'un conseil indépendant approprié en matière d'endettement, tandis que l'État accordera au prêteur une garantie sur une fraction des éventuelles pertes sur les intérêts différés. Sont éligibles à ce dispositif les emprunteurs qui ont perdu leur emploi ou subi une forte baisse de revenu et qui ont moins de GBP 16 000 d'épargne (comme dans le cas de la prestation SMI).

Politique budgétaire

Dans le cadre de leur action de relance budgétaire à court terme, les autorités ont choisi jusqu'ici d'abaisser temporairement la TVA, d'avancer des dépenses d'équipement programmées et d'augmenter temporairement les provisions pour amortissement. Il est probable que la réduction de la TVA a été retenue principalement pour des raisons de rapidité :

au Royaume-Uni, les réductions d'impôt sur le revenu et sur les sociétés sont complexes d'un point de vue administratif et peuvent entraîner des délais allant jusqu'à six mois. Cependant, si des études montrent que les réductions de TVA sont généralement associées à des multiplicateurs faibles (OCDE, 2009a), l'annulation de l'allègement de TVA en décembre 2009 devrait favoriser une certaine anticipation des dépenses de consommation en prévision des hausses de prix. Le choix d'avancer les dépenses d'équipement est judicieux car une bonne partie de ces projets d'investissement étaient à la fois prédéfinis et pré-approuvés et échappaient donc à la principale objection que l'on peut faire à l'utilisation de l'investissement comme stimulant budgétaire – à savoir, la question du délai d'action. La mise en place d'un programme de relance budgétaire en temps opportun est une initiative louable. Aujourd'hui, la récession s'annonce prolongée, et il faudrait donc donner aussi plus d'importance aux programmes qui visent à améliorer l'impact à plus long terme, en particulier sur le marché du travail (voir plus loin). À cet effet, les autorités britanniques ont élaboré des politiques qui prévoient, d'une part, d'augmenter la capacité des bureaux pour l'emploi pour maintenir le nombre élevé d'individus qui sortent actuellement du régime d'indemnisation au bout de quelques mois seulement et de fournir une aide à la recherche d'emploi pour ceux qui restent au chômage pendant des périodes plus longues, et, d'autre part, de garantir un emploi, une formation ou un placement à tous les jeunes de 18-24 ans qui comptent 12 mois de chômage, afin de veiller à ce qu'aucun jeune ne se trouve coupé du marché du travail en raison d'une longue période de chômage. À l'heure actuelle le Royaume-Uni dépense relativement peu pour les programmes du marché du travail, et compte tenu de l'efficacité de plusieurs programmes existants, les mesures annoncées dans le budget pour étendre ces dispositifs sont très opportunes.

Des études montrent que les multiplicateurs budgétaires à court terme sont nettement plus faibles au Royaume-Uni que dans les autres pays de l'OCDE (OCDE, 2009a). L'accroissement final du PIB résultant d'une augmentation de GBP 1 des dépenses publiques est estimé aux environs de GBP 0.40, compte tenu à la fois de l'impact direct de l'impulsion sur l'activité et de ses effets indirects. Cette faiblesse du multiplicateur reflète l'ouverture aux échanges de l'économie britannique, mais aussi sans doute le caractère exceptionnel de la crise actuelle. Étant donné qu'un plus grand nombre de ménages ont des problèmes d'accès au crédit du fait de difficultés financières, l'impact de la relance budgétaire pourrait être plus prononcé. Toutefois, l'incertitude exceptionnelle qui prévaut actuellement, conjuguée à la nécessité de restaurer les bilans des ménages et des entreprises, peut se traduire par une propension inhabituelle à épargner une partie du revenu supplémentaire.

Peu après le tournant du siècle, la situation budgétaire sous-jacente s'est dégradée plus fortement que prévu. Tandis qu'une certaine amélioration est intervenue par la suite, en particulier au niveau des recettes fiscales vers 2002-03, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la situation des finances publiques va empirer sous l'effet de la crise actuelle. Les marges de manœuvre budgétaires sont donc limitées. De fait, en raison de l'impact d'une contraction économique qui s'annonce prolongée et des coûts nets potentiels de la stabilisation du secteur financier, il est probable que la dette publique s'accroîtra pour égaler et même dépasser les niveaux observés dans plusieurs autres grands pays européens. Toutefois, les prévisions budgétaires intègrent déjà, à des fins de politique budgétaire, une estimation provisoire des pertes dues aux interventions en faveur de la stabilité économique. Selon les estimations officielles provisoires, ces pertes pourraient être comprises entre 1½ pour cent et 3½ pour cent du PIB. Dans le cadre de la politique budgétaire, la valeur haute de cette fourchette est incorporée dans les prévisions du budget

pour l'emprunt et l'endettement, et ces estimations seront actualisées dans les budgets et rapports pré-budgétaires ultérieurs. Des risques peuvent apparaître à plus long terme ; en particulier, dans l'hypothèse d'un revirement des marchés, la dynamique de la dette pourrait se dégrader, même si la longueur des échéances moyennes au Royaume-Uni atténue ce problème dans une certaine mesure. Néanmoins, un resserrement budgétaire se produira sous l'effet du relèvement du taux de la TVA à la fin de 2009, s'ajoutant à d'autres mesures d'assainissement annoncées dans le rapport pré-budgétaire de 2008 et dans le budget de 2009, et qui doivent prendre effet en 2010 et en 2011. Le projet de budget a prévu à juste titre des mesures de soutien supplémentaires pour atténuer les répercussions négatives à long terme de la récession. Si la conjoncture se dégrade bien plus fortement que prévu, de nouvelles mesures budgétaires pourraient être justifiées. Toute impulsion budgétaire additionnelle devrait s'accompagner d'un engagement ferme et crédible en faveur d'un assainissement budgétaire énergique une fois que la reprise se sera affirmée.

En tout état de cause, étant donné la forte hausse prévue de la dette publique, du fait en particulier des coûts budgétaires futurs du vieillissement et des soins de santé, les autorités doivent veiller à tenir leurs engagements de mettre en œuvre un assainissement budgétaire soutenu, une fois la reprise installée, et d'appliquer le programme qu'elles ont annoncé à cet effet, de façon que les finances publiques soient replacées sur une trajectoire sûre et viable. Une coordination continue de ces actions contribuerait à instaurer la confiance et favoriserait ainsi une reprise plus rapide. De manière appropriée, le programme d'assainissement comporte à la fois des mesures d'accroissement des recettes et un freinage effectif des dépenses. Tout aussi approprié est le fait que la consolidation budgétaire et la réduction de la dette ont été programmées de manière à minimiser les coûts en termes d'emploi et de bien-être économique – une action excessivement énergique pourrait prolonger sans raison la récession économique et se révéler même contre-productive en termes d'assainissement des finances publiques.

La mise en place d'un cadre budgétaire permanent efficace contribuerait aussi à promouvoir la confiance et à remettre en ordre les finances publiques. Les règles budgétaires initiales pourraient être amendées sur divers points, au lieu d'être rétablies telles quelles (chapitre 2).

Mesures requises pour éviter que le chômage ne s'enracine

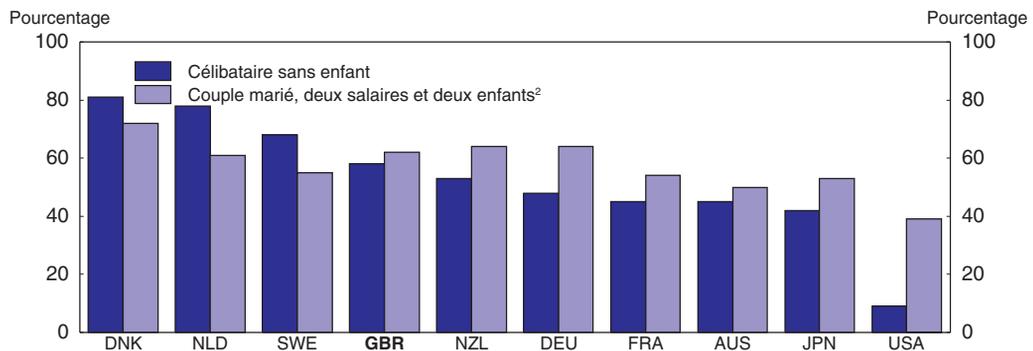
Un certain nombre d'actions peuvent contribuer à amortir les effets les plus dommageables et les plus durables des récessions économiques ; il s'agit notamment des dispositifs qui offrent une assistance à des chômeurs de plus en plus nombreux. S'ils ne sont pas aidés, les chômeurs risquent de perdre des compétences et de se couper du marché du travail, ce qui réduira les chances de réemploi lorsque la conjoncture s'améliorera. Non seulement cette poussée du chômage de longue durée entraîne une charge à long terme considérable pour les finances publiques, mais en outre elle aggrave la pauvreté et la détresse matérielle.

Le marché du travail britannique est relativement flexible, ce qui permet un ajustement accéléré pendant la récession et une fois la reprise installée. Il importe néanmoins de faire en sorte que le chômage de courte durée ne s'enracine pas et que l'économie puisse revenir dès que possible à des niveaux structurels de chômage faibles. Le taux de chômage ayant augmenté à la suite de la récession du début des années 90, la part de la population active privée d'emploi depuis un an ou plus a presque doublé pour

atteindre près de 4 %. La part des chômeurs de longue durée n'est revenue à son niveau de 1990 qu'à la fin des années 90, puis elle est retombée aux alentours de 1 % en 2003.

Les données d'observation montrent que des incitations puissantes à travailler, notamment des obligations d'activation, réduisent le chômage de longue durée. Les taux de remplacement assurés par l'indemnité de chômage britannique sont généralement bas : en effet, pour ceux qui y ont droit, cette prestation a un montant fixe au lieu d'être proportionnelle au salaire antérieur. De fait, les taux de remplacement bruts ont été réduits à la suite des réformes *New Deal* mises en œuvre en 1998 et sont aujourd'hui plus bas que durant la récession des années 90. En outre, la composante de la prestation non soumise à conditions de ressources n'est versée que pendant les six premiers mois. En dépit des incitations globales à travailler, le caractère forfaitaire de l'indemnité de chômage et l'importance des prestations logement font que les taux de remplacement nets sont comparativement élevés dans les tranches inférieures de revenu (graphique 1.11). Les effets négatifs de ces mesures qui ne sont pas neutralisés par un critère de conditionnalité ou par d'autres éléments du cadre d'action devraient être suivis de près, et il faudrait ajuster la structure des prestations si cela s'avère nécessaire pour stimuler les incitations à travailler des personnes ayant une capacité de gain relativement faible.

Graphique 1.11. **Taux de remplacement net pour les chômeurs de longue durée**
67 % du niveau du salaire moyen¹



1. Après impôts et à l'inclusion des indemnités de chômage, de l'aide sociale, des prestations famille et logement, au 60^e mois de versement de la prestation.

2. Enfants âgés de 4 et 6 ans ; à l'exclusion des prestations pour enfants à charge ou des frais de garde.

Source : OCDE, *Tax-Benefit Models*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/647761405531>

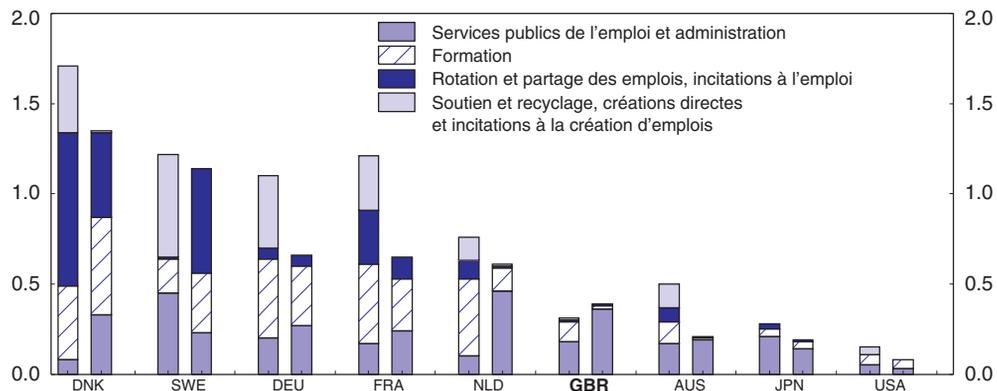
Avec la dégradation du marché du travail, les ressources disponibles pour les programmes du marché du travail risquent d'être de plus en plus diluées, aussi, faudra-t-il cibler les programmes sur les secteurs où ils sont susceptibles d'être le plus efficaces. Cela suppose que les programmes soient adaptés aux caractéristiques des chômeurs. À titre d'exemple, les services de placement devraient se focaliser sur les travailleurs qualifiés, tandis que pour les travailleurs peu qualifiés les actions les plus rentables devraient être la formation, les incitations à l'embauche et la création d'emplois dans le secteur public (y compris l'emploi subventionné). Toutefois, les modifications des politiques devront dans la mesure du possible éviter d'entamer l'intégrité à long terme des obligations mutuelles. Les programmes de création d'emplois temporaires sont un moyen d'assouplir effectivement les obligations de recherche d'emploi sans pour autant renoncer à l'éthique des obligations mutuelles.

À la mi-2008, le gouvernement a publié un Livre vert sur la réforme de la protection sociale, suivi fin 2008 d'un Livre blanc détaillant d'autres mesures (DWP, 2008a et 2008b). Ces propositions visent à offrir des services améliorés aux demandeurs d'emploi, à simplifier le régime de prestations durant la vie active, à fournir un soutien accru aux personnes handicapées, à resserrer les partenariats locaux avec les entreprises et à renforcer le rôle des prestataires de services de retour à l'emploi. Toutefois, les autorités ne prévoyaient guère d'intensifier les programmes actifs du marché du travail à l'intention des chômeurs – l'accent étant mis d'abord sur les groupes économiquement inactifs. Ceux-ci peuvent contribuer à préserver les liens des chômeurs avec le marché du travail, de sorte qu'ils ne se découragent pas et ne perdent pas de compétences essentielles. Les dépenses publiques en faveur des politiques du marché du travail sont plus faibles au Royaume-Uni que dans les autres pays, essentiellement parce que le chômage y était bas ces dernières années. Cependant, même pendant la dernière récession, les dépenses pour les programmes actifs du marché du travail sont restées faibles par rapport à beaucoup d'autres pays où la rotation et le partage des emplois, la création d'emplois et d'autres incitations ont joué un rôle beaucoup plus important durant les périodes de chômage élevé (graphique 1.12). Les ressources dans le cadre du *New Deal* ont été ciblées sur les groupes qui ont une expérience réduite du marché du travail et des liens marginaux avec la population active ; c'est le cas du *New Deal for Young People* à l'intention des jeunes de 18-24 ans sans emploi, et du *New Deal for Lone Parents*, destiné aux parents isolés. Afin de fournir un soutien approprié et d'éviter ainsi que le chômage ne s'enracine, il faudrait consacrer davantage de ressources publiques aux politiques du marché du travail et développer de nouveaux programmes en réponse aux problèmes actuels. À cet égard, le *New Deal for Young People* pourrait servir de modèle pour des programmes destinés à aider l'ensemble des chômeurs.

Parmi d'autres programmes envisageables, on peut citer une réduction temporaire des cotisations sociales patronales, qui s'est révélée particulièrement efficace pour encourager l'emploi durant les phases de récession, ainsi que des subventions temporaires en cas de chômage partiel. Des programmes de subventions analogues fonctionnent dans plusieurs pays, y compris en Allemagne où ils sont ciblés sur les entreprises qui subissent un recul

Graphique 1.12. **Dépenses publiques au titre de la politique active du marché du travail¹**

En pourcentage du PIB



1. La première barre représente les PAMT dans l'année du taux de chômage maximal durant les années 90. La seconde barre représente les PAMT en 2006 pour tous les pays, sauf le Danemark (2004).

Source : OCDE, *Statistiques de l'emploi*.

de la demande jugé temporaire. L'État prend en charge 60 % de la perte de salaire due à la réduction des horaires, ce qui implique une baisse du salaire net. En Allemagne, le dispositif avait initialement une durée maximale de six mois, mais il a été récemment reconduit pour 18 mois. Cependant, il peut s'avérer difficile de bien cibler ces programmes, qui risquent en outre d'être onéreux ; il convient donc de réfléchir avant de prélever des fonds sur d'autres programmes actifs du marché du travail pour les affecter à des subventions au chômage partiel. Enfin, des subventions à l'embauche versées aux entreprises peuvent se montrer efficaces, en particulier si elles sont ciblées sur des groupes défavorisés, mais ceux-ci devraient être définis en fonction des variations d'emploi « nettes » pour empêcher les transferts de postes.

Notes

1. Selon Haldane (2009), pendant la « décennie glorieuse » l'écart type de la croissance du PIB du Royaume Uni a été en moyenne quatre fois plus faible que la moyenne de long terme ; dans le cas de l'inflation, l'écart correspondant a été sept fois plus faible.
2. Voir « Le rôle des fondamentaux dans l'évolution récente des prix des logements », chapitre 3, OCDE (2005).
3. Voir « Les ménages sont-ils plus vulnérables du fait de leur endettement croissant ? », chapitre 3 OCDE (2006).
4. Voir l'encadré 4 « Recapitalising UK banks » du *Financial Stability Report* d'octobre 2008. La fourchette mentionnée se réfère à l'intervalle de confiance de 90 % des annulations potentielles cumulées sur les trois années allant jusqu'en 2011, compte tenu des prévisions de la Banque d'Angleterre sur les cas d'insolvabilité des ménages et des entreprises au Royaume-Uni, et avec des estimations sous tension des pertes en cas de défaut.
5. Les placements publics sont gérés dans une optique « commerciale » par une nouvelle société indépendante, UK Financial Investments Limited (UKFI), qui a pour objectifs de protéger et créer de la valeur pour le contribuable actionnaire, compte dûment tenu de la stabilité financière et de façon à promouvoir la concurrence.
6. La banque nationalisée Northern Rock a passé des accords similaires.

Bibliographie

- Ahrend, R., B. Cournède et R. Price (2008), « Monetary Policy, Market Excesses and Financial Turmoil », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 597, OCDE, Paris.
- Balls, E. et O'Donnell, G. (dir. pub.) (2002), *Reforming Britain's Economic and Financial Policy: Towards Greater Economic Stability*, Basingstoke, Palgrave.
- Banque d'Angleterre (2008a), « The Development of the Bank of England's Market Operations: A Consultative Paper by the Bank of England », octobre, Londres.
- Banque d'Angleterre (2008b), « Financial Stability Report, Issue 24 », octobre, Londres.
- Banque d'Angleterre (2009), « Credit Conditions Survey – 2009 Q1 », avril, Londres.
- Barrell, R. et S. Kirby (2008), « The Budgetary Implications of Global Shocks to Cycle and Trends in Output », National Institute for Economic and Social Research, Londres.
- BCE (2009), *Euro Money Market Study 2008*, Francfort, février.
- Bernanke, B. et M. Gilchrist (1995). « Inside the Black Box: The Credit Channel of Monetary Policy Transmission », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9 (automne).
- 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.
- 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.

- Brook, A. (2008), « Raising Education Achievement and Breaking the Cycle of Inequality in the United Kingdom », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 633, OCDE, Paris.
- Catte, P., N. Girouard, R. Price et C. André (2004), « Housing Markets, Wealth and the Business Cycle », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 394, OCDE, Paris.
- Cerra, V. et S.C. Saxena (2008), « Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery », *American Economic Review*, n° 98.
- Chote, R., C. Emmerson et G. Tetlow (2008), « The Fiscal Rules and Policy Framework », *The IFS Green Budget: January 2008*, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Claessens, S, M. Ayhan Kose et M. Terrones (2008), « What Happens During Recessions, Crunches and Busts? », *IMF Working Papers*, n° WP/08/274. FMI, Washington.
- Creel, J., P. Monperrus-Véroni et F. Saraceno (2007) « Has the Golden Rule of Public Finance Made a Difference in the UK? », *OFCE Working Paper*, n° 2007-13.
- d'Addio, A. (2007), « Intergenerational Transmission of Disadvantage: Mobility or Immobility Across Generations? A Review of the Evidence for OECD countries », *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, n° 52.
- Department for Communities and Local Government (DCLG), (2008), *Facing the Housing Challenge: Action Today, Innovation for Tomorrow*, juillet 2008, Londres.
- Department of Work and Pensions (2008a), « Raising Expectations and Increasing Support: Reforming Welfare for the Future », <http://dwp.gov.uk/welfarereform/raisingexpectations/>.
- Department of Work and Pensions (2008b), « No One Written Off: Reforming Welfare to Reward Responsibility », <http://dwp.gov.uk/welfarereform/noonewrittenoff/>.
- Department of Work and Pensions (2009), « Equality Impact Assessment Support for Mortgage Interest Changes – Equality Impact Assessment », www.dwp.gov.uk/resourcecentre/mortgage-interest-changes.pdf.
- FMI (2008a), « United Kingdom – 2008 Article IV Consultation: Concluding Statement of the Mission », Fonds monétaire international, Washington DC.
- FMI, (2008b), *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre 2008.
- Furceri, D. et A. Mourougane (2009), « Financial Crises: Past Lessons and Policy Implications », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 668, OCDE, Paris.
- Groth, C. et P. Westaway (2009), « Deflation », *Bank of England Quarterly Bulletin*, Quarter 1, Banque d'Angleterre, Londres.
- Guichard S., D. Haugh et D. Turner (2009), « Quantifying the Effect of Financial Conditions in the Euro Area, Japan, United Kingdom and the United States », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 677, OCDE, Paris.
- Haldane, A. (2009), « Why Banks Failed the Stress Test », speech given at the Marcus-Evans Conference on Stress-Testing, 9-10 février 2009.
- Haugh, D., P. Ollivaud et D. Turner (2009), « The Macroeconomic Consequences of Banking Crisis in the OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 683, OCDE, Paris.
- HM Treasury (2008b), *Raising Expectations and Increasing Support: Reforming Welfare for the Future*, Londres.
- Honjo, K. (2007), « The Golden Rule and the Economic Cycles », United Kingdom: Selected Issues, *IMF Working Paper*, n° 07/199, Fonds monétaire international, Washington DC.
- 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, I.V.S., et al. (di. publ.), International Association for the Evaluation of Educational Achievement and International Study Center, Lynch School of Education, Boston College.
- Institute of Fiscal Studies (2009), *The IFS Green Budget*, janvier 2009, Londres.
- Jonung, L. (2009), « The Swedish Model for Resolving the Banking Crisis of 1991-93. Seven Reasons why it Was Successful », *European Economy, Economic Papers*, n° 360, février.
- OCDE (2002), *Financial Market Trends*, n° 82, juin 2002, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Perspectives économique de l'OCDE*, n° 78, décembre 2005, OCDE, Paris.

- OCDE (2006), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 80, décembre 2006, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 83, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Des emplois pour les jeunes – Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, octobre 2008, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Perspectives économiques de l'OCDE, rapport intermédiaire*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 85, OCDE, Paris.
- ONS (2009), *Classification of Royal Bank of Scotland Group plc and Lloyds Banking Group plc*, Office for National Statistics News Release, février.
- Orphanides, A., R. Porter, D. Reifschneider, R. Tetlow et F. Finan (2000), « Errors in the Measurement of the Output Gap and the Design of Monetary Policy », *Journal of Economics and Business*, vol. 52.
- Rajan, R. (2005), « Has Financial Development Made the World Riskier? », *NBER Working Paper*, n° W11728, novembre.
- Reinhardt, C.M. et K.S. Rogoff (2009), « The Aftermath of Financial Crises », *NBER Working Paper*, n° 14656.
- Sawyer, M. (2007), « Fiscal Policy under New Labour », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 31.
- Svensson, L. (2003), « Escaping from the Liquidity Trap and Deflation: The Foolproof Way and Others », *Journal of Economic Perspective*, vol. 17, n° 4.

Chapitre 2

Rétablir des finances publiques saines

Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la situation budgétaire du Royaume-Uni s'est nettement dégradée. À ce jour, la relance budgétaire discrétionnaire a été relativement modeste, mais peu après le tournant du siècle, la situation budgétaire sous-jacente s'est dégradée plus fortement que prévu. Une certaine amélioration est intervenue par la suite, en particulier au niveau des recettes fiscales, mais l'impact sévère de la récession sur les finances publiques et les emprunts pour le sauvetage du secteur financier porteront la dette publique à des niveaux comparables, voire supérieurs à ceux des autres économies européennes. Les autorités se sont engagées à rééquilibrer le budget courant corrigé des influences conjoncturelles et à faire en sorte que la dette diminue en proportion du PIB une fois la reprise enclenchée, et elles ont annoncé un programme d'assainissement budgétaire de plus de GBP 50 milliards. Le gouvernement doit veiller à tenir son engagement de mettre en œuvre un assainissement durable. Tandis que le Code de stabilité budgétaire a jeté les bases d'un cadre budgétaire robuste, le gouvernement devrait envisager de reformuler les règles de politique budgétaire une fois les incertitudes atténuées. Toute reformulation devrait viser la maîtrise des dépenses et se situer dans une optique prospective. À cet égard, la règle d'application temporaire actuelle, mise en place lors de la suspension des règles budgétaires dans le rapport prébudgétaire de novembre 2008, présente un caractère prospectif.

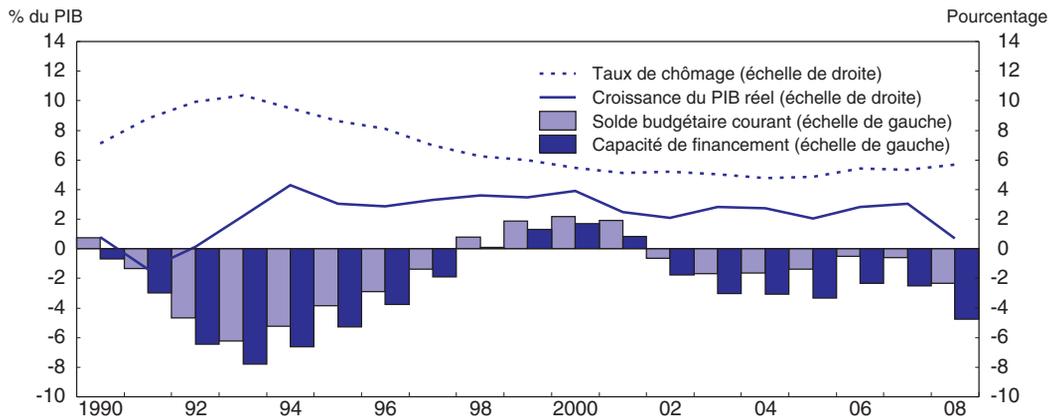
Le cadre budgétaire actuel du Royaume-Uni, en place depuis 1997, se trouve confronté à une situation très délicate : l'économie connaît une récession prolongée et la crise financière se révèle extrêmement coûteuse. Durant la décennie qui a suivi la mise en place de ce cadre, la dette publique est restée inférieure à celle de la plupart des autres pays du G7 et le budget courant a été en moyenne en équilibre¹. Au cours de cette période on a observé une nette augmentation des dépenses, surtout pour la santé, l'éducation et les infrastructures, tandis que la croissance des recettes est intervenue moins tôt qu'on ne l'escomptait. Le gouvernement a identifié un cycle économique entre 1997-98 et 2006-07, évaluation jugée plausible par un organisme indépendant, le National Audit Office. Selon ce critère, les règles de politique budgétaire ont été respectées.

Tandis que le *Code de stabilité budgétaire*, fondé sur des principes, est resté en place, l'application des règles de fonctionnement de ce cadre a été suspendue à la fin de 2008, et une règle opérationnelle temporaire a été instaurée. Cette suspension, pour une durée prévisible de plusieurs années, était inévitable compte tenu de la gravité de la récession. Certes, on peut contester la datation exacte du cycle et l'opinion selon laquelle les règles de politique budgétaire ont été respectées, mais regarder vers le passé ne peut guère être fructueux. C'est pourquoi on recommandera dans ce chapitre de reformuler les règles de politique budgétaire tout en continuant d'articuler le cadre d'ensemble autour du *Code de stabilité budgétaire*.

La performance budgétaire récente

Après la reprise qui a suivi la récession du début des années 90 et durant les premières années d'application du cadre budgétaire, le Royaume-Uni a sensiblement redressé ses finances publiques, à la faveur d'une forte croissance des recettes et d'une baisse des dépenses en proportion du PIB. Cette période a coïncidé avec une solide croissance économique et un recul régulier du taux de chômage (graphique 2.1). Mais le budget est devenu déficitaire au début de ce siècle. Alors que les pays du G7 maintenaient en moyenne leurs dépenses publiques à un niveau constant en proportion du PIB, le Royaume-Uni a enregistré une forte hausse de ces dépenses (graphique 2.2, partie droite). Durant les dix années allant jusqu'en 2008, les dépenses publiques totales en proportion du PIB ont augmenté de près de 5 points, progression la plus forte pour les pays du G7, et alors que le Royaume-Uni était au-dessous de la moyenne du G7 il est passé juste au-dessus de celle-ci en 2008, mais à un niveau sensiblement inférieur à celui de la France et légèrement inférieur à celui de l'Italie (tableau 2.1). Cet accroissement des dépenses s'explique par le fait que les autorités britanniques étaient convaincues de la nécessité d'investir dans les services publics et qu'elles s'attendaient à une hausse des recettes futures, et notamment des cotisations de sécurité sociale.

En entrant dans la récession actuelle, le Royaume-Uni bénéficiait d'un niveau relativement faible d'endettement public net. Parmi les pays du G7, seul le Canada avait en 2008 une dette publique nette plus faible en proportion du PIB (tableau 2.1). Au début de

Graphique 2.1. **Croissance du PIB, chômage et solde budgétaire courant**

Source : OCDE (2009) ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85 et ONS.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/647768086483>

l'application du cadre budgétaire, le Royaume-Uni comptait parmi les pays les plus performants du G7 pour le solde corrigé des fluctuations conjoncturelles, mais en 2007 il faisait partie des pays les moins performants (graphique 2.2, partie gauche) avec un solde corrigé des fluctuations conjoncturelles atteignant en moyenne -3.3 % du PIB entre 2005 et 2008. Comme on l'a indiqué plus haut, c'est l'augmentation programmée des dépenses conjuguée à un déficit inattendu de recettes prévisionnelles qui explique pour une large part la dégradation des résultats budgétaires du Royaume-Uni par rapport à la plupart des autres pays du G7.

Tableau 2.1. **Solde budgétaire, dépenses et dette publique dans les pays du G7**

Administrations publiques, % du PIB nominal

	Solde corrigé des fluctuations conjoncturelles (moyenne 2005-08)	Dépenses totales (2008)	Augmentation des dépenses (1997 à 2008) ¹	Engagements nets financiers (2008) ²
États-Unis	-3.6	38.6	3.2	46.2
Japon	-3.1	36.4	0.7	87.8
Allemagne	-1.1	43.4	-4.9	43.2
France	-2.9	52.5	-1.6	36.2
Italie	-2.7	48.4	-1.9	87.2
Royaume-Uni	-3.3	45.4	4.8	32.6
Canada	0.8	39.6	-4.7	22.3

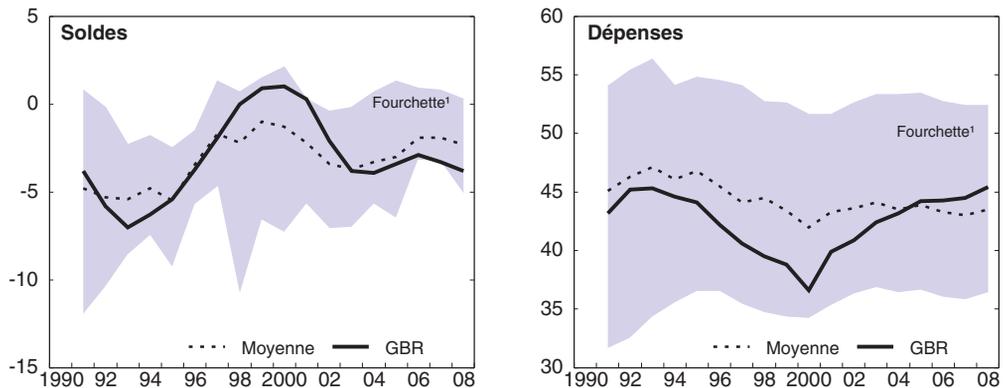
1. Augmentation en points de pourcentage.

2. Dans l'optique des comptes nationaux.

Source : OCDE (2009) ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

Parmi les principaux postes du budget, les dépenses liées à la sécurité sociale sont restées faibles depuis les alentours de 2000, grâce à la vigueur du marché du travail, et les dépenses pour les biens et services n'ont qu'assez peu augmenté (graphique 2.2). Les dépenses publiques au titre des budgets d'équipement et de fonctionnement ont fortement augmenté au cours de cette période, la plus forte progression étant le fait du National Health Service. Des hausses de dépenses substantielles ont aussi été enregistrées dans le secteur de l'éducation². L'emploi dans le secteur public (administration centrale, collectivités locales et entreprises publiques) a fortement augmenté entre 1998 et 2005, au rebours de la baisse

Graphique 2.2. **Solde budgétaire et dépenses publiques dans les pays du G7**
% du PIB



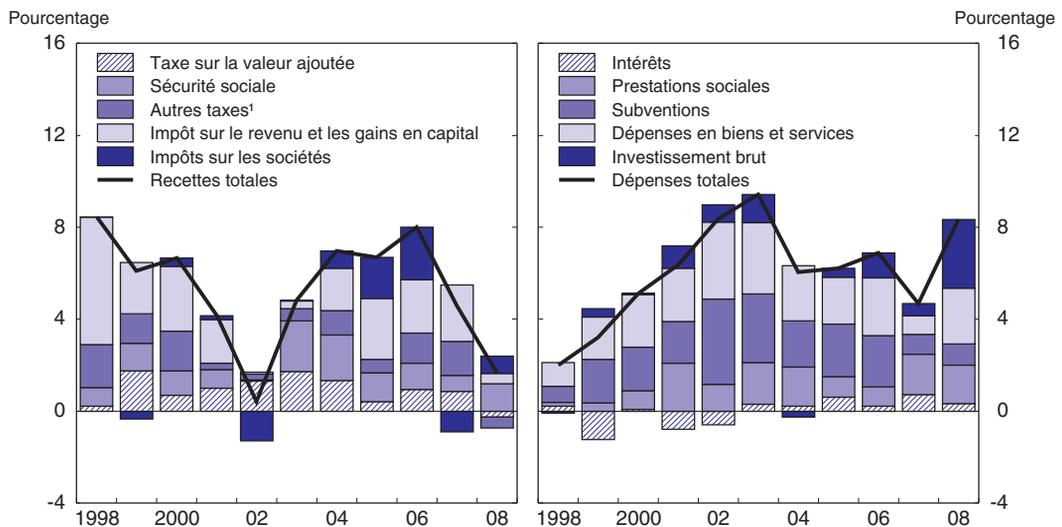
1. Résultats pour les pays du G7.

Source : OCDE (2009) ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/647780252077>

tendancielle depuis le début des années 80. Selon les données de l'Office of National Statistics, l'emploi dans le secteur public s'est accru de quelque 12 % entre 2000 et 2005 alors que l'emploi privé n'a progressé que de 6 % pendant la même période³.

Graphique 2.3. **Principaux postes de recettes et de dépenses**
Administration centrale

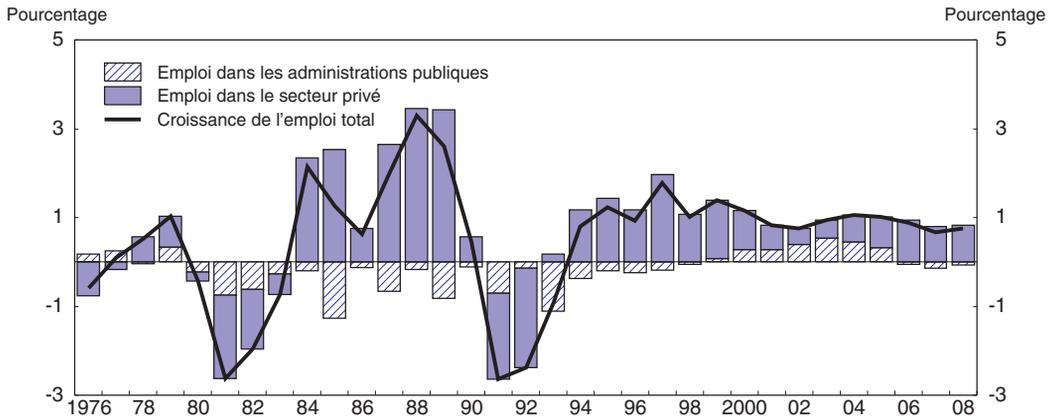


1. Notamment les taxes sur la production.

Source : OCDE (2009) ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85 et ONS.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/647815635734>

Les variations des recettes expliquent également en partie la dégradation des finances publiques ces dernières années (graphique 2.3, partie gauche). Ce sont les hausses des cotisations de sécurité sociale annoncées dans le budget 2002 qui étaient censées financer l'augmentation des dépenses de santé. Mais, s'il est vrai que cette mesure a contribué sensiblement à l'augmentation des recettes en 2003 et 2004, elle n'a pas suffi pour compenser les fortes hausses des dépenses. Le gonflement des dépenses discrétionnaires

Graphique 2.4. **Contribution du secteur public et du secteur privé à la croissance de l'emploi**

Source : OCDE (2009) ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647816822242>

qui s'est amorcé au début de ce siècle a coïncidé avec une période de ralentissement des recettes, en particulier pour l'impôt sur le revenu et pour l'impôt sur les sociétés. Au total, avec la hausse des dépenses qui a commencé en 2000-01 et s'est accélérée en 2002-03, le budget est devenu déficitaire en 2000, alors que le gouvernement avait presque résorbé le déficit quand la crise s'est déclenchée. La dette publique nette est passée d'un creux de 30 % environ du PIB en 2001 à plus de 37.2 % en 2008 (hors emprunts liés aux nationalisations bancaires)⁴. Bien qu'en hausse, ce chiffre était faible en comparaison des autres pays européens.

Capacité de financement et dette publique : perspectives

La relance budgétaire

Le rapport prébudgétaire de 2008 a introduit une relance budgétaire temporaire représentant environ 1.6 % du PIB pour les deux années 2008 et 2009 (encadré 2.1). Les deux mesures expansionnistes les plus importantes sont une réduction du taux normal de TVA de 17.5 à 15 % (jusqu'à la fin de 2009)⁵ et l'avancement de certaines dépenses d'équipement. Le budget 2009 annonçait de nouvelles mesures ciblées, y compris les actions pour l'emploi et l'investissement destinées à soutenir la reprise. De nombreux arguments militent en faveur d'une vigoureuse relance budgétaire, en particulier dans la situation actuelle où les entreprises et les ménages sont soumis à une contrainte de liquidité du fait de la crise financière et où le mécanisme de politique monétaire ne fonctionne pas correctement, mais le gouvernement n'a que des marges budgétaires étroites⁶. Dans une étude de plusieurs pays, Reinhart et Rogoff (2009) montrent que l'augmentation de la dette publique qui résulte généralement d'une crise financière ne tient pas au coût du sauvetage et de la recapitalisation du secteur bancaire, mais à l'impact cyclique d'une récession prolongée sur les recettes et les dépenses ainsi qu'aux emprunts contractés pour financer les mesures budgétaires anticycliques. Au Royaume-Uni, la forte expansion du secteur financier et la fermeté de l'activité dans l'immobilier avant la récession ont procuré à l'État d'abondantes recettes. Ces deux sources devraient nettement se ralentir. En outre, la reprise devrait se faire par l'exportation et l'investissement qui, en général, sont moins productifs en termes de recettes (OCDE, 2009).

Encadré 2.1. La relance budgétaire dans le rapport prébudgétaire 2008

Le Royaume-Uni est l'un des premiers pays de l'OCDE à avoir introduit un plan de relance budgétaire pour lutter contre la récession actuelle. Dans le rapport prébudgétaire publié en novembre 2008, le gouvernement a annoncé tout un ensemble de mesures.

Les principales mesures de relance du rapport prébudgétaire sont les suivantes :

- Une réduction temporaire du taux de TVA de 17.5 à 15 % à compter du 1er décembre 2008 et jusqu'au 31 décembre 2009, qui devrait coûter à l'État environ GBP 12 milliards de recettes (0.8 % du PIB).
- L'avancement de dépenses d'équipement programmées pour 2010-11, surtout pour le logement, l'éducation et les infrastructures de transport, pour un montant d'environ GBP 3 milliards.
- À partir de 2009-10, l'abattement personnel pour l'impôt sur le revenu (tranche de revenu non imposée) et le plafond pour l'application du taux de base commenceront d'être indexés, ce qui coûtera environ GBP 3 milliards la première année. Le but est en partie de compenser la charge supplémentaire que devront supporter les titulaires de bas revenus à cause des hausses annoncées des cotisations d'assurance sociale prévues pour 2011-12 (voir ci-après).

Le budget 2009 annonçait de nouvelles mesures ciblées destinées à fournir un soutien spécifique aux catégories les plus affectées par la récession et à assurer une reprise soutenue et viable, y compris par des actions pour l'emploi et l'investissement.

Conformément aux règles budgétaires applicables temporairement, le gouvernement a également annoncé plusieurs mesures futures d'augmentation des recettes, afin d'en revenir à l'équilibre budgétaire à moyen terme. Ces mesures sont les suivantes :

- Relèvement des taux des cotisations d'assurance sociale de 0.5 % en avril 2011 pour les cotisations des salariés, des employeurs et des travailleurs indépendants, ce qui devrait rapporter au total environ GBP 5 milliards la première année.
- Le budget 2009 annonçait la suppression totale, à partir d'avril 2010, de l'abattement personnel pour l'impôt sur le revenu au-dessus de GBP 100 000, ce qui devrait représenter environ GBP 1 milliard la première année ; cette mesure étend la disposition annoncée dans le rapport prébudgétaire.
- À partir d'avril 2010, introduction d'une nouvelle tranche avec un taux marginal de 45 % pour les revenus supérieurs à GBP 150 000, ce qui devrait procurer des recettes supplémentaires de GBP 0.7 milliard la première année. Dans le budget 2009, cette disposition a été modifiée : une nouvelle tranche assortie d'un taux marginal de 50 % entrera en vigueur pour les revenus supérieurs à GBP 150 000 à partir d'avril 2010.
- À partir d'avril 2011, les dégrèvements fiscaux sur les cotisations de retraite seront soumis à des restrictions pour les titulaires de revenus égaux ou supérieurs à GBP 150 000 ; les allègements seront réduits de façon progressive jusqu'au taux de 20 %, ce qui devrait représenter GBP 3 milliards en 2012-13.
- Augmentation des droits sur l'alcool et le tabac avec effet immédiat après le rapport prébudgétaire 2008, ce qui devrait se traduire par un supplément annuel de recettes de GBP 1 milliard.
- Relèvement des droits sur les carburants avec effet immédiat après la publication du budget 2009, ce qui devait rapporter GBP 0.6 milliard en 2009-10 et GBP 1.7 milliard en 2011-12.
- Le rapport prébudgétaire a annoncé de nouvelles recherches d'économies sur les dépenses publiques par des mesures d'optimisation, pour un montant de GBP 5 milliards en 2010-11 ; les modalités du dispositif ont été publiées dans le budget 2009. L'examen complet des dépenses de 2007 a fixé un objectif de GBP 30 millions pour les économies par optimisation à l'horizon 2010-11, et le rapport prébudgétaire a augmenté cet objectif de GBP 5 milliards.

Dans le rapport prébudgétaire de novembre 2008, le gouvernement prévoyait un déficit budgétaire courant pouvant atteindre 5.3 % du PIB en 2009-10, avec retour à l'équilibre en 2015-16, la dette publique nette devant se stabiliser aux alentours de 57 % du PIB en 2013-14. Les données budgétaires actualisées en avril 2009 traduisaient une nouvelle dégradation de la conjoncture liée à un affaiblissement des perspectives de croissance mondiales. Les autorités prévoient que le déficit courant pourrait culminer à 9.4 % du PIB en 2010-11, avec retour à l'équilibre à l'horizon 2017-18, et que la dette publique nette continuerait de plafonner en 2013-14 mais cette fois aux environs de 80 % du PIB, compte tenu d'une estimation provisoire officielle de 3½ pour cent de PIB pour les pertes latentes dues aux interventions en faveur du secteur financier. Depuis que le marché du logement s'est retourné à la fin de 2007, que le secteur financier est entré en crise et que les prix du pétrole se sont effondrés vers le milieu de 2008, ces sources d'abondantes recettes se sont nettement amoindries⁷. Le rapport prébudgétaire 2008 incorporait un choc d'environ 4 % sur le niveau de la production tendancielle, et un nouvel ajustement à la baisse de 1 % a été intégré dans le budget. De plus, un net écart de production se creuse – avec un impact négatif sur les autres composantes des recettes et des dépenses sensibles à la conjoncture – et il ne devrait pas se résorber avant plusieurs années. En revanche, la réduction du taux normal de TVA de décembre 2008 est temporaire et plusieurs hausses d'impôts sont prévues pour 2010-11 et 2011-12, notamment un relèvement général des cotisations d'assurance sociale et des modifications de l'impôt applicable aux revenus élevés, auxquelles s'ajoute une révision des hypothèses concernant les dépenses.

Les prévisions officielles de déficit et d'endettement publiées dans le budget et dans le rapport prébudgétaire sont plausibles (Institute of Fiscal Studies, 2009). Les estimations de l'OCDE concernant l'incidence de la récession et de la relance budgétaire sur le solde budgétaire sont présentées au graphique 2.5, où l'on peut constater l'impact très marqué du cycle, alors que le plan de relance a un effet relativement faible. Les prévisions sont très sensibles au profil de l'écart de production. Ces estimations ne prennent pas en compte les engagements conditionnels hors bilan. Les prévisions budgétaires ne contiennent pas d'estimations provisoires de l'impact net des pertes (pas encore effectives) dues aux interventions dans le secteur financier à l'appui de la stabilité financière. Selon l'estimation officielle provisoire, ces pertes pourraient se situer entre GBP 20 et 50 millions (1½ à 3½ pour cent du PIB). À des fins de politique budgétaire, les prévisions des finances publiques prennent en compte la valeur supérieure de cette fourchette ; ces estimations seront actualisées dans les budgets et rapports prébudgétaires ultérieurs.

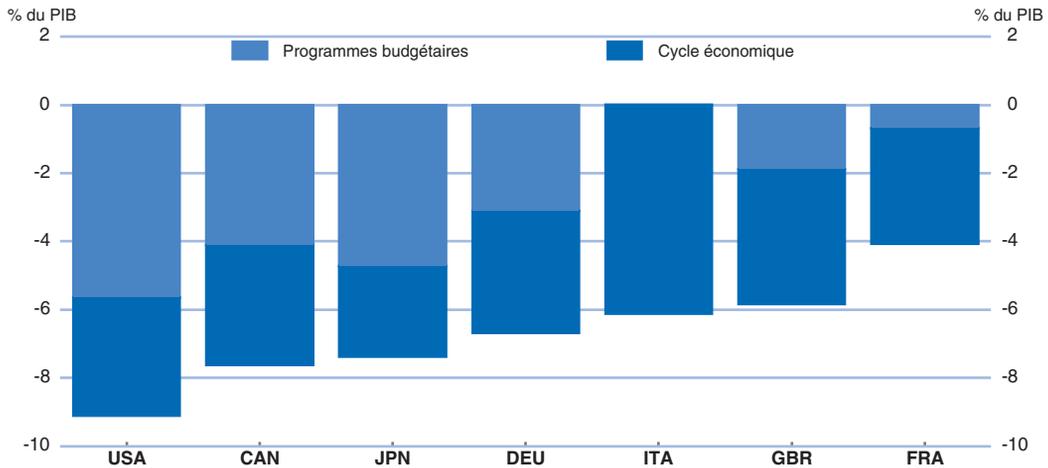
La marge de manœuvre budgétaire est donc étroite. Une nouvelle dégradation de la situation économique pourrait justifier une relance budgétaire supplémentaire limitée, mais il faudrait que cette relance soit ciblée de manière à avoir un impact maximal sur la demande et à atténuer les conséquences à long terme de la crise, notamment pour l'emploi. Tout plan de relance devra se doubler de mesures crédibles d'assainissement.

Coût de la stabilisation financière

L'expérience d'autres pays montre que les mesures prises pour faire face à une crise bancaire peuvent être budgétairement très coûteuses. Le tableau 2.2 présente à cet égard les estimations de Honohan et Klingebiel (2003) pour le coût budgétaire lié à des crises bancaires qui se sont produites jusqu'en 2003. Ces estimations comprennent le coût des défauts de remboursement des prêts consentis par la banque centrale, les injections de capitaux dans les banques insolubles ou faibles, la valeur capitalisée des prêts aux

Graphique 2.5. Impulsion budgétaire automatique et discrétionnaire face à la crise

Impact sur les déficits budgétaires cumulés au cours de la période 2008-10



Note : L'impact du cycle économique correspond à la somme des éléments conjoncturels des soldes budgétaires au cours de la période 2008-10. Ne sont pas inclus : les effets liés à la capacité de financement initiale ; les mesures discrétionnaires qui n'avaient pas été décidées pour faire face à la crise, même si elles sont mises en œuvre au cours de la période 2008-10 ; les mesures discrétionnaires liées à la crise qui n'ont pas d'impact direct sur le solde budgétaire mesuré dans l'optique des comptes nationaux (par exemple, les modifications du calendrier de paiement des impôts et de la passation des marchés publics, les investissements des entreprises publiques ainsi que les prêts et acquisitions d'actifs des administrations publiques) ; la disparition d'un dynamisme exceptionnel des recettes ; l'effet du cycle des actifs sur la valeur des actifs et passifs des administrations publiques et les autres facteurs qui auraient contribué aux variations du solde budgétaire même en l'absence de la crise (par exemple, les pressions budgétaires liées au vieillissement).

Source : OCDE (2009) ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647821518016>

banques ou emprunteurs insolubles et le coût d'indemnisation des déposants et autres créanciers, mais il n'inclut pas le coût lié aux mesures de relance budgétaire et aux stabilisateurs automatiques.

Tableau 2.2. Coût budgétaire de crises bancaires antérieures

En % du PIB

	Épisode	Coût budgétaire
Australie	1989-1992	1.9
Finlande	1991-1994	11.0
France	1994-1995	0.7
Nouvelle-Zélande	1987-1990	1.0
Norvège	1987-1993	8.0
Suède	1991-1994	4.0
États-Unis	1981-1991	3.2

Source : Honohan et Klingebiel (2003), « The Fiscal Cost Implications of an Accommodating Approach to Banking Crises, *Journal of Banking and Finance*, n° 27.

L'intervention publique dans la stabilisation du système financier s'est déjà traduite par de très lourds engagements supplémentaires au bilan de l'État. Pour l'essentiel, ces engagements sont conditionnels et sont couverts au moins en partie par des actifs. De plus, malgré les recettes qu'ils pourraient procurer à l'État à moyen terme, ils représentent

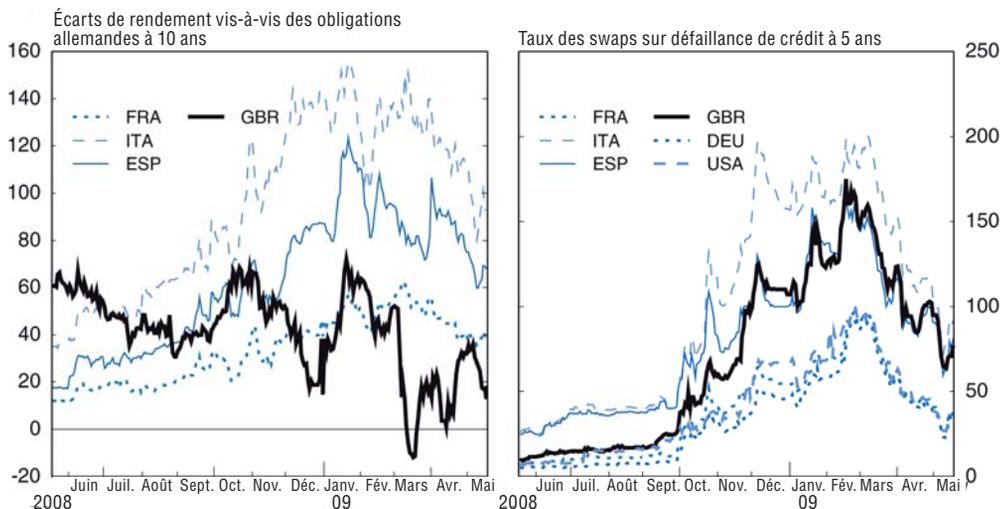
effectivement un risque très élevé pour le bilan de l'État⁸. L'impact à long terme que ces interventions visant à stabiliser le système financier exerceront sur la viabilité des finances publiques sera déterminé non par la valeur faciale des engagements que l'État a contractés, mais par les profits ou pertes éventuels qui en résulteront, compte tenu des rémunérations perçues et de la valeur des investissements au moment où ils seront vendus.

Les interventions dans le secteur financier ont commencé en 2007 lorsque le gouvernement a autorisé la Banque d'Angleterre à accorder une facilité de soutien en liquidité à Northern Rock, banque de taille moyenne spécialisée dans les prêts hypothécaires. Cette mesure a été suivie en février 2008 par la nationalisation de Northern Rock. L'impact de la nationalisation sur les indicateurs de la dette publique dans l'optique des comptes nationaux a été de l'ordre de GBP 100 milliards (7 % du PIB), somme à laquelle il faut ajouter un prêt de soutien de la liquidité de l'ordre de GBP 27 milliards, dont une grande partie a été remboursée⁹. Cet impact correspondait à une définition de l'endettement public sans déduction de la majorité des actifs financiers de Northern Rock. En septembre 2008, Bradford & Bingley, établissement spécialisé dans les prêts à l'investissement locatif, a été considéré par la FSA comme ne remplissant plus les conditions minimales que doivent respecter les établissements de dépôts. Les dépôts de détail auprès de cette banque ont été transférés à Abbey National (appartenant au groupe espagnol Santander). Le reste de la banque a été nationalisé en vue d'une liquidation, ce qui a alourdi de GBP 50 milliards la dette publique nette dans l'optique des comptes nationaux, étant donné que là encore la majorité des actifs financiers n'ont pas été déduits du calcul (ONS, 2008). Dans le cadre du transfert à Abbey National, le dispositif d'indemnisation des services financiers (FSCS) a effectué un paiement de GBP 14 milliards pour les dépôts et le Trésor a versé GBP 4 milliards pour le reste des opérations. L'État a ajouté GBP 6 milliards au titre du fonds de roulement. Le gouvernement ayant décidé d'indemniser les déposants du Royaume-Uni après la défaillance de plusieurs banques islandaises en octobre 2008, l'État a contracté des engagements supplémentaires de GBP 8 milliards, en grande partie sous la forme de prêts destinés à couvrir des engagements du FSCS.

En octobre 2008, le gouvernement a annoncé la création du Fonds de reconstruction bancaire, doté de GBP 25 milliards, avec 25 milliards supplémentaires si nécessaire, pour aider les banques à augmenter leurs fonds propres de niveau 1 en contrepartie d'actions privilégiées ou d'actions à taux fixe. Au total, une somme de GBP 37 milliards a été utilisée. En janvier 2009, l'ONS a annoncé que les investissements de l'État dans la Royal Bank of Scotland (prise de participation de l'État de 70 %) et dans le Lloyds Banking Group (auparavant HBOS et Lloyds TSB) (participation de l'État de 43.5 %) s'ajouteraient à la dette publique nette, la comptabilisation intégrale de ces prises de participation dans les finances publiques prenant néanmoins un certain temps en raison de la complexité des opérations. En outre, en octobre 2008, le gouvernement a proposé de garantir les nouvelles émissions de titres d'emprunt de premier rang à court et moyen terme non garantis des banques et les sociétés de crédit hypothécaire, afin de les aider à refinancer leurs obligations venant à échéance pour leurs financements de gros. Cette garantie est accordée contre une rémunération fixée à des conditions commerciales. Plus de GBP 100 milliards de titres d'emprunt émis par les établissements éligibles ont été garantis dans le cadre de ce dispositif. En janvier, le gouvernement a annoncé la création du Régime de protection des actifs (*Asset Protection Scheme*) destiné à offrir aux institutions participantes une protection contre les pertes sur crédits pour une série d'actifs historiques. À ce jour, deux banques y ont eu recours, pour couvrir des actifs d'une valeur de GBP 585 milliards (40 % environ du PIB).

La dette publique est sur une trajectoire de forte hausse, ce qui pourrait en théorie faire monter le coût de financement lors de la reprise, et évincer ainsi la demande privée. On observe actuellement une ferme demande de fonds d'État, surtout de la part des sociétés d'assurances et des fonds de pension, et l'écart par rapport aux obligations allemandes a nettement baissé depuis peu, notamment sous l'effet du programme d'assouplissement quantitatif mis en place par la Banque d'Angleterre mais aussi des fluctuations des taux de change (graphique 2.6, partie gauche). Malgré tout, les taux des swaps sur défaillance de crédit ont beaucoup plus augmenté pour les titres d'État du Royaume-Uni à 10 ans que pour les obligations d'État allemandes, françaises et américaines (graphique 2.6, partie droite). De fait, on peut constater l'existence d'une relation non linéaire entre le niveau de la dette publique et les taux d'intérêt (Bernoth et al., 2006 ; Thomas et Wu, 2009), de sorte que, même si la structure des échéances de la dette publique du Royaume-Uni est favorable par rapport à celle d'un grand nombre d'autres pays, le marché pourrait exiger des rendements beaucoup plus élevés si le niveau d'endettement continue d'augmenter fortement, et, dans ces conditions, la dynamique de la dette publique pourrait devenir intenable. Cela dit, les engagements pris par le gouvernement dans le budget 2009 de mettre en œuvre un assainissement budgétaire continu répondent dans une certaine mesure à ces préoccupations (voir plus loin).

Graphique 2.6. **Écarts sur la dette souveraine et taux des swaps sur défaillance de crédit**



Source : Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647850373346>

Outre les questions qui ont trait à la stabilité et aux possibilités de financement, une dette plus lourde se traduit également par un transfert entre le présent et l'avenir et soulève donc le problème de l'équité intergénérationnelle, comme le reconnaît le principe d'équité énoncé dans le *Code de stabilité financière* adopté par le gouvernement (voir ci-après) ; toutefois, les mesures de l'équité intergénérationnelle devraient aussi prendre en compte l'effet d'un resserrement procyclique sur les générations actuelles par le biais des pertes de production, ainsi que le coût à long terme potentiel pour les générations futures

d'un durcissement procyclique qui amplifie une récession. De plus, dans un contexte d'accélération rapide de la dette, les ménages pourraient ralentir leur consommation courante dans la perspective d'un alourdissement futur de la fiscalité pour assurer le remboursement de cette dette, et les paiements d'intérêt pour le service de la dette amputeront ce qui aurait été sinon disponible pour les dépenses affectées aux services publics (ou à une réduction de l'impôt). Cela étant, un arbitrage s'impose lorsqu'il s'agit de planifier un assainissement budgétaire et une réduction de la dette après une récession. D'une part, agir pour réduire la dette aussi vite que possible une fois la récession terminée peut renforcer la confiance, alléger la charge d'intérêts et rétablir des comptes publics sains. D'autre part, la réduction de la dette doit être aussi peu coûteuse que possible pour l'emploi et le bien-être économique à court terme, car une action trop brutale ou trop rapide risque de prolonger inutilement la récession économique et d'être contre-productive du point de vue de l'assainissement budgétaire.

L'assainissement budgétaire une fois la reprise installée

Le rapport prébudgétaire comporte un plan d'assainissement budgétaire qui ramènerait à l'équilibre en 2015-16 le budget courant corrigé des fluctuations conjoncturelles. Les mesures d'assainissement prévues dans ce rapport consistent à revenir sur la baisse de la TVA en décembre 2009, à relever les droits sur l'alcool et le tabac, à modifier l'impôt sur le revenu, essentiellement en taxant davantage les revenus les plus élevés, à augmenter d'un demi-point toutes les cotisations d'assurance sociale et à faire des économies sur les dépenses publiques (optimisation des dépenses). Toutes ces mesures représentent un peu moins de 1 % du PIB en 2011-12. Dans le contexte d'une nouvelle dégradation des perspectives budgétaires, le budget 2009 a annoncé des mesures supplémentaires pour favoriser l'assainissement, notamment l'application anticipée et le renforcement de la majoration du taux d'imposition des revenus élevés, la limitation du dégrèvement fiscal sur les cotisations de retraite des personnes à revenu élevé et le relèvement des droits sur les carburants, pour un montant total de l'ordre de 3 % du PIB vers 2013/14. Un déficit substantiel persistera une bonne partie de la prochaine décennie et le niveau d'endettement sera élevé par rapport au passé récent, le budget 2009 repoussant à 2017/18 la réalisation de l'objectif d'équilibre budgétaire. Selon certaines estimations, le retour à la règle d'endettement durable, au niveau de 40 %, ne sera possible qu'au-delà de 2020.

Le gouvernement pourrait grandement accélérer son programme d'assainissement budgétaire en fonction de l'évolution de l'activité économique. L'expérience d'autres pays montre que l'assainissement a plus de chances de réussir si l'on privilégie la réduction des dépenses plutôt que l'augmentation des recettes, en particulier si cette action s'accompagne de l'application de règles explicites de dépenses, car il est alors plus probable d'obtenir des écarts de taux d'intérêt plus faibles et de renforcer la confiance à partir du moment où le gouvernement a pris un engagement ferme d'assainissement budgétaire substantiel (Henriksson, 2007). Pour que l'assainissement se concrétise, il faudra que les mesures d'économie par optimisation des dépenses soient spécifiées dans le prochain examen des dépenses.

Le bilan de l'État sera plus solide durant la reprise si les participations prises dans les institutions financières au cours de la crise sont cédées. Le gouvernement a fait savoir qu'il ne conserverait les actifs du secteur financier que le temps nécessaire, compte tenu de la nécessité de garantir la stabilité financière et de maximiser le rendement pour le

contribuable. Les autorités établiront le calendrier des cessions éventuelles en fonction d'un retour des marchés à la normale, afin que les ventes n'aient pas d'effets perturbateurs et soient rémunérées à un juste prix. En outre, le gouvernement a commencé de recenser les autres actifs publics qui pourraient faire l'objet d'une cession. Il faudrait donner la priorité à un tel programme de façon qu'avec l'apaisement de la crise actuelle et l'amélioration de la situation des marchés, les cessions d'actifs publics puissent être menées à bien et contribuer à la réduction de la dette publique¹⁰.

Le cadre budgétaire

En 1997, le gouvernement a mis en place un cadre budgétaire à moyen terme qui, avec le nouveau régime de politique monétaire indépendante, s'efforçait d'inscrire la politique macroéconomique dans une optique de viabilité à long terme au moyen d'un dispositif crédible et transparent. Le nouveau cadre budgétaire a été fixé dans le *Code de stabilité budgétaire*, qui a été publié sous forme de projet avec le budget 1998 et auquel la loi de finances de 1998 a conféré sa valeur juridique. Le Code énonce les cinq principes de la politique budgétaire :

- La transparence oblige le gouvernement à mettre en œuvre ses politiques selon des règles claires et à fournir toutes les informations demandées par le public afin que celui-ci puisse surveiller la conduite de la politique budgétaire et l'état des finances publiques.
- La stabilité exige que la politique budgétaire œuvre à une croissance et à un emploi qui soient élevés et stables.
- La responsabilité implique une gestion des finances publiques prudente et très attentive aux risques.
- L'équité veut que les facteurs intergénérationnels soient pris en compte, de même que les objectifs distributifs.
- L'efficacité impose au gouvernement d'optimiser l'utilisation des fonds publics dans sa politique de dépenses et sa politique fiscale.

En vertu du Code, le gouvernement doit définir expressément ses objectifs budgétaires, que certaines règles d'application doivent ensuite rendre opérationnels. La loi de finances de 1998 prévoit que toute modification du Code doit être approuvée par le Parlement, mais le Code même permet de modifier les objectifs budgétaires et les règles d'application dès lors que ces modifications sont conformes aux cinq principes et que le gouvernement les motive. Il est également possible de déroger aux objectifs budgétaires et aux règles d'application à condition que le gouvernement indique les raisons d'une telle dérogation, le délai nécessaire pour en revenir aux objectifs et règles d'application en vigueur et les règles et objectifs qui s'appliqueront au cours de la période dérogatoire temporaire¹¹.

Ce cadre budgétaire, généralement bien accueilli lors de son adoption, souffre de plusieurs limites. Du côté positif, on peut faire valoir que les règles sont utiles pour préserver la discipline budgétaire au sein même du gouvernement, les ministres étant au fait des contours budgétaires que doivent respecter les mesures proposées. De plus, le cadre contribue à ancrer les anticipations inflationnistes, importantes pour la crédibilité et la confiance¹². Mais les cinq principes peuvent à certains moments ne pas être tous compatibles ; par exemple, l'équité ne sera peut-être pas compatible avec l'efficacité si le gouvernement décide d'aider davantage une catégorie défavorisée (Emmerson et al., 2004). En outre, on a des raisons de penser que le Code ne va pas assez loin dans certains

domaines, surtout la transparence. Par exemple, contrairement aux recommandations du Code révisé du FMI sur les bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière, qui préconise de rendre publics tous les paramètres budgétaires utilisés, le code du Royaume-Uni n'édicte cette obligation que pour les paramètres « clés ».

Le *Code de stabilité financière* oblige le gouvernement à définir clairement ses objectifs de politique budgétaire. Les objectifs actuels du gouvernement sont les suivants :

- i) à moyen terme, assurer de saines finances publiques et un impact des dépenses et de l'impôt équitable pour chaque génération et d'une génération à l'autre ;
- ii) à court terme, soutenir la politique monétaire et en particulier faire en sorte que les stabilisateurs automatiques contribuent à lisser l'évolution de l'économie.

Le Code exige que le Trésor formule des règles d'application rendant opérationnels les objectifs budgétaires. Ces règles doivent être conformes aux cinq principes énoncés dans le Code et sont destinées à établir un dispositif transparent permettant de porter un jugement sur la performance budgétaire du gouvernement. Les deux règles qui ont été adoptées sont la *règle d'or* et la *règle de l'investissement soutenable*.

En vertu de la *règle d'or*, l'État ne doit emprunter au cours du cycle économique que pour investir et les dépenses courantes (y compris la consommation de capital) doivent être financées par l'impôt. L'idée principale de la *règle d'or* est de garantir l'équité entre générations : il ne faut pas que la génération actuelle accumule un endettement public pour financer des dépenses courantes que devront payer les générations futures. La *règle d'or* est formulée en termes de dépenses courantes, ce qui veut dire que l'investissement public est exclu, mais que la consommation du stock de capital est incluse. Cela est conforme à l'équité intergénérationnelle, puisque l'investissement est généralement bénéfique sur plusieurs générations (Fatas, 2005) et c'est également un moyen de remédier au niveau traditionnellement faible de l'investissement public au Royaume-Uni. De plus, en n'imposant un budget courant équilibré qu'en moyenne sur le cycle économique, la *règle d'or* tient également compte des mesures budgétaires anticycliques délibérées et du fonctionnement des stabilisateurs automatiques en période de ralentissement de l'activité. L'estimation du cycle économique par le Trésor implique un élément d'appréciation subjective, et cet aspect est aujourd'hui l'un des plus controversés du point de vue de l'application pratique de cette règle (voir ci-après).

En vertu de la *règle de l'investissement soutenable*, le gouvernement doit faire en sorte qu'au cours du cycle économique la dette publique en proportion du revenu national se maintienne à un niveau stable et prudent. Cette règle est conforme aux principes de responsabilité et de stabilité sous l'angle intergénérationnel et au principe de stabilité envisagé, en ce sens que l'accumulation d'une dette publique excessive risque de saper la confiance dans les engagements de l'État. Le Trésor a fixé le niveau « prudent » d'endettement public au regard de la *règle de l'investissement viable* à 40 % du PIB pendant le cycle économique qui a pris fin en 2006-07.

Critiques pouvant être formulées à l'encontre des règles de politique budgétaire

On peut formuler une critique fondamentale à l'encontre de la mise en œuvre de la *règle d'or* (équilibre sur l'ensemble du cycle) : elle pourrait s'avérer procyclique. S'il apparaît que, manifestement, la règle sera probablement enfreinte à l'approche de la fin du cycle, le gouvernement devra s'engager dans un assainissement budgétaire procyclique, ce

qui accentuera un ralentissement de l'activité. Ce problème pourrait se poser en raison de la nature de la formulation de la règle d'or et de la nécessité de prendre en compte les erreurs commises dans le passé, notamment les erreurs prévisionnelles. Toutefois, avoir une règle qui est évaluée dans le contexte des résultats budgétaires présente des avantages en termes de responsabilité.

Un autre problème tient à l'évaluation a posteriori du respect des règles de politique budgétaire. Contrairement à l'objectif de transparence, plusieurs difficultés surgissent lorsqu'on veut évaluer de façon indépendante les résultats obtenus dans l'application des règles actuelles. Dans le rapport prébudgétaire 2007 et le budget 2008, le Trésor indiquait qu'il était trop tôt pour déterminer si le cycle avait ou non pris fin, compte tenu de nouvelles révisions possibles des chiffres de la production et du fait que l'économie continuait de tourner à un rythme proche de la tendance. Cette longue période d'incertitude est préoccupante du point de vue de l'obligation de rendre des comptes. À la mi-2005, eu égard aux révisions des données des comptes nationaux, le gouvernement a publié une évaluation révisée selon laquelle le cycle a commencé au premier semestre 1997 et non en 1999, année qui avait aussi été jugée plausible à l'issue d'un audit. Dans le rapport prébudgétaire 2008, le gouvernement a déclaré que les règles de politique budgétaire avaient été respectées au cours du cycle économique précédent, jugé avoir débuté au premier semestre 1997 et s'être terminé au second semestre 2006. Cette évaluation du cycle économique a été vérifiée de façon indépendante et jugée raisonnable par le National Audit Office (NAO). Il a été considéré que la règle d'or avait été respectée à hauteur de 0.1 % du PIB au cours du cycle de 9½ ans.

Le Trésor fournit beaucoup d'informations sur la façon dont il détermine la fin du cycle, encore que l'appréciation subjective joue un très grand rôle et complique toute vérification indépendante du respect des règles¹³. Le Trésor commence par utiliser une méthode fondée sur l'écart de production, le cycle économique étant défini comme une période de croissance supérieure au potentiel suivie d'une période de croissance inférieure au potentiel (HM Treasury, 2008b). Le Trésor a fait savoir qu'il s'appuie également sur d'autres indicateurs du cycle pour compléter la méthode de l'écart de production, mais il n'a pas précisé quelles étaient les pondérations relatives de ces indicateurs complémentaires. Cette difficulté intrinsèque de définir le cycle économique est l'une des grandes faiblesses du dispositif actuel, mais elle est inhérente à toute règle budgétaire qui tente de prendre en compte les conditions économiques.

La pratique consiste à totaliser les soldes courants en pourcentage du PIB au cours de chaque année du cycle. Cette méthode donne en fait plus de poids aux excédents dégagés plus tôt au cours du cycle. On a en outre reproché au gouvernement le fait que l'Office national de statistique a requalifié les dépenses pour les routes en investissements, ce qui a été considéré, à tort ou à raison, comme une modification effectuée par le gouvernement à son avantage.

L'investissement est exclu de la règle d'or en application des conventions de comptabilité nationale. Cette solution a été critiquée parce que l'exclusion de l'investissement ne prend généralement pas en compte l'accumulation de capital humain, qui peut en fait avoir un taux de rendement social plus élevé que l'investissement en capital matériel public. Mais les problèmes que soulèvent la définition du capital humain et plus particulièrement son amortissement prêtent eux-mêmes à controverse et des manipulations seraient possibles de ce fait. De même, les estimations de la consommation

du stock de capital matériel, nécessaires pour mesurer en termes nets l'investissement public, sont elles aussi difficiles à calculer correctement.

Dans le rapport prébudgétaire 2008, le gouvernement a indiqué que la règle de l'investissement viable a été elle aussi respectée, la dette nette étant inférieure à 40 % du PIB en moyenne sur l'ensemble du cycle tel qu'identifié. L'objection qu'on peut faire à la règle de la dette viable est la suivante : maintenir l'endettement public à un niveau responsable et viable est tout à fait louable, mais l'indicateur d'endettement public doit prendre en compte tous les engagements publics susceptibles d'être à la charge des générations futures. Cela inclut des éléments hors bilan comme les engagements au titre des retraites et un certain nombre d'obligations conditionnelles qui se concrétiseront très probablement. On peut citer à cet égard un certain nombre de paiements concernant les initiatives pour le financement privé (voir ci-après). Le rapport sur les finances publiques à long terme, qui est publié régulièrement, offre une analyse approfondie des pressions à long terme sur les dépenses, et notamment une évaluation des indicateurs des bilans de définition large. Le gouvernement s'est engagé à produire pour 2009-10 des comptes couvrant toutes les administrations publiques, dans le contexte du passage aux normes comptables IFRS.

Options pour une reformulation des règles de politique budgétaire

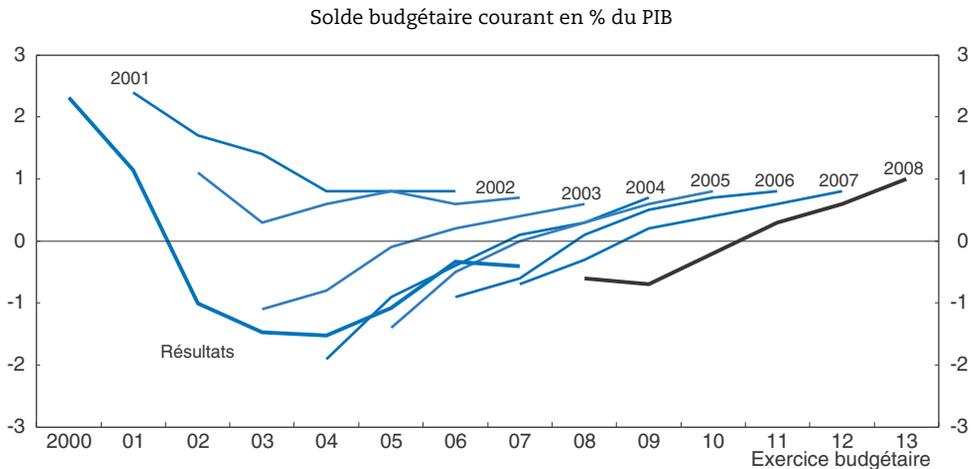
L'Étude précédente (OCDE, 2007b) comportait un ensemble de recommandations en vue de l'amélioration des règles de politique budgétaire. Il était préconisé notamment de reformuler la règle d'équilibre budgétaire de façon qu'elle soit moins tributaire de la datation du cycle et d'introduire des mécanismes de limitation des dépenses, surtout en cas de recettes conjoncturelles exceptionnelles. D'autres organismes ont formulé des propositions similaires. Par exemple, l'Institute of Fiscal Studies (2009) a suggéré que le budget recherche un certain excédent budgétaire au cours de la période prévisionnelle indépendamment des résultats passés (sans doute sauf si le niveau d'endettement est jugé excessif). Cette solution prospective offre l'avantage de ne pas avoir à remédier aux erreurs prévisionnelles antérieures et elle est analogue à celle qui consiste, pour une autorité monétaire, à cibler l'inflation future sans tenir compte du niveau actuel des prix. À cet égard, Honjo (2007) utilise un modèle macroéconomique du Royaume-Uni pour montrer qu'en visant un excédent budgétaire courant à un horizon glissant de deux à cinq ans, on pourrait améliorer la stabilité macroéconomique. Cela tient essentiellement à ce qu'on évite ainsi des durcissements imprévus de la politique budgétaire nécessaires vers la fin du cycle économique pour respecter la règle, qui peut avoir un caractère rétrospectif dans certaines circonstances. Cependant, cette règle pose de réels problèmes de transparence et de responsabilité si elle ne peut pas être respectée au stade des résultats.

La règle d'application temporaire en vigueur actuellement, mise en place après la suspension des règles valables jusqu'au rapport prébudgétaire de novembre 2008, est essentiellement prospective au sens indiqué ci-dessus. La règle temporaire consiste à « améliorer chaque année le budget corrigé des fluctuations conjoncturelles, dès lors que l'économie sortira de la récession, de façon à atteindre l'équilibre et à faire baisser la dette en proportion du PIB une fois que les chocs mondiaux auront produit tous leurs effets sur l'économie ». Selon les prévisions du budget, cet ajustement s'étalerait sur huit ans et le budget courant reviendrait à l'équilibre en 2017-18.

Indépendance des autorités budgétaires

Toute approche prospective est très tributaire de prévisions – macroéconomiques et budgétaires – crédibles et objectives. La prévision budgétaire est un exercice délicat, car les sources d'erreur sont nombreuses et les erreurs sont souvent en corrélation positive. La performance du Trésor au cours de ces dernières années (graphique 2.7) n'est pas le seul exemple à cet égard. En fait, les prévisions trop optimistes ont souvent pour contrepartie des dépassements budgétaires ultérieurs du type de ceux qu'illustre le graphique 2.7. Ce type de comportement a pu être observé dans un grand nombre de pays dont les gouvernements ont intérêt à établir des prévisions de croissance *ex ante* irréalistes, puis à imputer à une croissance *ex post* inférieure aux prévisions tout dérapage budgétaire par rapport aux prévisions. Toutefois, rien n'indique que les prévisions indépendantes, par exemple celles des organisations internationales, soient systématiquement meilleures que la prévision du Trésor britannique. Lorsqu'il existe un biais systémique, un moyen de remédier à ce problème et d'améliorer la crédibilité des prévisions consiste à faire en sorte que la formulation des prévisions soit plus indépendante du gouvernement. C'est la solution adoptée à un degré ou à un autre par plusieurs pays de l'OCDE, dont l'Autriche, la Belgique et les Pays-Bas, où les prévisions macroéconomiques utilisées dans le budget sont établies par un organisme indépendant (CE, 2008). Au Royaume-Uni, le NAO audite les prévisions de certains paramètres budgétaires, y compris la croissance tendancielle, qui est la variable macroéconomique la plus importante.

Graphique 2.7. **Les prévisions budgétaires successives ont abouti à un résultat final similaire**



Source : HM Treasury, Budget Reports.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/648003248522>

Dans de nombreux pays, le rôle que jouent les autorités fiscales indépendantes va au-delà de l'établissement de prévisions macroéconomiques, ces autorités pouvant formuler des propositions, établir des prévisions et évaluer la politique budgétaire elle-même, encore qu'il puisse être malaisé de tirer des conclusions définitives concernant l'impact d'organismes budgétaires indépendants sur les résultats budgétaires, étant donné la

diversité des dispositifs et la difficulté de faire la distinction entre le rôle d'un tel organisme et d'autres facteurs tels que la spécification des règles budgétaires. S'il est vrai qu'on observe ici et là une très forte résistance à l'indépendance des autorités fiscales – souvent en faisant valoir, sans le dire, que la politique budgétaire est une prérogative politique des élus –, ce type de délégation peut résoudre les problèmes d'incohérence temporelle dans la formulation de la politique budgétaire et être un moyen de lutter contre l'influence des groupes de pression. Toutefois, alors que la préparation de prévisions macroéconomiques peut se faire pour une large part indépendamment du gouvernement, les prévisions de recettes et de dépenses exigent l'accès à des informations sur les finances publiques dont ne disposent généralement que les gouvernements, notamment pour ce qui est des données sur les dépenses des ministères en cours d'année et l'évolution des recettes telle que déterminée par HM Revenue & Customs, et l'aide de certains services gouvernementaux est nécessaire pour chiffrer correctement les politiques envisagées. De plus, pour des raisons de protection de la vie privée ou d'autres encore, ces informations ne seront probablement pas confiées au secteur privé et des problèmes juridiques peuvent même se poser pour la communication de ces informations à certains types d'organismes indépendants. Malgré tout, si, pour ces motifs, les prévisions budgétaires ne doivent pas échapper à une autorité publique, on pourrait créer un organisme public indépendant qui aurait le même statut juridique que l'ONS ou le NAO. Au Royaume-Uni, le NAO joue déjà actuellement un rôle de vérification de certains paramètres budgétaires, notamment la croissance tendancielle du PIB, les prix du pétrole et le décompte des demandes d'indemnisation du chômage, mais en outre il a audité l'appréciation du Trésor sur la datation du cycle économique¹⁴. Une autorité budgétaire indépendante peut avoir également pour mission d'évaluer a posteriori le respect des règles de politique budgétaire ; c'est ce qui se fait en Suède (dont le Conseil budgétaire a été créé en 2007) et aux Pays-Bas¹⁵. Un organisme indépendant intervient dans les prévisions de recettes en Allemagne depuis 1955, lorsqu'une commission consultative indépendante a commencé d'établir les prévisions de recettes fiscales sous les auspices du ministère fédéral des Finances. Aux États-Unis, le Congressional Budget Office (CBO), créé en 1974, a pour mission de fournir aux commissions budgétaires et au Congrès une source non partisane d'informations budgétaires et économiques, indépendamment de l'exécutif. Le CBO prête son concours aux commissions budgétaires en établissant des prévisions budgétaires et économiques, en analysant les propositions budgétaires du Président et en soumettant aux instances législatives d'autres options pour les dépenses et les recettes. De plus, les agents du CBO peuvent être appelés à témoigner devant les commissions du Congrès sur les perspectives budgétaires et économiques et toutes les questions qui s'y rattachent. Il n'y a pas de recette unique pour renforcer la responsabilité, comme en témoigne la diversité des dispositifs institutionnels d'un pays à l'autre. Le cadre institutionnel actuel du Royaume-Uni comporte une série d'éléments régulateurs, de la fonction de contrôle du Parlement aux audits du NAO, en passant par les commentaires d'organisations non gouvernementales ayant des compétences fiscales (par exemple l'IFS et le NIESR) et les médias – autant de mécanismes qui contribuent à rendre le gouvernement comptable de ses décisions de politique budgétaire. Au Royaume-Uni, les données budgétaires effectives sont fournies par un organe indépendant, l'Office for National Statistics, et l'appréciation du Trésor sur le cycle économique est vérifiée par le National Audit Office.

Règles de dépenses

Comme on vient de l'indiquer, la dégradation des résultats budgétaires au Royaume-Uni, depuis le début de ce siècle tient en grande partie à un déficit de recettes par rapport aux prévisions et à une augmentation des dépenses publiques dans les premières années du siècle. Cette augmentation est pour beaucoup le résultat d'une politique délibérée. Un cadre budgétaire bien articulé est précieux, notamment dans un souci de responsabilité vis-à-vis du public, mais des règles de dépenses complétant le cadre budgétaire plus large ont souvent été couronnées de succès sur le plan de la discipline budgétaire. Le cadre pluriannuel de dépenses du Royaume-Uni est décrit ci-après. Le plafonnement pluriannuel prospectif des dépenses s'appliquant aux éléments discrétionnaires du budget donne de bons résultats en Espagne, en Finlande, aux Pays-Bas, en République tchèque et en Suède, car il contribue à limiter les augmentations de dépenses dues aux politiques mises en œuvre. Selon OCDE (2007a), les épisodes d'assainissement budgétaire ont plus de chances d'être couronnés de succès lorsque des règles de dépenses sont en place, en particulier parce que les dérapages se produisent généralement du côté des dépenses. Ces plafonds de dépenses sont en général fixés au début du mandat du gouvernement, à la lumière de ses priorités et de ses engagements. Ils fonctionnent généralement de telle sorte qu'en cas d'expansion économique une partie des excédents est épargnée, les règles de dépenses plafonnant la proportion de l'excédent pouvant être dépensée¹⁶, alors qu'en cas de ralentissement de l'activité, compte tenu du cadre de maîtrise des dépenses publiques du Royaume-Uni, on laisse fonctionner les stabilisateurs automatiques puisque les plafonds de dépenses excluent les éléments cycliques des dépenses publiques, notamment l'indemnisation du chômage. De cette manière, les règles de dépenses rompent le lien entre recettes et dépenses afin que les recettes supplémentaires ou exceptionnelles ne se traduisent pas directement par de nouvelles dépenses.

Les règles de dépenses sont particulièrement séduisantes en ce que les propositions d'action qui pourraient les enfreindre sont immédiatement identifiables, ce qui a un effet direct de responsabilisation et de dissuasion (Anderson et Minarik, 2006). En Suède, par exemple, la loi exige un suivi semestriel et en cas de signes de dépassement (global), le gouvernement doit préparer des mesures correctrices. L'Autriche a adopté un dispositif comportant des sanctions financières qui rappellent la procédure de déficit excessif du Pacte de stabilité et de croissance, et en Allemagne le Conseil de politique budgétaire recommande des mesures correctrices s'il constate des dépassements de dépenses. Les règles de dépenses peuvent également être conçues de telle sorte que les ministères et les ministres soient tenus directement responsables des dépassements. De plus, comme pour la règle *d'or* actuelle, on peut dissocier les dépenses en capital des règles de dépenses, car ce sont les dépenses en capital qui sont généralement les premières victimes des efforts d'assainissement budgétaire alors que survivent d'autres programmes moins productifs, mais politiquement sensibles. Il faut néanmoins veiller à ce que certaines dépenses ne soient pas requalifiées en dépenses d'équipement pour échapper à la discipline qu'imposent les règles de dépenses. Au Canada, les règles de dépenses excluent également les programmes qui s'autofinancent.

Les règles de dépenses peuvent introduire plus de stabilité et de prévisibilité dans l'impact du secteur public sur la demande globale, ce qui facilite considérablement la tâche des autorités monétaires. Les règles de déficit qui visent à l'équilibre sur l'ensemble du cycle peuvent se traduire par des ajustements constants au fur et à mesure qu'on dispose en temps réel des informations sur l'état de l'économie et qu'on les révisé ultérieurement, ce qui nécessitera de nouveaux ajustements. Le fait que les règles de déficit s'appliquent

au solde total (moins les dépenses en capital pour la règle d'or du Royaume-Uni), alors que les règles des dépenses ne portent que sur les éléments discrétionnaires identifiables du budget et excluent expressément les éléments plus conjoncturels, signifie qu'il n'y a pas besoin d'ajustements pendant le cycle. Si l'on associe des règles des dépenses à une règle de déficit et si cette dernière montre qu'on approche d'un seuil où une action est nécessaire, on pourra soit prendre des mesures correctrices du côté des recettes, soit procéder à une réduction généralisée des dépenses.

Les règles de dépenses s'appliquent dans certains pays parallèlement aux objectifs globaux de déficit ; dans plusieurs pays européens, par exemple, elles complètent le PSC. En Suède, où l'objectif global est un excédent de 2 % au cours du cycle, la procédure budgétaire se déroule selon un schéma descendant, de façon que les plafonds de dépenses nominales soient établis compte tenu de l'objectif d'excédent global. Les plafonds de dépenses sont négociés chaque année pour une période glissante de trois ans à laquelle on ajoute la dernière année, avec possibilité de renégocier les deux années en cours, bien que cela ne se soit jamais produit au cours des dix ans d'existence de ce système. Toute proposition de modification (soumise par le Parlement, par exemple) allant au-delà de la marge généralement prévue de flexibilité doit être présentée sous la forme d'un ensemble complet de mesures respectant les plafonds et cadres de dépenses préalablement convenus. En Finlande, les règles de dépenses sont fixées sur une période glissante de quatre ans et exprimées en termes réels ; de plus, elles couvrent les transferts aux collectivités locales, de sorte que malgré l'exclusion de l'indemnisation du chômage, des aides au logement et de la charge d'intérêts, les trois quarts environ des dépenses de l'administration centrale sont assujetties aux plafonds (Anderson et Minarik, 2006)¹⁷. Les règles de dépenses finlandaises fonctionnent dans le cadre budgétaire de l'UEM et comportent un « frein » qui entre en action si le déficit atteint 2¾ pour cent du PIB, le gouvernement devant prendre des mesures correctrices même en cas de ralentissement économique. Aux Pays-Bas, les plafonds explicites de dépenses s'articulent autour des trois grands secteurs du budget, le secteur de base, le secteur de la santé et le secteur de la sécurité sociale/du marché du travail ; ils sont négociés par les partis de la coalition au pouvoir et sont censés s'appliquer jusqu'à la fin du mandat du gouvernement ; c'est pourquoi ils sont exprimés en termes réels. Des sous-plafonds sont fixés également pour chaque ministère du secteur de base et les transferts entre secteurs sont autorisés, mais seulement pour financer les dépassements de dépenses de programmes préexistants qui sont dus à des hausses imprévues des coûts. Les nouveaux programmes doivent être approuvés par tous les membres de la coalition par voie d'accord au sein du Conseil des ministres et c'est ce dernier qui décide également comment les dépassements doivent être généralement financés en désignant les ministères contributeurs.

En 1997, le Royaume-Uni a mis en place un examen des dépenses qui a lieu tous les deux ou trois ans. L'examen des dépenses se fait sur la base des priorités du gouvernement, qui sont mises en œuvre au moyen de plafonds ministériels de dépenses et d'accords de service public, ces accords définissant les principales améliorations que le public peut atteindre de l'utilisation des ressources en question. Les dépenses qui ne peuvent pas être raisonnablement fixées au moyen de plafonds pluriannuels, notamment celles pour la sécurité sociale, sont couvertes par les dépenses à gestion annuelle. Un examen des dépenses a été réalisé en 1998, 2000, 2002, 2004 et 2007. Pour 1998 et 2007, il s'est agi d'un examen complet, qui a pris en compte tous les programmes publics en base zéro, alors que l'examen régulier est axé sur l'affectation des ressources supplémentaires

marginales disponibles pour les dépenses publiques. Mais, l'examen des dépenses au Royaume-Uni diffère à plusieurs égards d'un plafond de dépenses du type de ceux utilisés dans plusieurs pays d'Europe continentale. Il n'est pas fixé au début du mandat du nouveau gouvernement et n'est pas établi pour la durée de ce mandat. Au Royaume-Uni, les plafonds ministériels de dépenses sont fixés lors de l'examen des dépenses pour trois ans, l'année à cheval sur deux examens étant généralement revue tous les deux ans. Toutefois, lors des deux derniers examens des dépenses (CSR07 et SR04), l'année à cheval sur les examens n'a pas été révisée.

Si les règles de dépenses ont si bien fonctionné cette dernière décennie dans plusieurs pays d'Europe continentale, c'est peut-être parce qu'une coalition était généralement au pouvoir dans ces pays, et qu'il peut en résulter un engagement politique ferme sur les cadres de dépenses. Lorsque le gouvernement en place est plus hétérogène, cela signifie qu'après une élection, une fois négociées les règles de dépenses pour le programme de la coalition, ce cadre devient rigide car toutes les parties aux négociations sont conscientes que toute renégociation ou tout dépassement de dépenses aura un impact sur l'ensemble du dispositif, et notamment sur les programmes qu'elles ont négociés au nom de leur électeur. Comme le font valoir Hallerberg *et al.* (2004), les règles budgétaires contribuent dans ces pays à « ... renforcer la crédibilité de ce qu'on peut assimiler à un contrat budgétaire ». Dans le système de Westminster, lorsqu'un seul parti a généralement la majorité à la Chambre basse, manquer à sa promesse est sans doute politiquement moins coûteux. Tandis que les ministres sont tenus pour responsables de leurs actes de gestion publique et doivent rendre compte au Parlement, l'application de règles de dépenses se conjuguant à une responsabilisation ministérielle accrue atténuerait jusqu'à un certain point ce problème. Dans le contexte du Royaume-Uni, il est en outre difficile d'encadrer par un ensemble de règles de dépenses le programme du gouvernement tel qu'il a été formulé au cours d'une élection, car le cycle électoral est relativement long (cinq ans, contre quatre ans dans la plupart des pays européens qui appliquent des règles de dépenses). Au Royaume-Uni, il est de pratique courante de présenter dans le budget des prévisions budgétaires pour une période de cinq ans, mais ces prévisions peuvent être révisées tous les six mois via la procédure normale du budget et du rapport prébudgétaire.

Mesures au niveau des recettes

Il faudrait mettre en réserve une bonne partie des fortes augmentations de recettes provenant de sources notoirement très instables ou contingentes (notamment en cas de bulle des prix des actifs). La Norvège, par exemple, a créé un fonds de stabilisation pour gérer prudemment les recettes exceptionnelles de son secteur pétrolier. C'est ce qu'a fait également le Mexique. Le Chili a lui aussi un mécanisme budgétaire pour la gestion des recettes instables sujettes aux fluctuations des cours du cuivre. Un cadre assorti de règles de dépenses plus rigides contribuerait à faire en sorte que les plus-values de recettes exceptionnelles de ce type ne se traduisent pas par de plus fortes dépenses. Néanmoins, il serait en particulier très difficile de prendre en compte les effets de prix des actifs, faute de savoir quels sont les prix d'équilibre des actifs.

Du côté des recettes également, il faudrait que le gouvernement s'emploie à lier les tranches de l'impôt sur le revenu et les cotisations d'assurance sociale à la progression des salaires, et non à la hausse des prix calculée en fonction des chiffres de l'indice des prix de détail (IPC) du mois de septembre précédant l'exercice fiscal en question. Jusqu'à présent, la définition de la situation « à politiques inchangées » prend en compte cette hausse des

prix, de sorte que même si l'alourdissement automatique de la fiscalité, calculé en fonction de l'inflation, est rétrocedé sous la forme de baisses d'impôts ou d'augmentations des dépenses, l'écart entre la progression des salaires et celle des prix a permis au gouvernement de bénéficier d'une amélioration budgétaire « à politiques inchangées », qui a été estimée par l'IFS à environ $\frac{3}{4}$ pour cent du revenu national par an (IFS, 2009). Toutefois, les décisions sur l'indexation statutaire sont prises de façon transparente, car les niveaux fixés font l'objet chaque année d'un débat au Parlement.

Engagements hors bilan

Une règle de politique budgétaire visant à maîtriser l'évolution de la dette publique est utile, en particulier dans l'optique de l'équité entre générations. Mais comme on l'a indiqué dans l'Étude précédente, elle doit être complétée par un mécanisme se référant à une définition plus large des engagements futurs du secteur public, qui prenne en compte les engagements de l'État hors bilan ; c'est ainsi qu'on aura une image exacte de la viabilité à long terme des finances publiques, surtout dans la perspective du vieillissement de la population. Comme le préconisait l'Étude précédente, la règle de l'investissement viable devrait comporter un élément couvrant les engagements hors bilan de l'État et ses obligations conditionnelles, en particulier les engagements du secteur public au titre des retraites, les paiements futurs pour les contrats relevant de l'Initiative pour le financement privé et la dette des chemins de fer nationaux, qui, pris ensemble, pourraient alourdir considérablement l'endettement public¹⁸. Bien que le gouvernement se soit efforcé de faire preuve de transparence en publiant des estimations de l'ordre de grandeur de ces engagements – par exemple, le Trésor rend publics les paiements au titre des opérations relevant de l'Initiative pour le financement privé pour chacune des 25 prochaines années – une règle de viabilité de la dette est moins contraignante si l'on exclut une partie des engagements de l'État. De plus, un niveau élevé d'engagements hors bilan peut favoriser des opérations de comptabilisation créatrice pour la classification de ces engagements. La gestion du hors bilan de l'État est également critiquable en ce que la valeur de ces engagements n'est pas fréquemment mise à jour. Par exemple, les estimations des engagements au titre des retraites publiques n'ont pas été mises à jour depuis 2006 et si l'on actualisait les hypothèses actuarielles, on obtiendrait probablement des estimations bien plus élevées. Lorsque des engagements restent hors bilan, le gouvernement n'a aucunement l'obligation d'actualiser leur valeur ; de plus, s'il y a actualisation, rien n'oblige expressément à faire connaître les paramètres sous-jacents. Le gouvernement s'est engagé à produire pour 2009-10 des comptes couvrant toutes les administrations publiques, dans le contexte du passage aux normes comptables IFRS.

L'État détient aujourd'hui des participations (pour la totalité ou seulement une partie du capital) dans un certain nombre d'institutions financières, dont les passifs sont dûment intégrés par l'ONS dans les statistiques des finances publiques. Toutefois, ces engagements ont pour contrepartie les actifs de ces institutions et, puisque le gouvernement n'a pas l'intention de rester actionnaire à long terme, ces passifs devraient être couverts par le futur acquéreur ; en réalité, il est même possible que l'État retire un profit de ces opérations lorsque la situation se sera normalisée sur les marchés financiers¹⁹. Dans le budget 2009, le gouvernement a annoncé que la valeur supérieure de sa fourchette d'estimation des pertes nettes dues aux interventions dans le secteur financier, provisoirement évaluées à GBP 50 millions ou $3\frac{1}{2}$ pour cent du PIB, serait intégrée aux prévisions budgétaires.

Encadré 2.2. **Recommandations concernant la politique budgétaire à moyen terme**

- Il faudrait envisager de reformuler les règles de politique budgétaire complétant le *Code de stabilité budgétaire*, en leur conférant un caractère plus prospectif.
- Les règles budgétaires devraient veiller à imposer une discipline en matière de dépenses. Les investissements publics et les éléments conjoncturels devraient rester exclus de l'application de la règle de dépenses, de façon à ne pas défavoriser de nouveau les investissements publics et à ne pas entraver le fonctionnement anticyclique des stabilisateurs automatiques.
- Il faudrait que les tranches de l'impôt sur le revenu et des cotisations d'assurance sociale soient liées à l'évolution des salaires, et pas à la hausse des prix.
- Le calendrier de rééquilibrage du budget une fois que le ralentissement économique actuel se sera atténué devrait être plus ambitieux. Tandis que certaines économies par optimisation des dépenses ont été spécifiées dans le rapport prébudgétaire et dans le budget, il faudrait cibler plus explicitement les programmes dont les dépenses devraient être amputées et envisager des mesures temporaires d'augmentation des recettes pour accélérer le rééquilibrage du budget et réduire le niveau élevé d'endettement accumulé au cours de la récession actuelle. Le gouvernement devrait faire son maximum pour contribuer positivement à l'épargne nationale dès que possible, tout en évitant de compromettre la reprise économique.
- Le gouvernement devrait s'en tenir à ses engagements sur la cession d'actifs publics, tels que définis dans le budget 2009.
- Le cas échéant, les objectifs d'endettement public devraient prendre en compte les engagements de l'État hors bilan.

Notes

1. La dette publique nette atteignait 39.2 % du PIB en 1998 ; elle est tombée à 30.9 % en 2001 et est remontée à 40.2 % en 2008 (à l'exclusion des emprunts pour la nationalisation des banques). Le budget courant a été excédentaire de 0.7 % du PIB en 1998, l'excédent culminant à 2.1 % en 2000. Depuis, il a été légèrement déficitaire.
2. Le budget d'avril 2002 a annoncé des augmentations de dépenses pour le NHS d'environ 7.4 % en moyenne par an (en termes réels) pour la période 2003-04 à 2007-08, soit une progression totale de quelque 33 %. Ces hausses s'ajoutaient à celles annoncées dans le budget 2000 et faisaient suite aux recommandations du rapport Wanless (publié en avril 2002), qui soulignait l'écart de niveau de financement public de la santé entre l'Europe et le Royaume-Uni. L'intention était de financer les hausses de dépenses annoncées en 2002 par relèvement des cotisations salariales et patronales d'assurance sociale. Mais en fait, les hausses de cotisations n'ont pas couvert la progression des dépenses.
3. Il faut se montrer prudent lorsqu'on fait des comparaisons à long terme, car les variations observées résultent parfois de modifications des définitions. La requalification de sociétés à la suite de leur privatisation a été la principale cause de la contraction de l'emploi dans le secteur public au cours des années 80.
4. L'Office national de la statistique (ONS) publie deux séries de la dette publique nette – l'une à l'inclusion du coût des nationalisations, l'autre à l'exclusion de ce coût.
5. Bien que l'efficacité d'une baisse de la TVA sous l'angle de la relance soit discutable, on considère que les effets d'annonce du rétablissement de la TVA à son taux précédent contribuent très fortement à ce que les consommateurs avancent leurs achats (Crossley et al., 2009).
6. Passer d'une dette de 37 % du PIB à 57 %, comme l'envisage le Trésor dans le rapport prébudgétaire 2008, alourdira les paiements d'intérêts d'environ GBP 10 milliards par an (0.7 % du PIB) si cette augmentation est financée au taux actuel de 3.5 % des obligations à dix ans.

7. Dans le rapport prébudgétaire, le Trésor estimait que les recettes fiscales provenant du secteur du logement et du secteur financier seraient ramenées de 4¼ pour cent du PIB en 2007-08 à 2¼ pour cent en 2008-10, avant de se redresser à 3½ pour cent du PIB à partir de 2013-14 (HM Treasury, 2008c).
8. Sandal (2004) estime que dans le cas de la Norvège, de la Suède et de la Finlande, où le coût des nationalisations et privatisations bancaires en termes d'endettement public brut a été respectivement de 2, 3.6 et 9 % du PIB, le contribuable norvégien, après revente des actifs, a finalement été bénéficiaire net (0.4 % du PIB), alors que le coût net pour le secteur public a été de 0.2 % du PIB en Suède et de 5.3 % du PIB en Finlande.
9. Au 31 mars 2009, l'encours net des prêts (compte tenu des espèces détenues par Northern Rock à la Banque d'Angleterre) s'élevait à GBP 9.8 milliards, soit GBP 14.6 milliards en termes nets. L'encours brut était de GBP 26.9 milliards à la fin de 2007.
10. Dans le cadre du Programme d'efficacité opérationnelle (OEP), le rapport prébudgétaire 2008 a annoncé la mise en place de groupes de travail chargé de réfléchir à d'autres modes de gestion, y compris la vente, pour tout un ensemble d'actifs publics (notamment le patrimoine immobilier de l'État, dont la valeur est estimée à GBP 370 milliards). Ces groupes de travail doivent formuler des recommandations en vue du budget 2009. Le rapport prébudgétaire 2008 a recensé un certain nombre d'actifs publics pour lesquels une solution autre que la propriété et l'exploitation intégrales par le secteur public pourrait être envisagée. Il s'agit du centre de conférences Queen Elizabeth, de la Monnaie royale, du Registre foncier et de l'Institut géographique national. Une autre possibilité est la vente du spectre électromagnétique qui est attribué au ministère de la Défense et que ce dernier n'utilise pas. Le gouvernement a toutefois exclu la privatisation totale de la Poste royale.
11. C'est cette dérogation (clause 11) que le gouvernement a utilisée à l'occasion du rapport prébudgétaire 2008 pour suspendre les règles d'application actuelles à titre temporaire.
12. Gale et Orzag (2002), Bernoth et al. (2006) et Thomas et Wu (2009) montrent que les taux des obligations d'État sont étroitement corrélées aux anticipations du solde budgétaire de l'État.
13. Le Trésor a publié un supplément au rapport prébudgétaire 2008 concernant la façon de mesurer et de dater le cycle économique précédent (HM Treasury, 2008b).
14. La mission du National Audit Office en matière de formulation de la politique budgétaire est précisée à l'article 26 du Code de stabilité financière : « le Trésor invite le National Audit Office à vérifier toute modification des principales hypothèses et conventions des prévisions budgétaires. Le Contrôleur et Auditeur général veille à ce que tout avis soit communiqué au Trésor et soumis au Parlement ».
15. En Suède, le Conseil de politique budgétaire n'a pas seulement pour mission d'évaluer a posteriori le respect des objectifs de politique budgétaire (viabilité à long terme, objectif budgétaire, plafonds de dépenses et conformité de la politique budgétaire au cycle économique) ; il examine aussi la clarté des propositions du gouvernement, les prévisions économiques et les modèles sur lesquels elles se fondent. De plus, un autre organisme indépendant, l'Institut national de recherche économique (NIER), établit les prévisions macroéconomiques qui seront utilisées pour le budget.
16. Joumard et André (2008) montrent que les recettes exceptionnelles sont liées au caractère procyclique de la politique budgétaire et Turrini (2008) et Wierts (2007) considèrent que les règles de dépenses réduisent le dérapage des dépenses lié à ces recettes exceptionnelles.
17. Sont également exclues les dépenses qui font l'objet d'un abondement par des financements de l'Union européenne.
18. Début 2006, le Service actuariel du gouvernement (GAD) estimait que les engagements totaux des régimes de retraite professionnelle de la fonction publique reposant sur un système de répartition atteignaient GBP 650 millions (environ 50 % du PIB).
19. Le gouvernement a mis en place une instance dénommée « UK Financial Investments Limited » (UKFI) chargée de gérer dans des conditions commerciales les participations que l'État a récemment prises dans les banques.

Bibliographie

- Anderson, B. et J. Minarik (2006), « *Design Choices for Fiscal Policy Rules* », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, n° 4, OCDE, Paris.
- Barker, K. (2006), *Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs*, Barker Review of Housing Supply – Final Report available at: www.barkerreview.org.uk.

- Bernoth, K. J. von Hagen et L. Schuknecht (2006), « Sovereign Risk Premiums in the European Government Bond Market », *Governance and the Efficiency of Economic Systems (GESY) Discussion Paper*, n° 151, www.gesy.uni-mannheim.de.
- Bernoth, K. et G. Wolff (2006), « Fool the Markets? Creative Accounting, Fiscal Transparency and Sovereign Risk Premia », *DNB Working Paper*, n° 103, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- Crossley, T., Low, H. et M. Wakefield (2009), *The Economics of a Temporary VAT Cut*, Institute of Fiscal Studies.
- Commission européenne (2008), *Fiscal Frameworks in EU Member States: an Update*, Directorate General Economic and Financial Affairs, ECFIN/C2-REP 54784.
- Emmerson, C. (2008), *PBR 2008 and the Public Finances*, Institute of Fiscal Studies, www.ifs.org.uk/budgets/pbr2008/pubfin.ppt.
- Emmerson, C., Frayne, C., et S. Love (2004), *Updating the UK's Code for Fiscal Stability*, *Institute of Fiscal Studies Working Paper*, 04/29.
- Fatas, A. (2005), « Is there a Case for Sophisticated Balanced-Budget Rules? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 466.
- FMI (2009), *Staff Note prepared for Group of Twenty – Meeting of Deputies 31 January-1 February, 2009*, Londres, Royaume-Uni.
- Gale, W. et P. Orszag (2002), « The Economic Effects of Long-Term Fiscal Discipline », *Urban-Brookings Tax Policy Center Discussion Paper*, 17 décembre.
- Girouard, N. et C. André (2005), « Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 434, OCDE, Paris.
- Hallerberg, M., R. Strauch et J. von Hagen (2004), « Budgeting in Europe after Maastricht: Patterns of Reform and Their Effectiveness », *Hacienda Publica Espanola*, n° 167.
- Henriksson, J. (2007), « Ten Lessons about Budget Consolidation », *Bruegel Essay and Lecture Series*, Bruxelles.
- HM Treasury (1998), *The Code of Fiscal Stability*, Budget 1998.
- HM Treasury (2001), *UK Policy Co-ordination: The Importance of Institutional Design*, www.hm-treasury.gov.uk/d/ukpolicycoordination.pdf.
- HM Treasury (2008a), *The Government's Fiscal Framework*, 24 novembre 2008. www.hm-treasury.gov.uk/prebud_pbr08_fiscalframework.htm.
- HM Treasury (2008b), *Evidence on the Economic Cycle*, 24 novembre 2008, www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr08_economiccycle_712.pdf.
- HM Treasury (2008c), *Pre-Budget Report*, novembre.
- HM Treasury (2009), *Budget 2009*, avril.
- Honjo, K. (2007), *The Golden Rule and the Economic Cycles*, *IMF Working Paper*, WP/07/199.
- Honohan, P. et D. Klingebiel (2003), « The Fiscal Cost Implications of an Accommodating Approach to Banking Crises », *Journal of Banking and Finance*, n° 27.
- Institute of Fiscal Studies (2007), *The IFS Green Budget: January 2007*, www.ifs.org.uk/publications/3841.
- Institute of Fiscal Studies (2008), *The IFS Green Budget: January 2008*, www.ifs.org.uk/publications/4112.
- Institute of Fiscal Studies (2009), *The IFS Green Budget: January 2009*, www.ifs.org.uk/publications/4417.
- Journard, I. et C. André (2008) « Revenue Buoyancy and its Fiscal Policy Implications », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 598, OCDE, Paris.
- Journard, I., M. Minegishi, C. André et C. Nicq (2008), « Accounting for One-off Operations when Assessing Underlying Fiscal Positions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 642, OCDE, Paris.
- Laeven, L. et F. Valencia (2008), « Systemic Banking Crises: A New Database », *IMF Papers*, n° 224, février.
- Ljungman, G. (2008), « Expenditure Ceilings – A Survey », *IMF Working Paper*, WP/08/282.
- OCDE (2007a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 81, OCDE Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE Paris.

- OCDE (2008), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 84, OCDE Paris.
- OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 85, OCDE Paris.
- ONS (2008), *Public Sector Finances – First Release*, janvier 2008.
- Reinhart, C. et K. Rogoff. (2009), « The Aftermath of Financial Crises », *National Bureau of Economic Research Working Paper*, n° 14656.
- Sandal, K. (2004), « The Nordic Banking Crises in the Early 1990s – Resolution Methods and Fiscal Costs », dans More, T.G., J.A. Solheim et B. Vale (dir. pub.): *The Norwegian Banking Crisis, Norges Banks Skriftserie/Occasional Papers*, n° 33.
- Tetlow, G. (2008), *PBR 2008 and the Fiscal Rules*, Institute of Fiscal Studies, www.ifs.org.uk/budgets/pbr2008/fiscal.ppt.
- Thomas, L. et D. Wu (2009), « Long-term Interest Rates and Expected Future Budget Deficits: Evidence from the Term Structure », *Applied Economics Letters*, vol. 16/4.
- Turner, D. et V. Koutsogeorgopoulou (2007), « The Costs of Delaying Fiscal Consolidation: A Case Study for Greece », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 582.
- Turrini, A. (2008), « Fiscal Policy and the Cycle in the Euro Area: The Role of Government Revenue and Expenditure », *European Commission European Economy Economic Papers*, n° 323.
- Wierdsma, P. (2007), « The Sustainability of Euro Area Debt: a Reassessment », *DNB Working Paper*, n° 134, Netherlands Central Bank, Research Department.

Chapitre 3

Le NHS : bilan de santé économique

Le programme de réformes engagé par le gouvernement depuis 2000 dans le secteur de la santé couvre de nombreux aspects de l'organisation des soins et services de santé et il s'est accompagné d'une augmentation notable des dépenses dans ce secteur. Nombre de ces réformes sont de nature à améliorer l'efficacité et la réactivité du système et, en fin de compte, les résultats sur le plan de la santé. Ce chapitre donne une vue d'ensemble de l'organisation et du financement du National Health Service ; il en examine les performances, évalue les réformes conduites depuis le début de la décennie, et formule des recommandations en vue de les développer.

Le système de santé anglais

Les soins et services de santé sont fondamentalement assurés par un système public centralisé, le National Health Service (NHS)¹. Le financement provient essentiellement de l'impôt et il est supervisé par le Department of Health (ministère de la Santé). Dans le cadre du processus d'examen des dépenses, le Parlement alloue les budgets de la santé pour trois ans, et le Department of Health doit pouvoir couvrir tous ses besoins, y compris ses dépenses d'investissement, de formation et de recherche, dans la limite des budgets qui lui sont alloués. En plus du cadre de planification triennal, des limites annuelles de dépenses sont appliquées avec rigueur aux différents secteurs du NHS.

Traditionnellement, les dépenses du système de santé anglais étaient relativement faibles au regard de ce qu'on observe dans d'autres pays. Cependant, dans les années 90, il est apparu clairement que le NHS n'était pas performant selon certains indicateurs et en termes de réactivité (par exemple, les temps d'attente étaient longs). Les faiblesses du système sont devenues une préoccupation centrale du pouvoir politique et, en 2000, le gouvernement s'est engagé à augmenter les dépenses (qui représentaient alors 7.2 % du PIB) de façon à les porter en cinq ans au niveau de la moyenne européenne (8 % du PIB à cette époque) (Ferriman, 2000).

L'engagement en faveur de l'augmentation des dépenses était subordonné à la mise en œuvre par le NHS de certaines réformes destinées à améliorer la qualité clinique et la réactivité du système. Le Department of Health a élaboré le plan pour le NHS (Department of Health, 2000), qui identifiait plus de 400 objectifs détaillés que le NHS devait atteindre en dix ans en contrepartie de l'augmentation de son financement. Depuis, le Department of Health consacre une grande partie de son énergie à la mise en œuvre du plan. Récemment, l'examen *Next Stage* définissait une stratégie qui doit permettre de continuer d'améliorer la qualité et la réactivité dans le contexte des réformes mises en œuvre depuis 2000 (Department of Health, 2008c).

Financement

Le NHS assure l'essentiel des soins et services de santé en Angleterre. Bien que le secteur privé de la santé gagne en importance, les dépenses privées sont faibles au regard de ce qu'on observe dans d'autres pays. Au Royaume-Uni, 11 % seulement de la population est couverte par une assurance santé privée, souscrite soit par l'employeur, soit à titre individuel. Dans bien des cas, l'assurance privée répond au désir d'éviter les longs délais d'attente qu'impose le NHS (Office of Health Economics, 2008). La participation directe des patients à la dépense n'intervient guère dans le financement de la santé. Les dépenses à la charge de l'utilisateur sont historiquement très faibles, se limitant essentiellement à certains médicaments, et de nombreux citoyens en sont exemptés. En 2004, 8.9 % seulement des prescriptions supportaient pleinement le forfait de GBP 6.20 théoriquement à la charge du patient (House of Commons Health Committee, 2006). Les forfaits pour les soins dentaires augmentent les dépenses à la charge du patient. Au total, toutefois, les frais

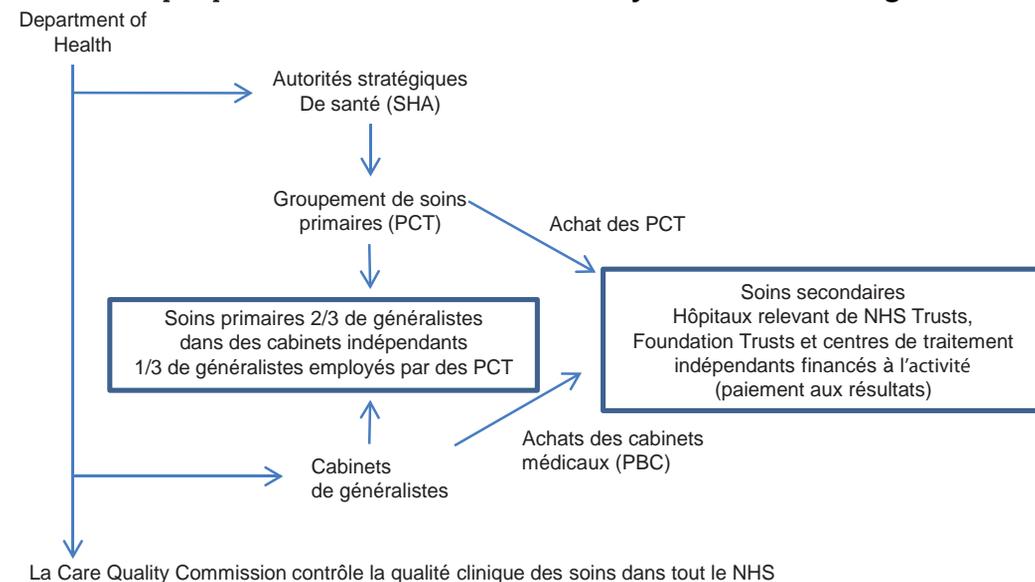
mis à la charge des utilisateurs ne représentaient que 1.3 % des recettes du NHS. Les personnes qui résident au Royaume-Uni sont donc particulièrement bien protégées, sur le plan financier, contre les conséquences de la maladie.

Organisation du système

Le NHS est organisé sur une base géographique. Le ministère au niveau national a deux grandes fonctions de supervision : fixer des normes de portée nationale et allouer les financements aux entités régionales. Il supervise les zones sanitaires locales au travers de 10 autorités stratégiques de santé (Strategic Health Authorities ou SHA), qui couvrent chacune une population d'environ 5 millions de personnes. Les SHA veillent à ce que les soins et services dispensés dans la région relevant de leur compétence satisfassent aux critères de performance énoncés par le ministère et restent dans les limites des enveloppes financières allouées. Les SHA exercent donc un rôle large de suivi pour le compte du ministère.

Les principales entités chargées d'organiser les soins au niveau local sont les 152 groupements de soins primaires (Primary Care Trusts ou PCT), qui couvrent chacun une population d'environ 400 000 personnes. Les PCT ont trois grandes responsabilités : organiser les soins primaires, principalement au sein de cabinets de généralistes ; acheter d'autres services de santé auprès du NHS et d'autres prestataires ; et promouvoir des initiatives de santé publique au niveau local. Les PCT reçoivent un budget fixe du Department of Health, qui doit leur permettre d'acheter des services de santé pour leur population, à savoir des soins primaires et de proximité et des soins hospitaliers, et de financer les consommations pharmaceutiques et des interventions de santé publique (graphique 3.1). Les budgets sont alloués en grande partie selon une formule nationale, à la capitation, et sont ajustés pour tenir compte des caractéristiques démographiques et socio-économiques locales ainsi que des disparités de coûts de main-d'œuvre et d'investissement selon les régions. Les PCT doivent contenir leurs dépenses annuelles dans les limites du budget qui leur est alloué.

Graphique 3.1. Flux financiers dans le système de santé anglais



Source : NHS.

Les PCT organisent les soins primaires dans le cadre de cabinets de généralistes au niveau local qui sont un aspect majeur du NHS. Chaque citoyen doit être inscrit auprès d'un cabinet de généralistes et, sauf en cas d'urgence, ne peut pas avoir accès à des soins secondaires dans le cadre du NHS sans être orienté par le généraliste. Les généralistes jouent donc un rôle fondamental en contrôlant l'accès et, de ce fait, sont un mécanisme important de limitation des coûts.

Il y a deux grandes formules pour rémunérer les généralistes. 85 % des généralistes sont des indépendants, et les deux tiers d'entre eux exercent selon les termes du contrat national de services médicaux généraux (GMS) négocié entre le Department of Health et le syndicat des médecins (British Medical Association). Ce contrat spécifie dans les détails les conditions de la rémunération des généralistes, avec une rémunération à la capitation pour les services de base, dans les centres de consultation de jour, par exemple, et une rémunération additionnelle pour des services supplémentaires, outre un système de primes qui doit garantir la qualité des soins primaires, qui représentent en moyenne 25 % environ des revenus du praticien. Les 15 % restants de généralistes sont salariés du groupement de soins primaires (PCT) local.

Les PCT achètent des soins secondaires et tertiaires sur un marché local de prestataires publics, privés et à but non lucratif. Dans le secteur hospitalier, les prestataires sont traditionnellement organisés en trusts. Les NHS Trusts sont des organismes publics avec un conseil d'administration désigné par une commission indépendante au nom du ministre de niveau national. Mais ce sont des entités indépendantes du PCT local qui se font concurrence pour obtenir l'activité que peuvent leur confier les PCT. De plus en plus de NHS Trusts sont transformés en fondations (Foundation Trusts), sous réserve qu'ils satisfassent à certains critères de performance tels qu'une bonne gestion financière et des délais d'attente courts. Comme les NHS Trusts, les Foundation Trusts se font concurrence pour attirer l'activité du NHS au niveau local. À la différence des NHS Trusts, les Foundation Trusts ne relèvent pas directement du ministère de la Santé, mais d'un régulateur financier indépendant connu sous la désignation de Monitor.

Les contrats négociés avec les PCT locaux sont la principale source de financement des NHS Trusts et des Foundation Trusts. Le financement est essentiellement à l'activité, sur la base de groupes homogènes de malades (GHM). Les prestataires sont rémunérés selon un tarif national fixe à propos duquel on parle de paiement aux résultats (Payment by Results ou PbR). Le système du PbR va de pair avec une importance accrue donnée au libre choix du patient. Une fois qu'un généraliste a décidé qu'un patient doit être orienté vers un hôpital ou un autre type de service de spécialiste, le patient est libre de choisir le prestataire.

De gros efforts ont été déployés, récemment, pour accroître le rôle joué par les prestataires privés, intensifier les pressions concurrentielles, étendre la liberté de choix des patients et réduire les temps d'attente en augmentant les capacités. On évoquera, en particulier, la création de centres de traitement indépendants, organisations médicales qui font des diagnostics de routine et se chargent de procédures chirurgicales en hospitalisation de jour et en court séjour.

Ces dernières années, un effort massif d'investissement dans les technologies de l'information a été déployé : on parle de l'initiative « Connecting for Health ». Il s'agit de coordonner un certain nombre d'initiatives importantes destinées à permettre de mieux

exploiter les TI dans le système de la santé et cela a débouché, notamment, sur la création d'un dossier médical électronique personnel complet. Le programme devrait permettre d'améliorer les résultats pour le patient et d'être plus réactif à ses attentes, et il devrait aussi générer d'importants gains d'efficacité en permettant des achats centraux de TI et en évitant les duplications et les erreurs partout dans le système. Le programme a fait l'objet d'intenses débats. En particulier, la mise en place du système du dossier médical électronique a été différée à plusieurs reprises et le retard est aujourd'hui de quatre ans. D'autres aspects du programme, en revanche, ont été mis en œuvre (par exemple, le dispositif « Choose and Book » qui doit permettre de prendre rendez-vous à l'hôpital en ligne) (National Audit Office, 2006a).

Gouvernance et réglementation

Un contrôle central fort exercé par le ministère de la Santé sur le NHS est un aspect inévitable d'un système financé par l'impôt dans lequel les décisions d'orientation et de dépenses sont prises par des ministres responsables devant le Parlement. Cependant, il y a eu une redistribution des responsabilités et des pouvoirs. Le récent examen du NHS, connu sous l'intitulé « Next Stage », énonce une vision dans laquelle le rôle du centre est de soutenir plutôt que de diriger les organisations locales : « ... le rôle du Department of Health est de permettre que les visions forgées par le NHS au niveau local deviennent réalité, tout en veillant à ce que l'universalité et le respect de normes minimum et des droits soient préservés et renforcés » (Department of Health, 2008c). Le but est de passer d'un système de santé dirigé par le centre à un système régulé dans lequel certaines normes de base et garanties sont assurées, les décideurs au niveau local jouissant par ailleurs d'une large liberté.

Le transfert de compétences a créé des tensions. Si les PCT au niveau local ont un certain contrôle sur les services qu'ils achètent, des disparités selon les zones dans l'offre de soins de santé risquent d'apparaître, et l'on a pu parler de « loterie en fonction du code postal ». Le Department of Health a déclaré que « le NHS doit être universel, ce qui ne signifie pas qu'il doit être uniforme. Il y aura clairement des normes et des droits minimum, mais il ne s'agira pas d'un modèle standard. » (Department of Health, 2008c). En outre, les PCT ont l'obligation statutaire de consulter les autorités locales et d'associer les patients et le public à leurs décisions. Toutefois, les conseils d'administration des PCT ne sont pas issus d'un processus démocratique, et la question se posera de savoir si les populations locales estimeront que les PCT ont une légitimité démocratique suffisante pour prendre des décisions importantes en matière de santé en leur nom.

On peut évoquer à ce propos le débat récent sur le point de savoir dans quelle mesure les patients du NHS devraient être autorisés à compléter leur traitement NHS en achetant des traitements additionnels à titre privé (en particulier, certains médicaments coûteux de « fin de vie » pour les malades du cancer) auxquels, actuellement, ils ne peuvent pas avoir accès dans le cadre du NHS. La faculté d'acheter des traitements à titre privé a toujours été une possibilité offerte par le système, mais certains PCT estiment que les patients qui font ce choix perdent leur droit au traitement NHS et doivent donc se procurer l'ensemble des soins à titre privé. Il s'agit de savoir si des services ainsi achetés en complément sapent le principe d'équité sur lequel le NHS est bâti, ou si c'est simplement la conséquence inévitable, voire souhaitable, de la volonté de promouvoir la liberté de choix du patient et de lui donner un plus large contrôle sur son traitement. L'exercice de consultation qui a été entrepris a conclu que les patients devaient être autorisés à payer des prestations complémentaires tout en conservant leur droit à être traités dans le cadre du NHS. Ce débat

a aussi mis en lumière d'importantes interrogations méthodologiques sur lesquelles l'institut national d'excellence sanitaire et clinique (National Institute for Health and Clinical Excellence ou NICE) devra se prononcer, par exemple le prix attaché aux traitements de fin de vie.

Un certain nombre d'instances veillent à ce que des normes minimum soient garanties. Le Department of Health fournit des lignes directrices sur les pratiques cliniques optimales, qui prennent la forme de cadres nationaux de service (National Service Frameworks) par grands types de pathologies. Il fixe aussi des objectifs et des normes de base auxquels toutes les organisations concernées doivent satisfaire. L'Institut NICE énonce des lignes directrices à caractère obligatoire, pour des traitements spécifiques, auxquels tous les PCT doivent se conformer, ainsi que des lignes directrices plus générales, sans caractère obligatoire. On ne sait pas quels sont les services discrétionnaires des PCT qui relèvent des lignes directrices à caractère obligatoire du NICE. Étant donné le transfert accru de pouvoirs aux PCT, une question centrale pour le NICE à l'avenir sera donc de savoir dans quelle mesure l'adoption de ses directives devrait rester obligatoire (House of Commons Health Committee, 2008a).

La principale instance de régulation concernant la qualité est la Commission pour la qualité des soins (Care Quality Commission ou CQC) (Healthcare Commission jusqu'en mars 2009), qui enregistre tous les prestataires de soins et services de santé (prestataires privés et prestataires du NHS) et contrôle les performances cliniques de toutes les organisations du NHS, y compris les Foundation Trusts. L'approche réglementaire adoptée par la Commission a été qualifiée de « déterminée par l'information en fonction du risque ». L'objectif est de s'appuyer sur la masse de données d'ores et déjà recueillies dans le cadre du NHS et de s'attacher à définir des référentiels et des pratiques optimales dont la pratique réelle pourra s'écarter quelque peu en fonction des circonstances, mais sans jamais tomber en deçà d'un certain niveau (Kennedy, 2008). Un élément particulièrement important à cet égard aura été la publication de cartes de performance annuelles par la Commission pour toutes les organisations du NHS qui donnent une évaluation synthétique de la performance selon un barème en quatre points. Ce dispositif a beaucoup aidé à focaliser l'attention des managers sur les objectifs de base du NHS. On peut aussi citer comme autres instances importantes de régulation la Commission d'audit (Audit Commission), qui contrôle la gestion financière de toutes les organisations du NHS, et le Monitor, qui est l'instance de régulation des Foundation Trusts, essentiellement axée sur la performance financière. Enfin, une nouvelle instance du NHS pour la coopération et la concurrence (NHS Co-operation and Competition Panel) a été mise en place en janvier 2009. Elle donne son avis au Department of Health sur le point de savoir si les marchés locaux de la santé fonctionnent de façon juste et efficiente.

Performance du système de santé

État de santé de la population

On utilise couramment les disparités dans l'état de santé de la population pour juger de la performance d'un système de santé, encore que la pratique soit largement sujette à débat. Traditionnellement, on mesure l'état de santé d'une population à l'aide de divers indicateurs tels que l'espérance de vie à la naissance et les taux de mortalité standardisés par âge et par sexe. Comme dans les autres pays, l'amélioration a été rapide, de ce point de vue, au Royaume-Uni, ces dernières années. En 2005, l'espérance de vie était de 77.1 ans

pour les hommes, ce qui est proche de la moyenne OCDE, mais elle était de 81.1 ans pour les femmes, ce qui est nettement en dessous de la moyenne OCDE.

Le taux de mortalité au Royaume-Uni s'est amélioré rapidement ces dernières années, mais il tend à être proche de la moyenne OCDE ou un peu moins bon, selon l'indicateur utilisé. On peut aussi considérer des taux de mortalité standardisés par pathologie. Les taux de mortalité par cancer, par exemple, se sont améliorés mais se maintiennent au-dessus de la médiane pour la zone OCDE. Les taux pour les maladies de l'appareil circulatoire s'améliorent rapidement dans tous les pays, le Royaume-Uni se situant aux alentours de la médiane.

Pour tenir compte de la prévalence des maladies de longue durée et de l'invalidité, l'Organisation mondiale de la santé publie des données d'espérance de vie ajustées en fonction de l'état de santé, qui indiquent le nombre d'années que les gens peuvent espérer vivre « en pleine santé ». Sur cette base, le Royaume-Uni est proche de la moyenne OCDE. De même, parmi les 18 pays de l'OCDE ayant recueilli des données sur l'état de santé de la population tel que les intéressés le jugent eux-mêmes, en 2005, le Royaume-Uni se situe en 9^e position. La proportion d'individus estimant que leur état de santé est « bon » est de 75 %, et le chiffre est stable sur plusieurs années.

Résultats cliniques

Les craintes quant à la qualité des résultats cliniques obtenus par le NHS par rapport à la moyenne pour la zone OCDE sont anciennes. Le tableau 3.1 tend à indiquer que les performances se situent au niveau ou légèrement en-dessous de la moyenne OCDE². Les excellents résultats enregistrés à l'hôpital pour les accidents vasculaires cérébraux ne se traduisent pas encore, malheureusement, par un taux de mortalité total par AVC satisfaisant.

Tableau 3.1. Indicateurs de résultats cliniques

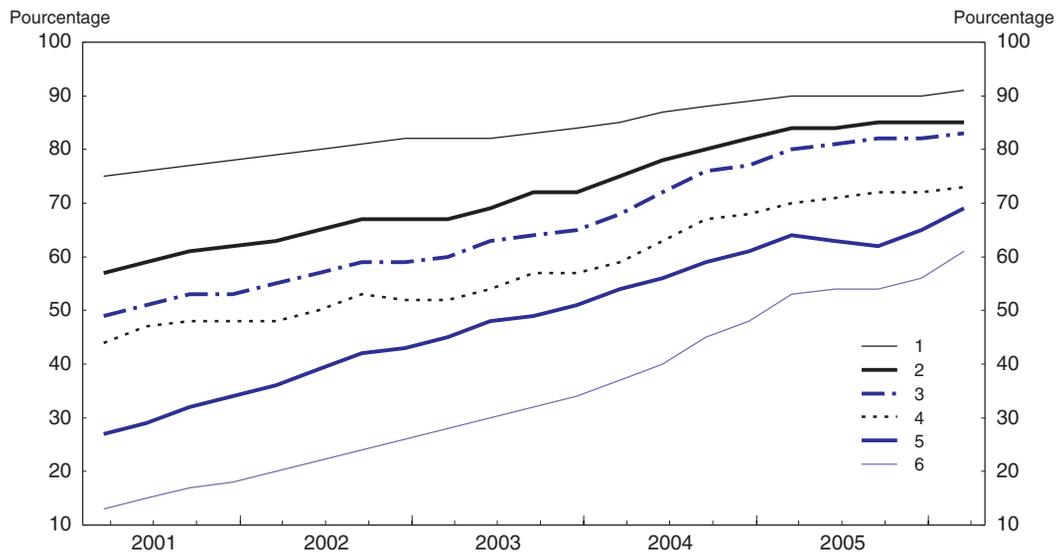
Indicateur	Moyenne OCDE pour l'échantillon	Royaume-Uni
Taux de mortalité à l'hôpital à 30 jours après admission pour un infarctus aigu du myocarde (%)	10.2	11.8
Taux de mortalité à l'hôpital à 30 jours après admission pour un accident vasculaire cérébral ischémique (%)	10.1	5.5
Taux de survie relatif à cinq ans au cancer colorectal, hommes et femmes (%)	58.9	57.0
Taux de survie relatif à cinq ans au cancer du sein (%)	83.6	80.0
Taux de survie relatif à cinq ans au cancer du col de l'utérus (%)	71.6	72.0

Source : OCDE (2007), *Panorama de la santé 2007*, Paris.

Le projet Eurocare a examiné les tendances de la mortalité par cancer dans certains pays, relevant une amélioration partout mais des taux qui restent plus élevés au Royaume-Uni (Verdecchia et al., 2007). On observe pour l'ensemble des tumeurs un taux de survie de 44.8 % pour les hommes et de 52.7 % pour les femmes, contre des moyennes de 66.3 % et 62.9 % dans l'ensemble des registres européens. Il peut y avoir d'autres explications que la qualité des soins à ces résultats, comme les disparités dans l'incidence et le type de cancer. Cependant, les données pour certains types de cancer tendent à confirmer que les résultats, au Royaume-Uni, en matière de cancer sont en retard par rapport à ce qui s'observe dans de nombreux pays européens comparables, en particulier en Scandinavie et en Europe centrale. Cela pourrait s'expliquer par un retard au diagnostic au Royaume-Uni, ce qui témoignerait d'une faiblesse du système de santé.

L'amélioration de la qualité des soins dispensés par les généralistes est un aspect notable du système de santé. Le graphique 3.2 retrace les évolutions au regard de six indicateurs de qualité sur la base des indications fournies par les cabinets ayant volontairement participé à l'initiative QRESEARCH sur six ans (Hippisley-Cox, Vinogradova et Coupland, 2007). Une importante initiative en faveur de la qualité, le cadre pour la qualité et les résultats (Quality and Outcomes Framework ou QOF), examinée ci-dessous, a été mise en œuvre en avril 2004, au milieu de la période considérée. Malheureusement, il n'a pas été recueilli de données de base auxquelles on puisse se référer pour mesurer l'impact de l'initiative QOF. Cependant, les données recueillies dans le cadre de l'initiative QRESEARCH et d'autres travaux de recherche tendent à indiquer que l'initiative QOF n'a eu qu'un effet limité sur l'évolution de la qualité des soins dispensés par les généralistes, qui s'améliorait déjà rapidement avant même que cette initiative soit lancée (Campbell *et al.*, 2007).

Graphique 3.2. **Quelques indicateurs cliniques du cadre de qualité et de résultats**
Pourcentage de patients éligibles correspondant à l'indicateur



1. HBP4 : tension artérielle observée au cours des 9 derniers mois pour les patients souffrant d'hypertension.
2. CHD6 : tension artérielle < 150/90 au cours des 15 derniers mois pour les patients atteints de coronaropathie.
3. STROKE6 : tension artérielle < 150/90 au cours des 15 derniers mois pour les patients victimes d'un AVC.
4. HBP5 : tension artérielle < 150/90 au cours des 9 derniers mois pour les patients souffrant d'hypertension.
5. CHD8 : cholestérol < 5 mmol/l au cours des 15 derniers mois pour les patients atteints de coronaropathie.
6. STROKE8 : cholestérol < 5 mmol/l au cours des 15 derniers mois pour les patients victimes d'un AVC.

Source : QRESEARCH et NHS Information Centre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/648028863580>

Réactivité

La crainte subsiste que le NHS ne soit pas suffisamment attentif aux préférences des patients. Le gouvernement a reconnu cette faiblesse et fixé comme objectif, en 2004, d'obtenir une amélioration continue de l'expérience dont pourraient témoigner les patients du NHS d'ici 2008, dont rendraient compte des enquêtes validées de façon indépendante, pour s'assurer que les patients sont pleinement associés aux décisions concernant les soins qui leur sont dispensés, y compris pour le choix du prestataire. Les progrès sont mesurés grâce à une enquête annuelle auprès des patients (National Patient Survey Programme). Les résultats de l'enquête auprès des patients adultes hospitalisés sont présentés de façon succincte au tableau 3.2, qui retrace l'évolution du sentiment

exprimé par les patients au regard de cinq indicateurs de la qualité des soins. Il apparaît que la situation est en grande partie inchangée, en ce sens que les changements ne sont notables au regard d'aucun des indicateurs. Des résultats similaires s'observent pour les soins primaires et les services de santé mentale (Department of Health, 2008g).

Tableau 3.2. **Indicateurs de la qualité des soins de santé**

Un chiffre plus élevé indique une qualité meilleure

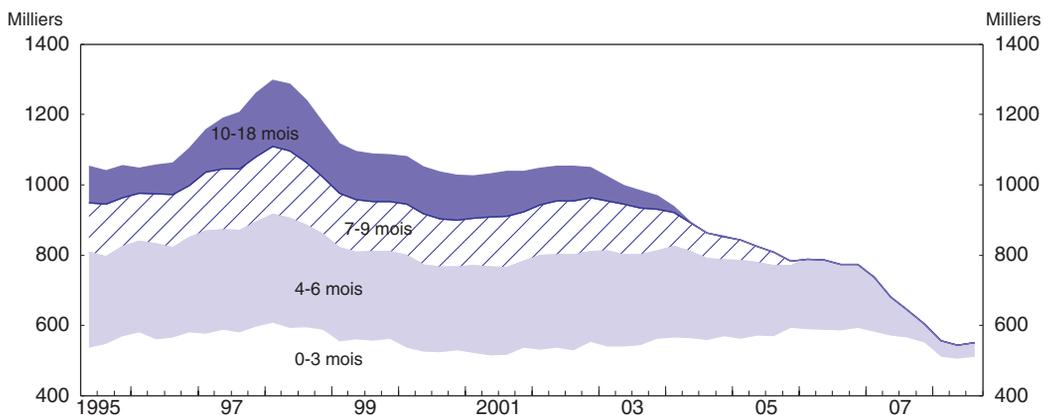
	2001-02	2003-04	2005-06	2006-07 ²	2007-08
Accès et temps d'attente	82.1	83.5	84.9	84.8	83.8
Sécurité des soins, qualité et coordination ¹	63.9	65.5	65.1	65.1	64.9
Meilleure information, plus de choix ¹	67.2	67.9	67.9	67.3	66.7
Relations plus étroites ¹	82.6	83.3	83.3	83.1	83.0
Propreté des lieux, qualité de l'accueil, confort	76.7	78.4	78.5	78.4	78.1
Total	74.9	75.7	76.2	75.7	75.3

1. Les questions ont beaucoup changé entre 2001-02 et 2003-04. Les données ont été retraitées pour que les résultats soient comparables d'une année à l'autre.

Source : Department of Health (2008), National Patient Survey Programme.

Les longs délais d'attente pour les hospitalisations non urgentes sont l'une des caractéristiques du NHS depuis sa création en 1948. Depuis 2001, de gros efforts ont été engagés pour réduire les délais d'attente : on applique de façon stricte les objectifs en matière de délai d'attente fixés pour les différents hôpitaux. Cela a conduit à une nette amélioration (graphique 3.3). Tous les très longs délais d'attente ont disparu et, récemment, le chiffre absolu des cas en attente a diminué. Cependant, cette amélioration du point de vue des délais d'attente n'a pas beaucoup modifié les jugements en termes de satisfaction, rapportés plus haut.

Graphique 3.3. **Patients en attente d'une admission à l'hôpital selon la durée du séjour**



Source : Department of Health.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/648032870855>

Un effort concerté a maintenant été engagé pour ramener à 18 semaines au maximum le délai d'attente total entre l'orientation initiale vers un spécialiste par un généraliste et l'accès au traitement (Department of Health, 2008d). En août 2008, 90 % des patients admis à l'hôpital pour traitement avaient attendu 18 semaines au maximum, alors que la proportion était de 56 % un an plus tôt. Sans aucun doute, la politique du NHS visant à réduire les longs

délais d'attente est une réussite majeure sur la période considérée. Cependant, comme on peut s'y attendre chaque fois que l'on fixe un objectif auquel on donne un grand retentissement, des cas ont été signalés où le processus a eu des conséquences négatives : il y a eu des cas, vérifiés, de manipulation des listes d'attente et il a aussi été dit, mais c'est moins aisément vérifiable, que la qualité des soins a été sacrifiée pour tenir les objectifs de délai d'attente. Smith (2007) recense ces effets négatifs et les efforts qui sont déployés pour y remédier (par exemple, un audit externe rigoureux des données concernant les listes d'attente). Cependant, on peut toujours craindre des manipulations.

Il est important de noter que si le degré de satisfaction dont les patients font état est en gros constant sur la période considérée, la satisfaction plus générale à l'égard du NHS, observée dans l'ensemble de la population, augmente régulièrement et atteint aujourd'hui le niveau le plus élevé qu'elle ait atteint depuis 1984 (Appleby et Philips, 2009). Le degré de satisfaction le plus élevé est exprimé à propos des services des généralistes et des services hospitaliers ambulatoires. En revanche, la satisfaction exprimée à propos des services en hospitalisation a beaucoup baissé, passant de 74 % de « très » ou « assez » satisfait en 1983 à 49 % en 2008.

Inégalités

Les inégalités en termes de résultats sur le plan de la santé pour les groupes défavorisés de la population sont une préoccupation constante depuis 1997, mais il s'avère que ces inégalités perdurent malgré les efforts. En 2001, le gouvernement a fixé des objectifs visant à réduire les inégalités sur le plan de la santé dans le cadre des accords sur les services publics (Public Services Agreements). L'objectif général, fixé en 2003, était de réduire les inégalités sur le plan de la santé de 10 %, telles que mesurées par la mortalité infantile et l'espérance de vie à la naissance.

Les progrès ont été contrôlés par un groupe de référence indépendant. Dans son rapport final, le Department of Health note que presque toutes les actions qui devaient être mises en œuvre par le ministère d'ici la fin 2006 l'ont été, en totalité ou en grande partie (Department of Health, 2008i). Les résultats sur le plan des inégalités sont, toutefois, plus ambigus. Si l'on compare les chiffres de mortalité pour 2004-06 et ceux pour 2003-05, on observe la poursuite d'un mouvement limité de rétrécissement de l'écart de mortalité infantile ; peu de changements dans l'écart d'espérance de vie pour les hommes ; un creusement de l'écart d'espérance de vie pour les femmes ; une réduction des inégalités en termes absolus en ce qui concerne la mortalité par cancer et par maladie circulaire, les morts d'enfants liées à des accidents de la route et les grossesses prématurées ; et une réduction générale de la prévalence des facteurs de risque dans d'autres domaines, par exemple le tabac, mais pas de réduction de l'écart entre groupes sociaux.

La stratégie visant la réduction des inégalités a été actualisée en 2008 avec la publication du document *Health Inequalities : Progress and Next Steps* (Department of Health, 2008b). Le document réaffirme la volonté de réduire les inégalités sur le plan de la santé et reconnaît les déterminants généraux de ces inégalités. Il énonce tout un ensemble d'actions destinées à traiter le problème, mais aucune de ces actions ne semble marquer un changement radical par rapport aux efforts déjà engagés.

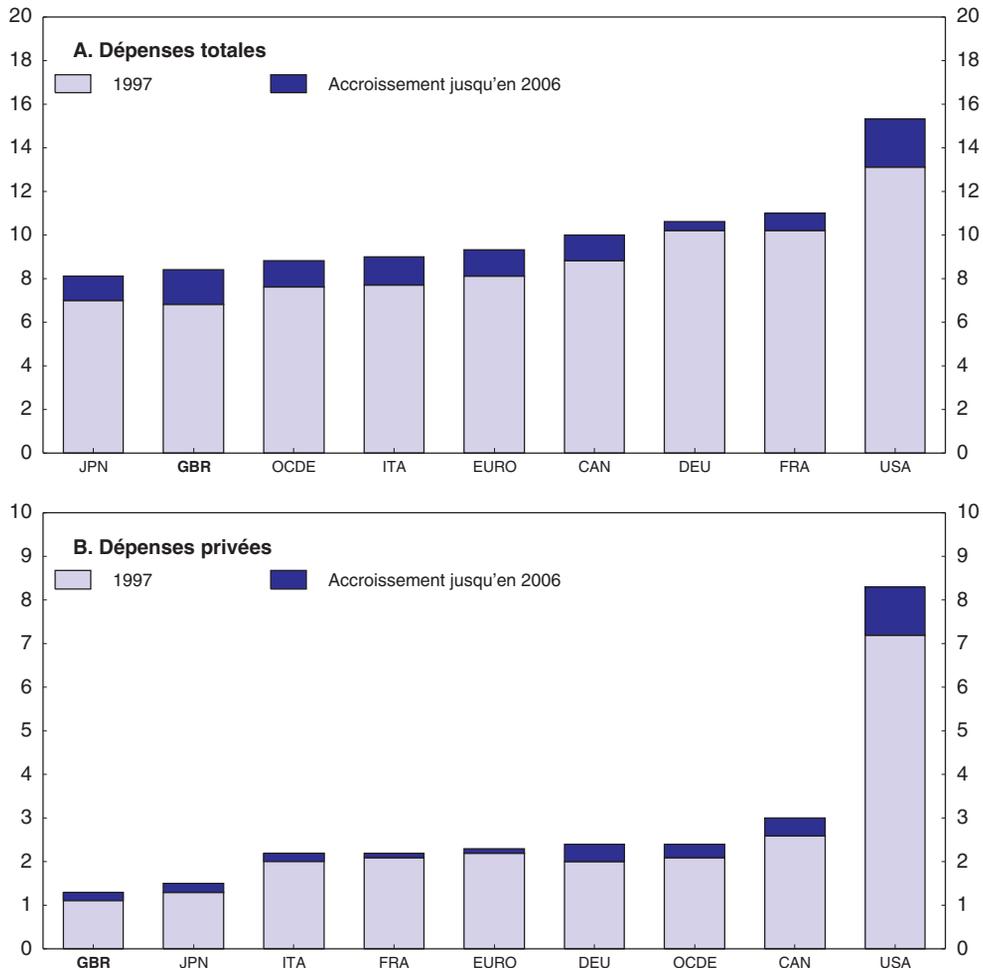
Dépenses et productivité

Entre 1997 et 2006, les dépenses de santé au Royaume-Uni, en pourcentage du PIB, sont passées de 6.6 % à 8.5 %, alimentées essentiellement par de fortes augmentations des

dépenses en faveur du NHS (graphique 3.4)³. Les dépenses de santé au Royaume-Uni sont maintenant proches de la moyenne OCDE. Selon les estimations de l'OCDE, d'ici 2050, les dépenses publiques de santé pourraient augmenter de 3½ pour cent du PIB dans un scénario de tension sur les coûts et dans une proportion de moitié environ de ce pourcentage dans un scénario de maîtrise des coûts. Dans l'un et l'autre scénario, la démographie et les variations de prix relatifs sont les principaux facteurs de dépenses (OCDE, 2006).

Graphique 3.4. Dépenses de santé

En pourcentage du PIB, 2006



Source : Éco-Santé OCDE 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/648064078574>

L'augmentation des dépenses consacrées au NHS, en Angleterre, a été importante, puisque la croissance des dépenses, en termes réels, a été d'environ 10 % l'an entre 2000 et 2007. Une raison majeure de l'augmentation des dépenses a été l'augmentation des effectifs du NHS (tableau 3.3). Depuis 2000, les effectifs totaux ont augmenté de 19 % et les effectifs de médecins de 32.5 %. La progression est plus rapide encore en équivalents pleintemps (22 % et 34 % respectivement). L'augmentation a été rapide, également, du côté des effectifs en personnel de soutien – personnel d'accueil et d'entretien à l'hôpital, effectifs de gestion centrale et de soutien aux infrastructures. De même, comme on le verra plus loin,

Tableau 3.3. **Évolution des effectifs du NHS en Angleterre**

En milliers

	2000	2007	Variation en % 2000-07
Médecins	96.3	127.6	32.5
Infirmières qualifiées	335.9	399.6	18.9
Autres professionnels qualifiés	120.7	154.0	27.6
Personnel de soutien	564.9	649.3	14.9
Total	1 117.8	1 330.5	19.0

Source : www.ic.nhs.uk/statistics-and-data-collections/workforce/nhs-staff-numbers.

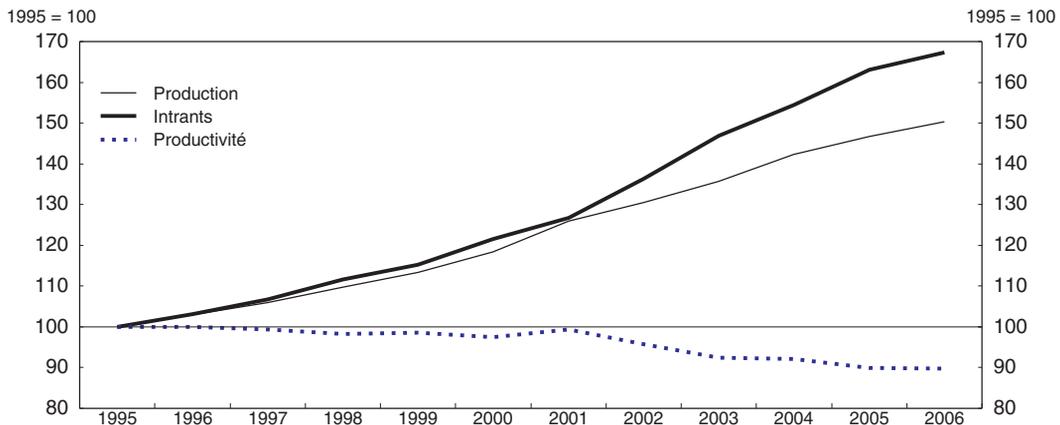
la rémunération de nombreuses catégories de personnel, en particulier des médecins et des personnels infirmiers, a augmenté rapidement.

L'Office national statistique (Office for National Statistics ou ONS) a produit une série de rapports expérimentaux sur l'évolution de la productivité au sein du NHS. Le rapport le plus récent indique que – sans aucun ajustement de la qualité des soins – les services de santé ont augmenté, en volume, d'environ 4 % l'an entre 2001 et 2006 (Office for National Statistics, 2008). L'estimation de la production de services de santé repose sur un indicateur d'activité pondéré en fonction du coût – services hospitaliers aigus, services de proximité, consultations de généralistes et médicaments prescrits par les généralistes. Dans le même temps, les intrants ont augmenté de 6.5 % l'an, de sorte que l'ONS estime qu'il y a eu un recul de la productivité de 2.5 % l'an (graphique 3.5). Compte tenu de l'évolution de la qualité des soins (mesurée essentiellement d'après l'amélioration de la mortalité postopératoire) on estime à 2.0 % l'an le recul de la productivité. En 2006, selon les dernières données disponibles sur ces indicateurs partiels de la production, la baisse de la productivité mesurée s'interrompt. Il est par nature difficile de faire des ajustements en fonction de la qualité. L'ONS reconnaît que ses chiffres doivent être interprétés avec prudence et être associés à d'autres indicateurs pour donner une idée précise de l'efficacité du NHS.

Le NHS a mis davantage l'accent sur l'optimisation des dépenses. Ainsi, le ministère de la Santé a évalué ses propres progrès vers la réalisation des gains d'efficacité exigés dans le cadre d'un programme national pour l'efficacité du secteur public, et il estime avoir dépassé l'objectif de GBP 6.5 milliards d'économies qui lui avait assigné pour la période 2004/05-2007/08. Toutefois, les méthodes utilisées pour mesurer les gains d'efficacité présentent certaines limites, et les autoévaluations des gains réalisés dans le secteur public doivent donc être considérées avec prudence (National Audit Office 2006b, 2007a).

En 2002, Sir Derek Wanless a publié une vision prospective du NHS pour le HM Treasury, qui consistait en une projection de l'évolution à long terme des dépenses en soins et services de santé entre 2002 et 2022 (Wanless, 2002). Il a distingué trois scénarios, en fonction des performances futures du NHS et de leur efficacité en termes de santé publique : a) « progrès réguliers » (c'est l'estimation centrale) ; b) « lente amélioration » (scénario pessimiste) ; et c) « plein engagement » (scénario optimiste). Le scénario du « plein engagement » repose sur une hypothèse ambitieuse concernant les gains de productivité.

En 2007, Wanless a préparé un examen détaillé des progrès sur cinq ans (Wanless et al., 2007). Au total, il lui est apparu que les progrès se situaient entre « lente amélioration » et « progrès réguliers » et, en particulier, que le rythme des changements dans les modes de vie était décevant. Par ailleurs, les National Service Frameworks n'ont pas été systématiquement actualisés ou déployés, de sorte qu'il n'a pas été possible à l'auteur d'estimer le coût des nouveaux traitements, et il n'y a pas de plan ou d'objectif clair en

Graphique 3.5. **Production de soins et services de santé¹, intrants et productivité**

1. Hors ajustements sur la qualité.

Source : ONS et Public Service Productivity, Health Care, Londres.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/648083554838>

termes d'amélioration de la productivité. Les dépenses sur les cinq années considérées sont en ligne avec les recommandations. Wanless pense que, si les tendances actuelles se maintiennent, les ressources nécessaires à l'avenir relèveront d'un scénario de « lente amélioration », ce qui amène à s'interroger sur la viabilité financière du NHS. Wanless conclut qu'il est plus nécessaire que jamais de progresser du côté de la prévention et de la productivité. De fait, l'accent a davantage été mis, par la suite, sur la prévention des maladies, avec en particulier un effort de collecte et de diffusion de données sur l'efficacité des interventions (par exemple, travaux du Cochrane Public Health Review Group et Public Health programme de l'institut NICE). La mise en œuvre de politiques d'ampleur nationale comme l'interdiction du tabac dans les lieux publics représente un progrès sur le plan des modes de vie, et à l'heure actuelle l'accent est mis fortement sur la lutte contre l'obésité.

Les comparaisons internationales de la productivité des systèmes de santé, telles que les tente l'OMS dans son Rapport sur la santé dans le monde 2000, se heurtent à de multiples difficultés (Organisation mondiale de la santé, 2000). Historiquement, au regard des normes OCDE, le système de santé était peu dépensier mais obtenait des résultats médiocres à bien des égards. Plus récemment, les résultats se sont améliorés mais ils restent néanmoins en deçà des normes. Par ailleurs, les dépenses ont augmenté rapidement et sont maintenant proches de la moyenne pour la zone OCDE. Récemment, l'OCDE a estimé que le système de santé du Royaume-Uni enregistrait des niveaux d'espérance de vie, en 2003, qui étaient en gros conformes à ce qu'on pouvait attendre, compte tenu du niveau des dépenses et d'autres caractéristiques nationales comme le niveau de revenu et de formation (Joumard *et al.*, 2008). Autrement dit, une fois tenu compte de facteurs externes, la productivité du système de santé au Royaume-Uni est proche de la moyenne OCDE.

Réformes des soins et services de santé

Depuis que le NHS Plan a été publié, en 2000, le Department of Health a mis en œuvre une série de réformes qui visent à moderniser tous les éléments du système de santé. L'accent est mis sur l'amélioration des résultats (mesurés en termes de gains et de réduction des inégalités sur le plan de la santé, et de réactivité) et de la productivité (efficacité de la dépense). Les sources fondamentales de ressources pour le NHS (fiscalité

au niveau national et faible participation de l'usager à la dépense) sont restées inchangées. Mais on s'est efforcé de réformer la plupart des autres aspects du système. Les principes clés sous-tendant les réformes ont été les suivants : amélioration de l'achat stratégique des services de santé ; plus large possibilité pour le patient de choisir le prestataire ; plus grande pluralité de prestataires, avec la mise en place de « Foundation Trusts » à but non lucratif et le développement des prestataires privés ; meilleur alignement des mécanismes de rémunération sur l'activité (financement sur la base des groupes homogènes de malades (GHM) ou paiement aux résultats) ; et changements dans les contrats d'emploi pour améliorer la qualité et la productivité.

Achats

Il s'agit de procéder à des achats stratégiques de services de santé pour assurer la meilleure qualité de soins et les meilleurs résultats sur le plan de la santé aux populations locales, dans les limites d'un budget fixe. La distinction entre les fonctions d'acheteur et de prestataire date de 1991, époque à laquelle les achats sont devenus la responsabilité des autorités sanitaires. Les généralistes pouvaient aussi devenir volontairement gestionnaires d'un budget (GP fundholders), aux côtés des autorités sanitaires, ayant la responsabilité d'un budget (dans une certaine limite) pour l'achat de soins non urgents et pour des prescriptions. Il n'y a guère d'éléments qui montrent que les achats des autorités sanitaires se soient traduits par d'importantes améliorations dans les années 90 (Le Grand, Mays et Mulligan, 1998). Cependant, les données tendent à indiquer que les incitations financières liées à la gestion d'un budget par les généralistes ont été efficaces pour limiter l'activité et réduire les délais d'attente (Dusheiko, Gravelle et Jacobs, 2004 ; Dusheiko et al., 2006).

Depuis 1991, il y a eu d'importants changements concernant l'organisation, les mécanismes budgétaires et les marchés de prestataires pour les acheteurs de services de santé, ainsi que le nombre, la taille et les responsabilités budgétaires des acheteurs. La fonction d'achat est maintenant la responsabilité des 152 groupements de soins primaires (Primary Care Trusts ou PCT). Cet aspect est au cœur de bien d'autres réformes visant le NHS, à savoir notamment l'élargissement des possibilités de choix pour le patient ; la gestion de nouveaux types de prestataires ; la définition d'un statut juridique pour les contrats de services de santé ; l'application de tarifs fixes sur la base des GHM ; l'accent mis sur les soins de proximité ; et la nécessité de souscrire aux multiples objectifs et normes de qualité. Ainsi, du fait qu'ils ont la responsabilité de la majeure partie des dépenses du NHS, les acheteurs ont une très lourde tâche à assumer au sein du NHS.

Des tentatives ont été déployées pour renforcer la capacité des PCT de faire face à leur tâche, tentatives qui ont culminé avec l'initiative *World Class Commissioning* (Department of Health, 2007). Le document expose les vues du Department of Health concernant les compétences que les PCT doivent posséder, l'objectif étant de les aider lorsqu'ils sont en difficulté et de leur conférer une plus grande marge de liberté lorsqu'ils s'en sortent bien. Les PCT seront tenus pour responsables de leurs performances vis-à-vis des résultats souhaités dans le cadre d'un système national d'évaluation. Tout un éventail de sanctions (essentiellement non financières) et de récompenses a été mis en place pour stimuler les PCT. La principale sanction, en cas de performance insuffisante, consiste dans une plus large intervention de l'autorité sanitaire et dans la possibilité pour l'organisation d'être signalée comme organisation peu performante. On sait désormais clairement ce que l'on attend des PCT concernant les achats, et il apparaît que le NHS s'est engagé dans le

processus. Mais il est trop tôt pour jauger l'impact de l'initiative *World Class Commissioning* sur les patients et sur les résultats en matière de santé.

Dans le cadre des réformes visant les achats, le Department of Health a réinstauré, à compter de 2005, une forme d'achat par les généralistes, à propos de laquelle on parle de Practice Based Commissioning (PBC). Cette forme d'achat est conforme aux principes énoncés dans le Plan du NHS, à savoir que l'achat doit être aussi proche que possible du patient. Le système PBC consiste à communiquer des budgets indicatifs aux cabinets de généralistes au sein d'un PCT, dans le cadre du budget alloué au PCT. En règle générale, un cabinet de généralistes a la responsabilité d'environ 10 000 patients. Les PCT restent légalement responsables du processus d'achat, mais on attend des généralistes qu'ils assument de plus larges responsabilités quant aux conséquences financières de leurs décisions d'orientation des malades et d'achat de services à l'intention de leurs patients, en redéfinissant les services si nécessaire. On voit aussi dans le système PBC un instrument majeur de gestion de la demande par le recours à des incitations financières pour limiter l'activité, ce qui évoque l'approche réussie avec le système de gestion d'un budget par les généralistes.

Une évaluation indépendante des premiers effets du système d'achat PBC a mis en lumière un certain nombre de problèmes potentiels et d'obstacles vis-à-vis de la réalisation de l'objectif ultime qu'est l'amélioration de la santé des populations locales. Le premier examen général du système PBC par la Commission d'audit a montré que l'engagement des généralistes vis-à-vis du système était limité. Un autre examen de la Commission, réalisé plus tard, a révélé des progrès, mais a aussi montré que de nombreux PCT en étaient encore au début de la mise-en-œuvre du système, en 2006-07 (Audit Commission, 2007). En particulier, bien que des progrès aient été enregistrés pour ce qui est de définir les procédures et les stratégies de mise en place du PBC, de nombreux aspects déterminants de la gestion financière restaient à préciser.

Les problèmes identifiés comme cruciaux pour la réussite du système d'achat PBC sont les suivants : absence de données de qualité et d'informations récentes pour un suivi ; nécessité de pouvoir s'appuyer sur des budgets indicatifs solides établis sur la base d'une méthodologie comprise et approuvée par les généralistes ; capacités de formation et d'analyse ; liberté donnée aux généralistes d'utiliser les marges de financement dégagées pour développer les services et encourager le changement ; modalités de gouvernance adéquates, surtout lorsque les cabinets s'achètent des services à eux-mêmes ; et appropriation commune des décisions visant les objectifs stratégiques entre les cabinets de généralistes et les PCT (Healthcare Commission et Audit Commission, 2008). Les généralistes ont relevé des signes d'amélioration, récemment (Department of Health, 2009).

Un thème récurrent à propos du processus de contractualisation du NHS dans ses multiples manifestations est l'immobilisme apparent des structures de services contractualisés. Malgré deux décennies de réformes, il n'y a guère d'indication de changement notable dans la nature ou l'origine des services contractualisés (Dusheiko *et al.*, 2008). L'une des attentes à l'égard du système PBC était qu'il devait, finalement, déboucher sur l'émergence de systèmes nouveaux et innovants et entraîner une réorganisation des services, de façon à mieux répondre aux besoins locaux. On a pu relever certains exemples : par exemple, des généralistes ont accompli des actes de petite chirurgie ou de nouveaux parcours de soins ont été introduits qui réduisent les délais d'attente.

Il est cependant trop tôt pour attendre des progrès notables, à grande échelle, dans l'évolution des services ; la dernière enquête du Department of Health indique que

l'évolution semble se faire dans la bonne direction. Le pourcentage de cabinets de généralistes qui achètent des services nouveaux, du fait directement de la mise en place du système d'achat PBC, continue d'augmenter : 61 % d'entre eux ont déclaré l'avoir fait, si l'on en juge par la toute dernière enquête. La formule des généralistes gestionnaires d'un budget (GP fundholding) avait suscité l'enthousiasme de certains cabinets qui avaient porté la réforme, alors que d'autres, dans un premier temps, s'étaient montrés plus réticents. On observe apparemment la même situation avec le PBC. Si les acheteurs ont finalement une démarche plus active pour ce qui est de reconfigurer le marché des prestataires, on peut penser qu'ils se heurteront à des problèmes dans la mise en œuvre des changements au sein du NHS au niveau local. On peut penser, en particulier, que toute rationalisation des services par transfert, fusion ou fermeture de services jugés non performants sera perçue, au niveau local, comme nuisant à l'accès aux services. Le débat sera donc politiquement sensible et peut-être les communautés au plan local contesteront-elles les décisions. Si le souci d'éviter des problèmes délicats freine la poursuite de changements justifiés du point de vue de l'intérêt général, alors les principes qui sous-tendent la réforme risquent de perdre de leur force. La nouvelle structure pour la coopération et la concurrence (Cooperation and Competition Panel) pourrait être appelée, à cet égard, à jouer un rôle important.

D'aucuns sont d'avis qu'il y a des limitations inhérentes à vouloir maintenir une distinction entre acheteurs et prestataires dans un système de santé à financement public dans lequel les prestataires, souvent, ont un plus grand pouvoir de marché que les acheteurs et où la complexité du système fait que les coûts d'établissement des contrats et de suivi de la performance sont importants. Cependant, il y a clairement des coûts associés au contrôle de la performance, quelles que soient les modalités d'organisation du système, et la question de savoir quelle est l'approche la plus efficace reste en suspens (Ham, 2008). Au moins en principe, le système PBC semble permettre d'espérer que les achats répondent mieux aux besoins des patients tout en permettant de maîtriser les dépenses. De nombreux défis subsistent toutefois : il faut par exemple veiller à un plus fort engagement de la part des généralistes dans le système, préserver la probité du système si les généralistes fournissent eux-mêmes certains soins secondaires, et mesurer et rendre publique l'information concernant la performance des généralistes en tant qu'acheteurs.

Il est intéressant de noter un dernier aspect : la possibilité d'allouer directement aux patients souffrant de certaines affections chroniques des « budgets individuels » sur lesquels ces patients pourraient acheter des soins en fonction de leurs propres préférences. Cette possibilité sera testée sur la base d'expériences pilotes à petite échelle. La formule fait suite à des expérimentations de même type dans le secteur social et pousse jusqu'à sa conclusion logique le principe de la délégation de la prise de décision et de la personnalisation des soins. Toutefois, la formule des budgets individuels soulève maintes interrogations concernant l'information des patients, le contrôle financier, les résultats sur le plan de la santé et le partage des risques.

Choix du patient

L'élargissement du choix du patient est un axe majeur de la réforme de la santé (Department of Health, 2003). Cette possibilité s'articule autour de plusieurs éléments : choix du prestataire pour les soins non urgents (Department of Health, 2003) ; choix des types de soins, prénataux et post-nataux, et choix du lieu d'accouchement (Department of Health and Partnerships for Children, 2007) ; et choix du plan de traitement pour certaines

pathologies ou certains traitements (par exemple, maladie mentale, cataracte). Toutefois, c'est le choix du lieu d'obtention des soins non urgents qui a été au centre des réformes. Depuis avril 2008, les groupements de soins primaires (PCT) sont tenus de proposer à la plupart des patients un choix de prestataires (hôpital, non-médecins) lorsqu'ils sont orientés, pour la première fois, par un généraliste, ce qui implique qu'ils peuvent être orientés vers n'importe quel hôpital du NHS dans le pays et vers de nombreux prestataires du secteur privé.

La politique d'élargissement du choix des patients vise plusieurs objectifs : donner un plus large pouvoir au consommateur, encourager la concurrence, l'efficacité et la diversité du côté de l'offre ; améliorer la qualité et la réactivité ; et faciliter l'accès. En particulier, le système national du paiement par cas (voir plus loin) vise à garantir que l'argent aille là où le patient choisit d'aller. Le but est de faire en sorte que les prestataires soient plus attentifs aux préférences des patients. Le choix est donc perçu comme intéressant en soi et comme un moyen d'accroître l'efficacité du marché.

Plusieurs initiatives ont été prises pour aider les patients à faire des choix efficaces. Par exemple, le site Internet « NHS Choices » vise à faciliter les comparaisons entre hôpitaux en fournissant un certain nombre d'informations concernant, par exemple, les délais d'attente et les taux de réadmission ; on y trouve aussi des commentaires et des appréciations des patients (Department of Health, 2008f). Le Department of Health a comptabilisé plus de deux millions et demi de visites sur ce site en août 2008. Le système de prise de rendez-vous « Choose and Book » vise à permettre aux gens de prendre leur premier rendez-vous à l'hôpital, dans l'hôpital de leur choix, par Internet ou par téléphone, une fois qu'ils ont été orientés par leur généraliste (Department of Health, 2008e). Le Department of Health signale que près de 10 millions de patients ont utilisé ce système depuis sa mise en place à l'été 2004. De plus en plus de cabinets de généralistes utilisent le système et, en juillet et août 2008, plus de 80 % des cabinets participaient au dispositif.

Les patients seraient mieux à même de faire des choix s'ils étaient mieux informés sur les résultats concernant la procédure, l'hôpital et le chirurgien (Department of Health, 2003). Or, il y a actuellement peu d'indicateurs de la qualité clinique qui puissent informer les choix des patients. Pour améliorer l'information générale sur les performances, à compter d'avril 2009, les informations communiquées par les patients concernant les résultats (patient reported outcome measures ou PROMS) seront recueillies systématiquement pour quatre types d'intervention : remplacement de la hanche ou du genou, chirurgie des veines variqueuses et réparation d'une hernie. C'est une innovation notable et l'Angleterre est en pointe dans ce domaine. Cependant, le NHS n'est pas connu pour avoir su, dans le passé, élaborer des indicateurs de la qualité des soins, et il est intéressant de noter que l'une des premières initiatives de collecte et de diffusion d'informations sur les performances à l'intention du public relève d'une initiative du secteur privé, Dr Foster Intelligence (www.drfooster.co.uk).

Offrir le choix de la date du rendez-vous, du lieu du traitement et du type de traitement est populaire auprès du public. Mais il n'est pas sûr que certaines des conséquences que cela implique, par exemple la fermeture des structures hospitalières sous-utilisées, soient aussi aisément acceptées (Appleby et Philips, 2009). En outre, bien que la proportion de patients qui déclarent savoir qu'ils ont la possibilité de choisir et qui se rappellent qu'on leur a donné le choix ait peu à peu augmenté, elle n'a progressé que très modestement ces derniers temps (Department of Health, 2008h). De plus, il est apparu

difficile de savoir quel a été l'impact de l'élargissement des possibilités de choix pour les patients sur les performances du système de santé. Un tour d'horizon des éléments disponibles a amené à conclure que rien ne permet de dire de façon certaine que le choix ait amélioré la qualité des services (Robinson et Thorlby, 2008) et cette conclusion est corroborée par des observations qualitatives récentes. Il est aussi prévu d'élargir les possibilités de choix de traitement en ce qui concerne les affections de longue durée et la santé mentale et de faciliter le choix du généraliste et le changement de généraliste. En allouant des budgets personnalisés aux patients souffrant de certaines affections de longue durée, si la formule est effectivement mise en œuvre, on donnerait aux patients un pouvoir de contrôle plus direct sur les décisions d'achat de soins.

Il y a certains conflits potentiels entre la politique d'élargissement du choix du patient et d'autres aspects des réformes du NHS. En particulier, les acheteurs doivent avoir une vision stratégique. Pour cela, ils doivent pouvoir exercer un contrôle, ou au moins une certaine influence, sur les traitements que les patients reçoivent et pouvoir choisir les prestataires auxquels il convient de faire appel. Or, le système PBC incite aussi les généralistes à fournir eux-mêmes certains services qu'auparavant ils se procuraient ailleurs. Cela peut engendrer un conflit d'intérêt en ce sens que les généralistes seront mal placés pour donner un avis indépendant aux patients sur les choix qui s'offrent à eux. Toutefois, en 2006 le General Medical Council a publié des lignes directrices (« Bonnes pratiques médicales ») qui définissent la conduite à tenir par les généralistes pour respecter les impératifs de probité et de transparence en cas de conflit potentiel.

Cependant, la plupart des autres réformes visent à faciliter et à renforcer les possibilités de choix. Par exemple, l'élargissement de l'éventail des prestataires a conduit à la mise en place du réseau « Extended Choice Network » qui permet aux généralistes de proposer aux patients de choisir entre environ 147 structures indépendantes agréées, dont des centres de traitement du secteur indépendant. De même, l'application du tarif national (paiement aux résultats) favorise les prestataires auxquels les patients choisissent de s'adresser, puisque cela augmente leur activité, ce qui devrait en principe inciter ces prestataires à faire un effort de qualité et de réactivité.

Pluralité d'offre

Un trait commun aux diverses réformes du système est la diversification du « marché » des prestataires. De nouveaux types de prestataires sont apparus, tels que le secteur indépendant, avec en particulier les centres de traitement du secteur indépendant (Independent Sector Treatment Centres ou ISTC) ; les fondations hospitalières (Foundation Trusts) ; et le « tiers secteur », qui regroupe des organisations à but non lucratif telles que des structures à vocation sociale, des groupes bénévoles et des organisations charitables. La diversification vise plusieurs objectifs : encourager la concurrence et l'innovation ; améliorer la réactivité ; faciliter l'accès et accroître les capacités.

Les centres de traitement du secteur indépendant (ISTC) ont expressément été conçus comme un instrument destiné à encourager l'entrée du secteur privé dans le domaine des soins courants non urgents, dans le but de réduire les délais d'attente. Le plan du NHS met l'accent sur le potentiel que recèle le secteur privé pour ce qui est de jouer un plus grand rôle dans l'offre de services et pour ce qui est de permettre aux acheteurs de générer des gains d'efficacité et d'élargir les possibilités de choix. Les centres ISTC couvrent aujourd'hui tout un éventail de procédures non urgentes et de diagnostic, mais leur activité reste limitée, ne représentant que 1.8 % du volume total des activités non urgentes en

2007-08. Des travaux de recherche non publiés tendent à indiquer que le dispositif des centres ISTC n'a pas eu d'impact statistiquement significatif sur la réduction des délais d'attente, que ce soit dans les groupements de soins primaires (PCT) au sein desquels les centres ISTC sont implantés, ou dans l'ensemble du système.

Créées en 2003 par le Health and Social Care Act, les fondations hospitalières (Foundation Trusts ou FT) ont donné aux Hospital Trusts du NHS la possibilité de devenir des sociétés indépendantes à but non lucratif. Tout en restant dans le secteur public, ces fondations jouissent d'une plus large autonomie par rapport au pouvoir central, et ont plus de liberté, sur le plan financier et dans d'autres domaines. Les Foundation Trusts bénéficient ainsi d'une plus grande flexibilité financière (elles n'ont pas à être à l'équilibre mais doivent rester financièrement viables, et elles peuvent conserver leurs excédents) ; elles peuvent investir dans des bâtiments et sur de nouveaux services ; elles gèrent leurs propres actifs ; et elles peuvent recruter du personnel et revaloriser les salaires, encore que, bien souvent, ces libertés aient aussi été étendues aux NHS Trusts. Cette réforme est un élément de la stratégie générale visant à passer d'un système géré à l'échelon central à un système géré à l'échelon local.

Solliciter le statut de Foundation Trust relève d'une démarche volontaire, mais le succès de la demande dépend de la performance. Seules les structures qui enregistrent de bonnes performances (reconnues par les trois étoiles qui représentent la notation maximale que peut attribuer la Healthcare Commission) sont autorisées à solliciter ce statut. Les Foundation Trusts sont apparues peu à peu et, en octobre 2008, on en dénombrait 107, dont 31 dans le domaine de la santé mentale. L'objectif ultime est que tous les NHS Trusts deviennent des Foundation Trusts, mais les avancées ne sont pas aussi rapides qu'on l'avait initialement prévu.

La qualité des soins dispensés par les FT reste soumise à l'examen de la Commission de la qualité des soins (Care Quality Commission), qui a une fonction de réglementation en matière de qualité et de performance à l'égard de toutes les organisations du NHS. Les FT doivent aussi donner satisfaction aux PCT en leur qualité d'acheteurs en ce sens qu'elles doivent respecter des objectifs nationaux, par exemple en matière de délais d'attente. En revanche, elles ne relèvent pas de l'autorité directe du *Department of Health* mais d'un régulateur indépendant, appelé Monitor, chargé de contrôler et d'accréditer les FT.

Le statut de FT devait procurer un certain nombre d'avantages. La structure de gouvernance des FT permet aux communautés locales de jouer un plus grand rôle, permettant ainsi une « appropriation par la collectivité » puisque les populations locales et le personnel des FT élisent les membres du conseil d'administration et peuvent en devenir membres. Le but était de faire que l'offre de service soit plus attentive aux besoins des communautés locales et de motiver le personnel. En outre, la liberté financière dont jouissent les FT doit les aider à améliorer leur gestion financière, leur efficacité et leurs performances. En particulier, on attend des FT qu'elles réinvestissent leurs excédents dans des services et des mécanismes d'offre de services innovants.

Le régulateur Monitor rapporte que les FT obtiennent de bonnes performances en tant que groupe. Un examen récent indique que toutes satisfont aux normes et objectifs nationaux fondamentaux, notamment concernant le respect d'un délai maximum d'attente garanti de 18 semaines (Monitor, 2008). Le principal problème identifié concerne les infections nosocomiales, plusieurs FT déclarant qu'elles risquent de ne pas atteindre leurs objectifs. Le régulateur conclut que six FT sont en infraction notable par rapport aux

conditions d'exercice auxquelles leur accréditation est subordonnée, dont cinq en raison de leur taux d'infections nosocomiales, encore que ce problème ne soit pas spécifique aux FT mais général dans les hôpitaux du NHS. D'après les dernières évaluations de la Healthcare Commission, les FT s'en sortent très bien en tant que groupe par rapport aux hôpitaux qui n'ont pas le statut de FT : sur les 42 établissements hospitaliers qui obtiennent la notation maximale, 38 ont le statut de FT, alors qu'un seul établissement ayant le statut de FT est noté « faible » en termes de qualité de service (Healthcare Commission, 2008). Cependant, un récent rapport de la Commission a mis en évidence de sérieux déficits de qualité des soins d'urgence à la Mid Staffordshire NHS. Elle a constaté, entre autres, que le conseil d'administration de la FT donnait la priorité aux économies financières et au maintien du statut de Foundation Trust et qu'il avait perdu de vue sa mission, qui est de maintenir des normes de soins acceptables (Healthcare Commission, 2009). Ce rapport a conduit à mettre davantage l'accent sur la coopération entre les régulateurs et à faire de la sécurité clinique l'une des préoccupations du conseil d'administration.

Le régulateur a bien mis en garde les FT, leur signalant qu'elles doivent dégager des excédents plus importants si elles veulent investir sur de nouveaux services et renouveler leurs actifs. L'évaluation la plus récente indique que c'est effectivement ce qui se produit, les FT dans leur ensemble dégagant des recettes et des excédents supérieurs à ce qui était prévu. Cependant, une analyse détaillée des performances financières relatives des premières vagues de FT et des hôpitaux n'ayant pas ce statut donne à penser qu'une bonne partie de l'avantage de performance des hôpitaux ayant le statut de FT existait avant que ces structures n'accèdent au statut de FT (Marini *et al.*, 2008). Il n'est donc pas sûr que la politique de transformation en FT soit, en elle-même, à l'origine des bonnes performances financières.

Le même type d'argument vaut pour d'autres aspects des performances, car la plupart des comparaisons entre hôpitaux ayant le statut de FT et hôpitaux n'ayant pas ce statut s'effectuent sur une base brute, sans tenir compte du phénomène d'autosélection des hôpitaux qui accèdent au statut de FT. Par exemple, l'amélioration des notations au regard de la qualité ne semble pas clairement coïncider avec le passage au statut de FT. Par ailleurs, on peut évoquer des services nouveaux fournis par les FT, comme des unités de soins critiques, des réseaux de radiothérapie et des services de dermatologie payés par le patient, que le NHS n'acceptait pas de financer. On peut aussi évoquer des cas de mise en place rapide de solutions innovantes avec, par exemple, la conclusion d'un partenariat entre une organisation charitable et une FT pour offrir des services de chimiothérapie mobiles (House of Commons Health Committee, 2008b). Mais il n'est pas possible d'attribuer ces innovations spécifiquement au statut de FT.

Cependant, les méthodes de gestion financière des FT semblent représenter une nette amélioration par rapport aux pratiques antérieures. L'ensemble du NHS s'apprête à adopter les pratiques de comptabilité du Monitor. En outre, de nombreux hôpitaux à statut de FT ont adopté la comptabilité par secteur de service (« service line reporting »), en vertu de laquelle les budgets sont alloués aux départements médicaux. Ces améliorations sur le plan de la comptabilité analytique sont essentielles pour que les prestataires comprennent leur structure de coûts et poursuivent les innovations.

Paiement aux résultats

L'introduction d'un mécanisme de financement sur la base de l'activité pour les prestataires de soins hospitaliers a été un élément clé des réformes du NHS (Department

of Health, 2002). On parle de paiement aux résultats (Payment by Results ou PbR), expression trompeuse car on rémunère directement l'activité de production et non pas la qualité des résultats. Le paiement aux résultats repose sur les systèmes de financement sur la base des GHM qui sont utilisés dans de nombreux autres systèmes de santé et il est destiné à accompagner les politiques connexes d'élargissement du choix du patient et de contractualisation. Les prestataires sont financés sur la base d'un tarif déterminé par le Department of Health, ajusté en fonction de l'éventail des pathologies traitées, fixé essentiellement par référence au coût moyen de la procédure dans l'ensemble des hôpitaux. Les patients sont classés selon un système de groupes de ressources en soins et services de santé (Healthcare Resource Groups ou HRG), comparables aux GHM, avec des tarifs distincts pour les soins urgents et les soins non urgents.

Un tarif national s'applique, avec des variations locales limitées, hormis un ajustement pour tenir compte d'écarts de coûts inévitables entre les régions et des paiements supplémentaires applicables à un nombre restreint de services spécialisés. En général, le tarif cherche à refléter tous les coûts pertinents, y compris la plupart des dépenses en capital. Le dispositif est mis en place progressivement depuis 2002-03 et le barème tarifaire couvre aujourd'hui environ 550 groupes de ressources (HRG) pour l'activité urgente aiguë et l'activité non urgente, les consultations externes et les hospitalisations de jour. Il est prévu d'affiner les groupes HRG existants et d'étendre l'approche du paiement aux résultats à la santé mentale, aux services d'ambulance, aux affections de longue durée et aux soins de proximité (Department of Health, 2007).

L'une des difficultés qu'il y a à évaluer l'impact du paiement aux résultats est que ce dispositif vise des objectifs multiples : accroître l'efficacité ; encourager, si nécessaire, le développement de l'activité ; favoriser les possibilités de choix pour le patient ; améliorer la satisfaction du patient ; encourager les prestataires à être plus attentifs aux préférences des patients et des acheteurs ; faciliter la maîtrise des coûts ; introduire de l'équité et de la transparence dans le financement des prestataires ; encourager le développement de nouveaux parcours de soins, efficaces au regard de leur coût ; se démarquer des schémas anciens d'offre de services ; et améliorer la qualité. Certains de ces objectifs sont à long terme, d'autres à court terme ; certains sont très ambitieux et plusieurs peuvent entrer en conflit avec d'autres objectifs de l'action publique (Miraldo, Goddard et Smith, 2006). Par exemple, on s'attend que les prestataires augmentent l'activité et, de fait, c'est ce qu'on a constaté dans de nombreux pays où le paiement prospectif a été introduit. En Angleterre, on s'est attaché, en particulier, à traiter le problème des listes d'attente pour les soins non urgents et les consultations externes. Cependant, le mécanisme de financement incite aussi les prestataires à intensifier leur activité dans les domaines où le tarif excède leurs coûts marginaux, et cela peut affecter l'éventail des activités proposées ou freiner le transfert souhaité d'une activité du contexte hospitalier vers un contexte de proximité. Il y a donc une tension entre la volonté de stimuler l'activité et la nécessité de promouvoir une offre de services efficace tout en restant dans les limites du budget fixe du NHS.

En principe, il doit être possible de concevoir un système de rémunération qui implique un tarif réduit pour l'activité au-delà d'un certain niveau retenu comme objectif sur la base des niveaux d'activité observés dans le passé. Si le niveau de rémunération n'est pas précisé à l'avance, les prestataires sont incités à rester en deçà des niveaux d'activité fixés comme objectif. C'est la formule que l'on a tenté d'appliquer en Australie (Street et Maynard, 2007). En Angleterre, on a tenté de gérer l'activité de façon plus directe en instaurant des centres appelés à jouer un rôle d'interface entre le généraliste qui oriente

les patients et les spécialistes hospitaliers qui les traitent. Ces centres peuvent contrôler et même bloquer les décisions d'orientation, mais ils ont suscité la controverse et leur efficacité reste à évaluer (Davies et Elwyn, 2006).

L'expérience d'autres pays indique que la réussite par rapport à la réalisation de nombre des objectifs visés dépendra fondamentalement de la nature précise du barème tarifaire. Actuellement, le tarif est défini sur la base d'un coût moyen au niveau national. Une façon de récompenser les prestataires qui recourent à des traitements innovants ou à des traitements dont on sait qu'ils induisent un gain en termes de santé pourrait consister à instaurer des tarifs plus élevés pour ce type de traitement. Il est aussi question de fixer les tarifs en fonction des coûts des prestataires les plus efficaces plutôt qu'en fonction de la moyenne nationale (Street et Maynard, 2007).

Comme pour les autres réformes, il est difficile de dire précisément quelle a été la contribution du paiement aux résultats dans les changements de comportement. Certains travaux de recherche tendent à indiquer que la formule du paiement aux résultats (au moins dans les premiers temps) a alimenté et renforcé, plutôt que suscité, l'augmentation observée de l'activité non urgente et la réduction des durées de séjour pour les cas non urgents (Audit Commission, 2008). L'expérience en Angleterre a été comparée à celle de l'Écosse, où il n'a pas été adopté de système tarifaire. Une analyse économétrique tend à montrer que là où le paiement aux résultats a été introduit : a) les coûts unitaires ont baissé plus rapidement ; b) les durées de séjour à l'hôpital se sont raccourcies plus rapidement ; et c) la proportion de cas non urgents traités en hospitalisation de jour a augmenté plus rapidement (Farrar *et al.*, 2007). Les volumes d'activité avec hospitalisation ont également augmenté mais les résultats sont moins clairs pour les consultations externes. Ces gains ne semblent pas avoir été obtenus au détriment de la qualité, à en juger par les taux de mortalité des patients hospitalisés, la mortalité à 30 jours après une intervention chirurgicale ou les réadmissions en urgence après traitement d'une fracture de la hanche.

On a aussi pu comparer, en Angleterre, les 15 groupes de ressources (HRG) initialement soumis au tarif dans les premiers temps d'application de la politique de paiement aux résultats, avec tous les autres groupes de ressources (Street et Miraldo, 2007). Les résultats amènent à penser que les coûts unitaires relatifs n'ont pas été affectés. En outre, bien qu'on ait observé une progression plus rapide de l'activité non urgente pour les 15 HRG auxquels le système de paiement aux résultats s'est appliqué, cette progression ne peut pas nécessairement être imputée à la politique de paiement aux résultats car la tendance était depuis longtemps à l'augmentation de l'activité pour ces HRG. Il est difficile aussi d'attribuer à la politique de paiement aux résultats la réduction des délais d'attente observés pour les 15 HRG soumis au tarif. On a aussi enregistré une progression plus rapide de l'activité en hospitalisation de jour.

Contrats des personnels de santé

Depuis 2004, les arrangements contractuels concernant les médecins généralistes et les spécialistes hospitaliers et autres agents du NHS ont beaucoup évolué, avec deux réformes fondamentales mises en œuvre dans ce secteur : celle du contrat des généralistes et celle du contrat des consultants hospitaliers.

Contrat des généralistes

Les médecins généralistes constituent la base des services de santé primaires. Ils peuvent exercer individuellement ou en groupe. 85 % des généralistes sont des

indépendants, et deux tiers d'entre eux exercent sous contrat de services médicaux généraux (GMS). Compte tenu d'une pénurie ressentie de généralistes qui créait des difficultés d'accès aux soins pour les patients, du malaise apparent de cette catégorie de médecins et d'une volonté de moderniser les services de santé primaires, le gouvernement a négocié un nouveau contrat avec les médecins généralistes, qui est entré en vigueur en avril 2004. Le tableau 3.4 résume les différences entre l'ancien contrat GMS et le nouveau (National Audit Office, 2008). La rémunération et les conditions d'emploi des généralistes salariés reflètent généralement le contenu du nouveau contrat.

Les objectifs premiers du nouveau contrat national étaient de stimuler l'offre de généralistes et d'assurer une haute qualité des soins. Il était généralement admis que cela nécessiterait un surcroît de dépenses. Cependant, la controverse relative à l'impact initial du nouveau contrat portait, pour une grande part, sur les coûts élevés de mise en œuvre, qui, au cours des trois premières années d'application du contrat, ont dépassé de 9.4 % le niveau prévu. Le surcoût a été imputable principalement à une sous-estimation du coût de mise en place d'un nouveau cadre de qualité et aussi au coût plus élevé que prévu des nouvelles formules de prestation de soins en dehors des heures ouvrables.

Un outil essentiel au service de la qualité, dans le nouveau contrat GMS, réside dans un ambitieux régime d'incitation appelé Cadre de qualité et de résultats (QOF). Le QOF consiste en une série d'environ 150 indicateurs de performance mesurant divers aspects de la qualité des soins de santé primaires, dans 4 domaines généraux : expérience clinique, expérience organisationnelle, expérience du patient et services additionnels. Le niveau de performance sur chaque indicateur donne une note, et la note globale d'un groupe médical détermine sa prime de qualité. La performance évaluée à l'aide du QOF détermine à peu près 25 % du revenu d'un groupe.

La question de savoir quels gains procurent le nouveau contrat en échange de son surcoût a alimenté un vif débat. Un des objectifs était d'augmenter le nombre de médecins recrutés et restant dans le secteur généraliste. C'est effectivement ce qui s'est produit, avec une augmentation d'environ 15 % du nombre de généralistes depuis 2002-03 et une remontée de leur moral (Health Department, 2008a). Les tentatives faites pour diriger davantage de généralistes vers des régions « sous-médicalisées » et démunies ont été moins fructueuses, et des mesures plus ciblées ont été prises récemment afin de résoudre ce problème. La satisfaction des généralistes du point de vue de leurs conditions de travail s'est aussi améliorée depuis la mise en place du nouveau contrat, malgré une impression de charge de travail plus lourde, et les généralistes semblent apprécier l'impact du contrat sur la qualité des soins (Whalley, Gravelle et Sibbald, 2008).

Un deuxième objectif était d'accroître la productivité dans le secteur des soins de santé primaires et, sur ce plan, les résultats sont assez limités et sujets à controverse, en raison des difficultés inhérentes à l'évaluation de la productivité dans le domaine de la santé. La performance des généralistes, mesurée par le QOF, ressort à un niveau très élevé. La proportion de groupes médicaux obtenant le maximum de points disponibles chaque année dépasse 90 % depuis 2004-05 (National Audit Office, 2008). Même s'il peut y avoir manipulation du QOF par des groupes médicaux cherchant à maximiser leur revenu, les premières études semblent indiquer que ce phénomène est d'ampleur minime. De fait, de nombreux généralistes assurent une qualité de soins supérieure aux niveaux requis pour simplement maximiser leur revenu (Gravelle et al., 2008). Toutefois, on l'a vu plus haut, la qualité des soins primaires s'améliorait déjà rapidement à l'époque où le QOF a été mis en

Tableau 3.4. **Le nouveau contrat de services médicaux généraux**

Contrat avec le PCT	Ancien contrat de soins médicaux généraux	Nouveau contrat de soins médicaux généraux
	Généraliste exerçant en individuel	Généraliste exerçant dans un groupe médical
Rétribution pour le service de base	Le généraliste individuel percevait un montant peu élevé par patient inscrit sur sa liste et des honoraires pour chaque acte médical assuré. Il recevait aussi une allocation de base.	La rétribution de chaque groupe médical pour la prestation de services essentiels prend la forme, principalement, d'une « somme globale » calculée en fonction des besoins pondérés de la liste commune de patients du groupe. Ce paiement est alloué selon une formule nationale, en fonction du nombre de patients inscrits sur les listes et de l'âge et des besoins de la population locale. À cela s'ajoute une garantie de revenu minimum, qui a été négociée de manière que la rémunération du groupe ne soit pas réduite au cours des premières années du contrat.
Prestation de services	Les généralistes ne pouvaient offrir qu'une gamme limitée de services supplémentaires.	Une structure flexible permet aux groupes médicaux et au Primary Care Trust d'offrir, s'ils le souhaitent, une panoplie de services haut de gamme, qui peuvent être innovants ou sur mesure, adaptés aux besoins spécifiques des patients.
Prestation de services en dehors des heures ouvrables	Les généralistes étaient chargés d'assurer les soins en dehors des heures ouvrables mais beaucoup déléguaient cette responsabilité à d'autres prestataires.	Aux termes du nouveau contrat, les « heures normales » (de 8h à 18h30) sont les heures durant lesquelles les groupes médicaux assurent une gamme complète de soins de santé primaires. Les groupes n'ont plus l'obligation d'assurer des soins en urgence en dehors des heures ouvrables. Ils peuvent signer un contrat séparé pour la prestation de services d'urgence en dehors des heures ouvrables (du lundi au vendredi, de 18h30 à 8h du matin, les week-ends et les jours fériés).
Primes de qualité	Des sommes de montant peu élevé étaient offertes au titre de la qualité, par exemple pour la cytologie cervicale. Il existait aussi toute une gamme de programmes visant la qualité au cours des dernières d'années d'existence de l'ancien système, notamment des programmes d'investissement dans les soins primaires.	Les groupes médicaux sont incités financièrement à assurer des niveaux mesurables de qualité des soins hospitaliers, par le biais du système de Cadre de qualité et de résultats (QOF), qui évalue leur performance. Entre 10 et 15 % des nouvelles ressources financières liées au contrat servent à récompenser les groupes médicaux pour la prestation de services de qualité supérieure.
Personnel	Le financement se fait par généraliste, il n'y a donc pas d'incitation à former d'autres personnels.	Le nouveau système encourage le développement d'un panache de compétences différent au sein d'un groupe médical en liant en partie le financement à l'activité réalisée par des infirmiers (infirmières) et d'autres personnels médicaux (par le biais du Cadre de qualité et de résultats).

Source : Department of Health, National Audit Office (National Audit Office, 2008).

place, et il est difficile d'attribuer une trop grande part de l'amélioration aux incitations offertes par ce dispositif. Les améliorations ont été plus rapides dans certains domaines (comme l'asthme et le diabète) avec l'utilisation du QOF, mais même ces effets sont assez modestes (Campbell *et al.*, 2007). De même, les inégalités en matière de santé, du point de vue de l'écart entre les régions les mieux dotées et les plus démunies se sont aussi réduites en ce qui concerne certaines procédures (comme le suivi de la tension artérielle) (Ashworth, Medina et Morgan, 2008). Il subsiste toutefois des incertitudes quant à l'impact global sur la santé parmi certains groupes et à l'impact sur les conditions et procédures qui ne bénéficient pas d'incitations.

Les autres objectifs du contrat, notamment la prestation de nouveaux types de services et l'allègement de la charge administrative pesant sur les médecins généralistes, ne sont que partiellement atteints à ce jour. Certains des objectifs déclarés étaient si

généraux qu'il est difficile de juger s'ils ont été réalisés ou dans quelle mesure les améliorations observées peuvent être attribuées au nouveau contrat plutôt qu'à d'autres facteurs.

Le ministère de la Santé a lancé récemment une consultation sur l'évolution future du QOF, dans l'intention d'améliorer la base d'éléments d'appréciation utilisée dans ce dispositif et d'accroître la transparence des décisions relatives à son contenu. En particulier, le NICE aura un rôle central dans les décisions concernant les indicateurs du QOF à partir d'avril 2009.

Contrat des consultants

Les grands spécialistes hospitaliers du NHS sont appelés « consultants », et ils exercent sous un contrat d'emploi national, qui a été réformé en 2004. Le nouveau contrat avait pour but d'aligner plus précisément la rémunération des consultants sur les objectifs du NHS en contrôlant plus étroitement leurs activités. Auparavant, il y avait un mécontentement général à la fois de la part des médecins, soumis à une charge de travail illimitée, et de la part des directeurs d'hôpitaux, qui avaient du mal à influencer sur le travail des consultants ou à suivre la part d'activité qu'ils avaient dans le secteur privé. Le nouveau contrat était censé non seulement permettre de rétribuer les consultants selon un barème plus juste et plus transparent, mais aussi rehausser leur productivité et accroître leur contribution au NHS. Les négociations ont été âpres, surtout au sujet de la part d'activité privée à autoriser dans le cadre du nouveau contrat et du degré de contrôle de la direction sur les projets de travail. Le contrat finalement conclu comportait d'importantes concessions de la part du ministère de la Santé (Maynard et Bloor, 2003).

D'après des études indépendantes, il semble que le nouveau contrat n'ait, jusqu'à présent, qu'un impact limité (Williams et Buchan, 2006 ; National Audit Office, 2007b). L'importance donnée à la planification du travail s'est traduite par une plus grande transparence, ce qui pourrait améliorer la productivité des consultants. Cette amélioration n'est cependant pas encore sensible dans la pratique. Dans une faible mesure, le contrat a centré davantage l'intérêt sur le travail au sein du NHS, et sur la recherche et l'enseignement, avec une légère diminution du nombre d'heures consacrées à l'activité privée. On a aussi observé une augmentation du nombre de consultants recrutés et une baisse des taux de vacances d'emploi (à un moment où la demande de consultants était supérieure à l'offre). Cependant, rien n'indique qu'il y ait eu une augmentation du nombre d'heures consacrées de façon directe aux soins des patients ou des changements dans la nature des services fournis, comme des cliniques du soir. Par ailleurs, les coûts de mise en œuvre ont été plus élevés que prévu, en raison principalement d'une sous-estimation des activités de base des consultants et parce que le contrat a été parfois appliqué compte non tenu des ressources allouées par les PCT. Néanmoins, la croissance de la rémunération annuelle des consultants a été plus faible dans les cinq années suivant la mise en vigueur du nouveau contrat que dans les cinq années précédentes. Des données antérieures semblent indiquer d'importantes variations des taux d'activité selon les consultants (Bloor, Maynard et Freemantle, 2004), ce qui signifie peut-être qu'il faudrait adapter en partie le contrat au taux d'activité de chacun.

Conclusions et recommandations

Depuis la publication du Plan du NHS, en 2000, le NHS connaît une constante évolution, passant d'un système traditionnel planifié, soumis à un contrôle central, à un

système qui fait une beaucoup plus large place à l'autonomie locale, avec une part de régulation pour garantir des normes nationales. Quant à savoir dans quelle mesure cette évolution est la conséquence d'une stratégie à long terme, c'est un point qui fait débat. Un examen indépendant du Department of Health, publié en 2007 sous le titre « Capability Review » (Cabinet Office, 2007), note qu'il n'y a pas actuellement d'articulation claire pour la poursuite du déploiement de l'ensemble du programme visant le NHS, la santé et le bien-être. La stratégie sous-tendant les réformes n'aurait donc – à tout le moins – pas été bien transmise au-delà du ministère. Cependant, on peut voir un ensemble cohérent dans le modèle d'organisation et de prestation des soins de santé qui est en train de se mettre en place (Stevens, 2004). Il y a néanmoins des points à améliorer (encadré 3.1).

Le programme de réforme mené depuis 2000 couvre de nombreux aspects de l'organisation des soins de santé, notamment les achats, la fourniture et les mécanismes de rémunération des personnels du NHS. Beaucoup de ces réformes sont de nature à améliorer l'efficacité, la réactivité et, en fin de compte, les résultats pour les patients. De fait, on peut voir dans le NHS anglais un « laboratoire » d'expérimentation d'un système de santé. Cependant, il est très difficile d'évaluer l'impact des diverses réformes car elles sont souvent liées entre elles, visent des objectifs multiples et ont été mises en œuvre partout en même temps sans qu'on se préoccupe guère d'évaluation. Il est donc impossible de dire avec certitude quels sont les éléments des réformes qui ont le plus contribué à induire certaines des améliorations qui ont été enregistrées au cours de la dernière décennie. Les défis à relever restent très importants si l'on veut que le NHS, dans sa forme actuelle, demeure financièrement viable.

Encadré 3.1. **Recommandations concernant la réforme des soins de santé**

Le programme de réforme du gouvernement dessine une vision large du système de santé. La plupart des réformes, mais non toutes, tendent dans la même direction, conformément aux objectifs proclamés qui sont d'améliorer les résultats pour les patients, d'améliorer l'état de santé de la population et d'améliorer la rentabilité de l'argent public investi. Cependant, dans de nombreux domaines, il est trop tôt encore pour dire avec certitude si les réformes ont conduit à des améliorations. Les recommandations ci-après visent donc à remédier aux faiblesses et aux contradictions dans l'architecture du système qui est en train de se mettre en place.

- Le processus de contractualisation est au cœur de la stratégie de réforme du NHS et les acheteurs ont un grand défi à relever. Les PCT et les cabinets de généralistes ont besoin d'un soutien concret et d'investissements dans les qualifications et les capacités pour bien s'acquitter de leurs responsabilités d'acheteurs. Il faut se préoccuper d'urgence de pallier toute insuffisance de capacités dans les PCT et dans les cabinets de généralistes. Un programme récent (World Class Commissioning) vise à améliorer les capacités techniques d'achat des PCT et les résultats obtenus en matière de santé. L'évaluation des progrès accomplis la première année (2008/09) montre que les PCT doivent réaliser de nouvelles améliorations, mais cette initiative en est à ses débuts et ses effets ne se manifesteront pleinement qu'au bout d'un certain temps.
- Le renforcement de la délégation du pouvoir de décision qu'impliquent les réformes peut se traduire par une variabilité du service, et on peut se demander si les PCT, qui sont des structures non élues, ont la légitimité démocratique voulue pour prendre des

Encadré 3.1. **Recommandations concernant la réforme des soins de santé** (suite)

décisions quant au champ couvert par les services au nom de leur population. Les PCT ont l'obligation statutaire d'associer les patients et le public à la prise de décision. Il est important que cet engagement local se concrétise, et un suivi des progrès s'impose à cet égard.

- De nombreuses réformes peuvent entraîner des changements radicaux dans les marchés de prestataires : entrée de nouveaux prestataires, émanant à la fois du secteur public et du secteur privé ; reconfiguration des services pour lesquels les acheteurs passent contrat, pour répondre aux besoins locaux ; et impact du choix des patients sur la pérennité des prestataires en place. Cela appelle des politiques beaucoup plus claires concernant l'entrée, les fusions et la sortie d'organisations prestataires de services. Bien que des progrès aient été réalisés pour ce qui est de définir les processus, les reconfigurations du côté des prestataires suscitent souvent de grandes difficultés politiques au niveau local, et il y a clairement lieu d'améliorer le niveau du débat public dans ce domaine. Il faut redoubler d'efforts pour améliorer la cohérence et la transparence des reconfigurations de services au niveau local. Les travaux du Co-operation and Competition Panel, nouvellement mis en place, seront centraux à cet égard.
- L'une des grandes forces du NHS est qu'il apporte une protection financière particulièrement solide en cas de maladie, les dépenses à la charge de l'utilisateur étant rarement importantes. Cependant, dans la plupart des pays de l'OCDE, la participation des utilisateurs à la dépense est modeste, étant essentiellement destinée à modérer la demande plutôt qu'à constituer une source notable de financement. Récemment, la question des prestations complémentaires souscrites volontairement a ouvert un débat sur le recours aux financements privés, qui pourrait déboucher sur une discussion plus large concernant le rôle de la participation des utilisateurs à la dépense et de l'assurance maladie volontaire dans le NHS à l'avenir.
- On peut sérieusement se demander si les informations actuellement disponibles dans le système de santé sont suffisantes pour étayer le modèle de la régulation et du choix. Par exemple, il n'est pas certain que les PCT soient en mesure de prendre des décisions d'achat éclairées et que les patients aient les informations nécessaires pour choisir un prestataire. Les autorités se sont préoccupées de réévaluer les besoins en informations au sein du système de santé, et les efforts dans ce sens devraient être poursuivis.
- Le mécanisme du paiement aux résultats est un instrument central du nouveau NHS, auquel se rattachent de multiples objectifs dont certains sont contradictoires. Le Department of Health doit veiller à ce que le mécanisme évolue en ligne avec tous les objectifs du système. Par exemple, il convient d'être attentif à élaborer une tarification qui reflète les priorités d'activité et qui récompense la qualité plutôt que de simplement refléter, de façon passive, les coûts. La rémunération des personnels devrait être plus étroitement alignée sur l'activité.
- L'institut NICE a beaucoup contribué à l'évaluation des technologies nouvelles. Cependant, on s'interroge de plus en plus sur son rôle et ses méthodes. Par exemple, on s'interroge sur la pertinence de lignes directrices obligatoires dans le contexte d'un système plus décentralisé. Les méthodes du NICE devraient être constamment soumises à réexamen au fur et à mesure des changements dans la nature du système de santé.

Encadré 3.1. **Recommandations concernant la réforme des soins de santé** (suite)

- La Healthcare Commission a introduit des approches nouvelles innovantes dans l'évaluation des performances. La Care Quality Commission qui l'a remplacée veillera à trouver le juste équilibre entre le respect de normes minimales et la promotion de la qualité.
- Les gouvernements qui se sont succédé ont déclaré faire de l'état de santé de la population et des inégalités sur le plan de la santé une priorité. Cependant, les avancées sont modestes et l'on manque beaucoup de données sur lesquelles fonder les politiques. Il conviendrait d'être plus attentif à la conception et à l'évaluation des initiatives en matière de santé publique, de façon que les politiques et les priorités soient plus solidement étayées.
- Un thème récurrent dans la réflexion menée plus haut a été la difficulté de l'évaluation, et le manque de travaux de recherche à cet égard. Les chercheurs s'attachent actuellement à examiner l'impact de certaines des réformes. Pourtant, de nombreuses réformes sont lourdes de conséquences en termes de ressources, de sorte qu'on devrait toujours avoir en tête l'évaluation au moment de les mettre en œuvre. Les données adéquates devraient être disponibles et des travaux de recherche demandés pour observer et évaluer sans délai l'impact de toutes les réformes. La collecte de données comparables dans tout le Royaume-Uni constituerait une avancée concrète dans le sens d'une amélioration de l'évaluation.

Notes

1. L'élargissement des transferts de compétences au sein du Royaume-Uni a entraîné certaines divergences dans les systèmes de santé des quatre pays qui constituent le Royaume. Ce chapitre traite uniquement du système de santé anglais, encore que certaines des données se réfèrent nécessairement à l'ensemble du Royaume-Uni. Le système anglais concerne 84 % de la population totale du Royaume-Uni.
2. La comparabilité est parfois limitée parce que les périodes d'observation ne coïncident pas.
3. En 2007, les dépenses en pourcentage du PIB ont très légèrement baissé pour revenir à 8.4 %.

Bibliographie

- Appleby, J. et M. Philips (2009), « Satisfied now? » dans A. Park, J. Curtice, K. Thomson, M. Phillips et E. Clery (dir. pub.), *British Social Attitudes: The 25th Report*, Londres, Sage.
- Ashworth, M., J. Medina et M. Morgan (2008), « Effect of Social Deprivation on Blood Pressure Monitoring and Control in England: a Survey of Data from the Quality and Outcomes Framework », *British Medical Journal*, 28 octobre, 337.
- Audit Commission (2007), *Putting Commissioning into Practice*, Londres: The Audit Commission.
- Audit Commission (2008), *The Right Result? – Payment by Results 2003-2007*, Londres: The Audit Commission.
- Bloor, K., A. Maynard et N. Freemantle (2004), « Variation in Activity Rates of Consultant Surgeons and the Influence of Reward Structures in the English NHS », *Journal of Health Services Research and Policy*, n° 9.
- Cabinet Office (2007), *Capability Review of the Department of Health*, Londres.
- Campbell, S., D. Reeves, E. Kontopantelis, E. Middleton, B. Sibbald et M. Roland (2007), « Quality of Primary Care in England with the Introduction of Pay for Performance », *New England Journal of Medicine*, 357(2).
- Davies, M. et G. Elwyn (2006). « Referral Management Centres: Promising Innovations or Trojan Horses? », *British Medical Journal*, n° 332.

- Department of Health (2000), *The NHS Plan: a Plan for Investment, a Plan for Reform*, Londres, TSO.
- Department of Health (2002), *Reforming NHS Financial Flows: Introducing Payment by Results*, Londres: Department of Health.
- Department of Health (2003), *Building on the Best. Choice, Responsiveness and Equity in the NHS*, Londres: Department of Health.
- Department of Health (2007), *Options for the Future of Payment by Results: 2008/09 to 2010/11*, Londres: Department of Health.
- Department of Health (2007), *World Class Commissioning. Competencies*, Londres, Department of Health.
- Department of Health (2008a), *Equitable Access to Primary Medical Care*, Londres: Department of Health.
- Department of Health (2008b), *Health Inequalities: Progress and Next Steps*, Londres, TSO.
- Department of Health (2008c), *High Quality Care for All: NHS Next Stage Review Final Report (Lord Darzi's review)*, Command paper 7432, Londres: Department of Health.
- Department of Health (2008d), www.18weeks.nhs.uk/Content.aspx?path=/.
- Department of Health (2008e), www.chooseandbook.nhs.uk/.
- Department of Health (2008f), www.nhs.uk/Pages/homepage.aspx.
- Department of Health (2008g), *Patient Experience Scores for the PSA Target – November 2008*, Londres: Department of Health.
- Department of Health (2008h), *Report on the National Patient Choice Survey*, janvier.
- Department of Health (2008i), *Tackling Health Inequalities: 2007 Status Report on the Programme for Action*, Londres, TSO.
- Department of Health (2009), *Practice Based Commissioning GP Practice Survey*, quatrième enquête trimestrielle, août, Londres: Department of Health.
- Department of Health et F. a. M. Partnerships for Children (2007), *Maternity Matters: Choice, Access and Continuity of Care in a Safe Service*, Londres: Partnerships for Children, Families and Maternity.
- Dusheiko, M., M. Goddard, H. Gravelle et R. Jacobs (2008), « Explaining Trends in Concentration of Healthcare Commissioning in the English NHS », *Health Economics*, n° 17(8).
- Dusheiko, M., H. Gravelle et R. Jacobs (2004), « The Effect of Practice Budgets on Patient Waiting Times: Allowing for Selection Bias », *Health Economics*, No. 13.
- Dusheiko, M., H. Gravelle, R. Jacobs et P. Smith (2006), « The Effect of Financial Incentives on Gate Keeping Doctors: Evidence from a Natural Experiment », *Journal of Health Economics*, n° 25(3).
- Farrar, S., J. Sussex, D. Yi, M. Sutton, M. Chalkley et A. Ma (2007), *National Evaluation of Payment by Results*, Report to the Department of Health. Aberdeen: HERU.
- Ferriman, A. (2000), « Blair Will Have Difficulty in Matching European Spending », *British Medical Journal*, 320 (7230).
- Gravelle, H., M. Sutton, A. Ma et C. Herp (2008), *Doctor Behaviour under a Pay for Performance Contract: Further Evidence from the Quality and Outcomes Framework RP34*, York : Centre for Health Economics.
- Ham, C. (2008), « World Class Commissioning: a Health Policy Chimera? », *Journal of Health Services Research and Policy*, n° 13(2).
- Healthcare Commission (2008), *Annual Health Check 2007/08*.
- Healthcare Commission (2009), *Investigation into Mid Staffordshire NHS Foundation Trust*, Londres : The Healthcare Commission.
- Healthcare Commission et Audit Commission (2008), *Is the Treatment Working? Progress with the NHS System Reform Programme*, Londres : The Healthcare Commission.
- Hippisley-Cox, J., Y. Vinogradova et C. Coupland (2007), *Time Series Analysis for Selected Clinical Indicators from the Quality and Outcomes Framework 2001-2006*, Leeds: QRESEARCH et The Information Centre.
- House of Commons Health Committee (2006), *Independent Sector Treatment Centres*, Quatrième rapport de session 2005/06, HC 934-I, Londres: TSO.
- House of Commons Health Committee (2008a), *National Institute for Health and Clinical Excellence*, Sixth report of session 2007-08, October, HC 833-I, London: TSO.

- House of Commons Health Committee (2008b), *Foundation Trusts and Monitor*, Sixième rapport de session 2007-08, octobre, HC 833-I, Londres : TSO.
- Joumard, I., C. Andre, C. Nicq et O. Chatal (2008), « Health Status Determinants: Lifestyle, Environment, Health Care Resources and Efficiency », *Economics Department Working Paper*, n° 627, Paris : OCDE.
- Kennedy, I. (2008), « The Future of the Annual Healthcheck », *Health Services Journal*, 12 novembre 2008.
- Le Grand, J., N. Mays et J. Mulligan, dir. pub. (1998), *Learning from the NHS Internal Market*, Londres : King's Fund Institute.
- Marini, G., M. Miraldo, R. Jacobs et M. Goddard (2008), « Giving Greater Financial Independence to Hospitals – Does it Make a Difference? The Case of English NHS Trusts », *Health Economics*, n° 17(6).
- Maynard, A. et K. Bloor (2003), « Do those who Pay the Piper Call the Tune? », *Health Policy Matters*, n° 8.
- Miraldo, M., M. Goddard et P. Smith (2006), *The Incentive Effects of Payment by Results*, Londres : Dr Foster Intelligence.
- Monitor (2008), *NHS Foundation Trusts Review of Three Months to 30 juin 2008*, Londres: Monitor.
- National Audit Office (2006a), *The Department of Health: The National Programme for IT in the NHS*, Londres : The Stationery Office.
- National Audit Office (2006b), *Progress in Achieving Government Efficiency*, London: NAO.
- National Audit Office (2007a), *The Efficiency Programme: A Second Review of Progress*, NAO, février 2007.
- National Audit Office (2007b), *Pay Modernisation: A New Contract for NHS Consultants in England*, Londres : TSO.
- National Audit Office (2008), *NHS Pay Modernisation: New Contracts for General Practice Services in England*, Londres : TSO.
- Office for National Statistics (2008), *Public Service Productivity: Health Care*, Londres : Office for National Statistics.
- Office of Health Economics (2008), *Compendium of Health Statistics*, Oxford: Radcliffe Publishing.
- Organisation mondiale de la Santé (2000), *Rapport sur la santé dans le monde, 2000 – Pour un système de santé plus performant*, Genève, Organisation mondiale de la santé.
- Robinson, R. et R. Thorlby (2008), *Patient Choice – a Briefing Paper*, Londres: King's Fund.
- Smith, P. (2007), « Performance Budgeting in England: Public Service Agreements », dans M. Robinson (dir. pub.) *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, Washington DC, Fonds monétaire international.
- Stevens, S. (2004), « Reform Strategies for the English NHS », *Health Affairs*, n° 23(3).
- Street, A. et A. Maynard (2007), « Activity Based Financing in England: the Need for Continual Refinement of Payment by Results », *Health Economics, Policy and Law*, n° 2(4).
- Street, A. et M. Miraldo (2007), *The Impact of the Reform of Hospital Funding in England*, York: Centre for Health Economics.
- Verdecchia, A. et al. (2007), « Recent Cancer Survival in Europe: A 2000-02 Period Analysis of EUROCARE-4 Data », *Lancet Oncology*, n° 8.
- Wanless, D. (2002), *Securing Our Future Health: Taking A Long-Term View*, Londres: HM Treasury.
- Wanless, D., J. Appleby, A. Harrison et D. Patel (2007), *Our Future Health Secured? A Review of NHS Funding and Performance*, Londres: King's Fund.
- Whalley, D., H. Gravelle et B. Sibbald (2008), « Effect of the New Contract on GPs » Working Lives and Perceptions of Quality of Care: a Longitudinal Survey », *British Journal of General Practice*, n° 58(546).
- Williams, S. et J. Buchan (2006), *Assessing the New NHS Consultant Contract. A Something for Something Deal?*, Londres: King's Fund.

Chapitre 4

Stabilité financière : miser sur la prudence

Le marché financier britannique a été sévèrement touché par la crise financière. Celle-ci a mis en évidence des faiblesses dans les mécanismes de contrôle et les dispositifs de gestion et de résolution des crises. Le présent chapitre examine le cadre de contrôle et de réglementation, ainsi que les nombreuses réformes qui ont déjà été adoptées pour remédier à ces faiblesses. Il s'achève par des recommandations concernant de nouvelles réformes.

Un bon fonctionnement du marché financier est indispensable pour maintenir la croissance économique, car il permet à la fois de soutenir l'activité à court terme et d'affecter les ressources à l'investissement sur le long terme (de Serres *et al.*, 2006). Le marché financier britannique est très développé, dynamique et internationalement ouvert. Il constitue un pan important de l'économie du Royaume-Uni et la City, à Londres, est une place financière internationale de premier plan. Une réglementation et un contrôle efficaces sont nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des établissements financiers en général et des banques en particulier et pour maintenir la stabilité financière. L'approche réglementaire retenue par les autorités britanniques est jugée efficace (FMI, 2003) ; plusieurs pays se sont inspirés de son modèle, fondé sur une instance de contrôle unique pour l'ensemble des entreprises financières.

Les marchés et les établissements britanniques ont très largement participé au long processus mondial d'expansion du crédit et d'appréciation des actifs qui a débouché sur une crise financière lourde de conséquences pour l'économie réelle. L'envolée des prix des logements a été très prononcée et les banques britanniques ont enregistré de lourdes pertes sur leurs portefeuilles de titres adossés à des actifs. Depuis les retraits massifs de dépôts auprès de la banque Northern Rock à la suite de problèmes de liquidité et de financement, de nombreuses mesures ont été prises pour atténuer les tensions sur les marchés financiers, et plusieurs grandes banques ont été nationalisées sous diverses formes ou obligées de se recapitaliser. Les problèmes immédiats auxquels le système bancaire britannique est confronté sont examinés au chapitre 1. Le présent chapitre étudie le système de réglementation et de contrôle du secteur financier, surtout dans le cas des banques, à la lumière des évolutions intervenues récemment et des réformes en cours. Les événements récents mettent en relief un certain nombre de problèmes d'adéquation des fonds propres, de liquidité et de financement, de contrôle, de gestion et de résolution des crises et de réglementation macroprudentielle. Dans certains domaines, des réformes ont déjà été mises en œuvre ou sont à l'étude. Cependant, une fois résolus les problèmes immédiats, beaucoup restera à faire pour assurer une réglementation et un contrôle bancaires adéquats.

Retour sur l'évolution du secteur bancaire

Le secteur bancaire britannique est important, internationalement ouvert et très développé. Le montant total de ses actifs représente plus de cinq fois le PIB, soit une proportion beaucoup plus élevée que dans la zone euro (alors même que le financement bancaire est relativement plus important dans celle-ci) et qu'aux États-Unis (tableau 4.1, partie A). Environ 500 000 personnes travaillent dans les banques et plus d'un million dans le secteur financier au sens large. La City, place financière internationale de premier plan, concentre une grande partie de l'activité bancaire mondiale. Les deux tiers environ de l'ensemble des actifs et passifs bancaires sont libellés en devises et ils n'ont pour la plupart aucun lien direct avec l'activité non financière intérieure. Seuls quelque 20 % des établissements bancaires appartiennent à des intérêts britanniques, mais les banques

étrangères sont souvent de petite taille. Les banques à capitaux britanniques détiennent environ 40 % des actifs de l'ensemble du secteur bancaire et 60 % des actifs libellés en livres sterling, qui sont le plus étroitement liés à l'économie nationale, (partie B). Les actifs et passifs en devises des banques à capitaux britanniques atteignent néanmoins un niveau élevé en proportion du PIB. Si, globalement, la concentration du système bancaire du Royaume-Uni n'est pas particulièrement prononcée, les emprunts et dépôts des ménages et des entreprises britanniques sont extrêmement concentrés, puisqu'ils figuraient à 63 % dans les comptes des 5 plus grandes banques avant 2008 (Banque d'Angleterre, 2008b).

De nombreux facteurs ont contribué au développement du système financier et bancaire sous sa forme actuelle. Les marchés de capitaux internationaux de Londres ont commencé à occuper une place de premier plan durant les années 60. Les restrictions visant le système bancaire ont été largement assouplies au cours des années 70 et les mesures de contrôle quantitatif ont en grande partie disparu avec la fin du mécanisme du « corset », qui limitait la croissance des bilans, en 1980. Les banques britanniques ont commencé à se lancer dans des activités de banques d'affaires après le « Big Bang » de 1986, qui s'est traduit par la déréglementation des marchés d'actions. Les sociétés de crédit immobilier, établissements mutualistes d'épargne spécialisés dans le crédit au logement, ont été autorisées à se démutualiser en 1986 et nombre d'entre elles sont devenues des banques, se lançant dans une plus large gamme d'activités.

Tableau 4.1. Vue d'ensemble du secteur bancaire britannique

Partie A. Actifs du secteur bancaire résident (en multiples du PIB)

Pays	2007	2008
Royaume-Uni	5.0	5.5
Zone euro	3.3	3.5
États-Unis	0.9	1.0

Partie B. Actifs du secteur bancaire résident britannique par monnaie (en multiples du PIB)

Nationalité de la banque	Actifs en £	Actifs en devises	Ensemble des actifs
Royaume-Uni	1.40	1.05	2.45
Autres pays de l'Union européenne	0.47	1.05	1.51
États-Unis	0.08	0.44	0.52
Japon	0.01	0.11	0.12
Autres pays développés	0.16	0.65	0.81
Divers	0.01	0.05	0.06
Pour mémoire : sociétés de crédit immobilier	0.26	0.02	0.27

Source : Banque d'Angleterre.

Depuis la récession du début des années 90, le secteur bancaire britannique a connu une longue période d'expansion et de forte rentabilité, avec une qualité de crédit apparemment bonne. Les indicateurs concernant la santé du système sont restés favorables pendant cette expansion, ce qui a peut-être donné aux banques et aux autorités de régulation une fausse impression de sécurité (tableau 4.2). Cette période a été caractérisée par une tendance à la titrisation des créances dans le monde entier, qui a permis aux banques de percevoir des commissions importantes au moment de la création et de la structuration de portefeuilles d'hypothèques, sans inscrire le risque de crédit à leur bilan ou devoir financer directement le crédit. En même temps, les banques détenaient de grandes quantités de produits structurés d'autres banques dans leur bilan. Plus généralement, le secteur bancaire a rapidement accru ses concours aux

Tableau 4.2. Indicateurs de santé financière des banques britanniques

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ¹
Ratio de fonds propres de première catégorie des grandes banques – médiane	8.1	8.0	7.9	8.0	7.7	7.9
Ratio de couverture des risques – médiane	26.7	26.6	30.4	30.8	31.2	34.1
Prêts improductifs en proportion du crédit total	2.5	1.9	1.0	0.9	0.9	
Provisions en proportion des prêts improductifs	69.8	61.5	54.0	54.6		
Rendement de l'actif	0.6	0.7	0.8	0.5	0.4	
Rendement des capitaux propres	8.6	10.9	11.8	8.9	6.2	

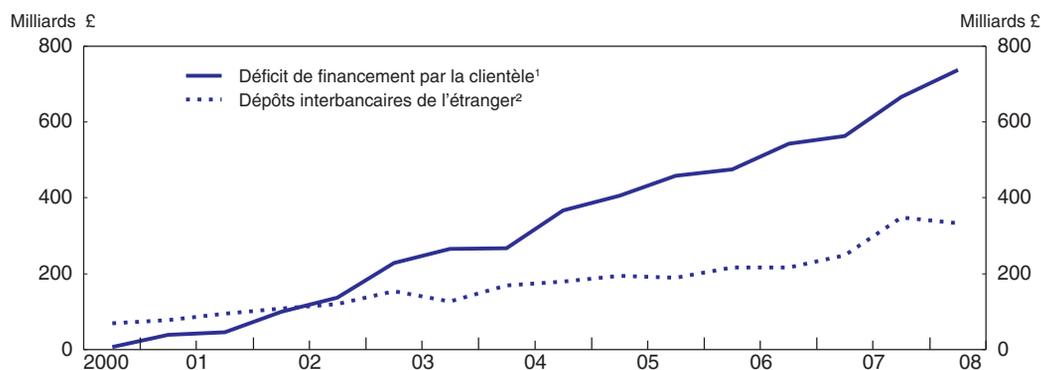
1. Juin 2008.

Source : FMI (2008) et Banque d'Angleterre.

entreprises et, surtout, aux ménages britanniques, favorisant ainsi la hausse des prix des logements, tout en achetant des actifs et en accordant davantage de prêts à l'étranger (chapitre 1).

La dépendance croissante des banques à l'égard des marchés de capitaux institutionnels (autres banques, OPCVM monétaires, trésorerie d'entreprise et autres investisseurs non bancaires) aux dépens de la part des dépôts a été une autre évolution marquante. Le « déficit de financement par la clientèle » des grandes banques britanniques, qui reflète leur dépendance nette à l'égard du crédit institutionnel, est passé, selon la définition qui en est donnée par la Banque d'Angleterre, de zéro en 2001 à GBP 738 milliards en 2008 (environ 50 % du PIB), dont un montant net de 333 milliards venant de banques étrangères. La présence du marché bancaire international à la City a sans doute facilité ce type d'emprunts de la part des établissements nationaux.

Graphique 4.1. Déficit de financement par la clientèle des grandes banques du Royaume-Uni et dépôts interbancaires de l'étranger



1. Le déficit de financement par la clientèle est le crédit à la clientèle diminué du financement par la clientèle, celle-ci comprenant tous les emprunteurs et déposants non bancaires.

2. À l'exclusion de Nationwide.

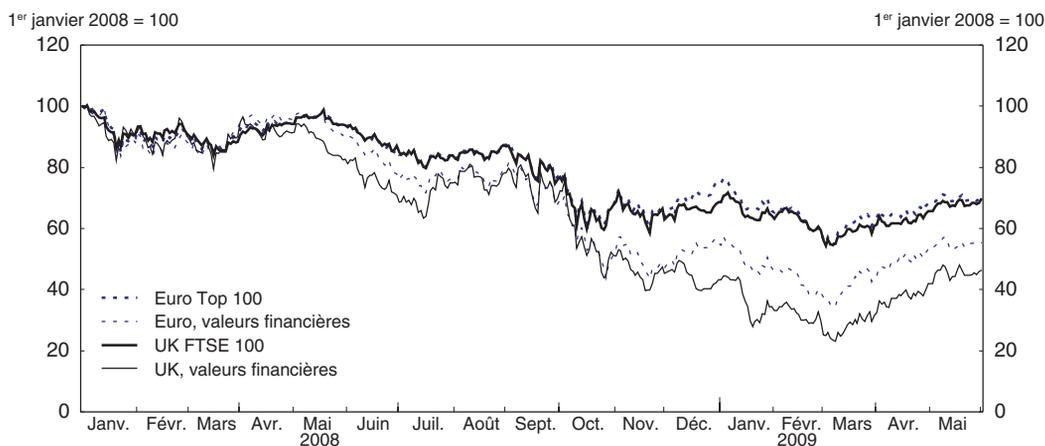
Source : Banque d'Angleterre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/648110470367>

Le retournement du cycle du crédit a été lourd de conséquences pour le système bancaire britannique. Les marchés interbancaires, en proie à des tensions depuis août 2007, se sont pratiquement taris à l'automne 2008, la banque Northern Rock a été l'objet de retraits massifs de la part de ses déposants, des mesures supplémentaires ont été prises pour fournir des liquidités aux établissements financiers, plusieurs banques ont été recapitalisées et un établissement a été nationalisé. Les banques britanniques ont été

jusqu'ici plus touchées que celles de la plupart des autres pays et les cours de leurs actions ont accusé des baisses plus prononcées que la moyenne européenne, correction faite des mouvements des monnaies (graphique 4.1). D'après des estimations initiales, les grandes banques britanniques figurent en bonne place parmi les établissements qui ont procédé à de très importantes dépréciations d'actifs du fait de leur exposition à des titres adossés à des actifs, et elles sont proportionnellement plus nombreuses que les banques de la zone euro ou que les banques japonaises (The Banker, 2008). En octobre 2008, la Banque d'Angleterre estimait les pertes des grandes banques britanniques à GBP 36 milliards. La plupart de ces pertes ont été enregistrées sur des actifs américains, notamment des titres adossés à des créances liées au marché américain des prêts hypothécaires à haut risque (*subprimes*). Relativement tributaires des marchés de capitaux institutionnels, les banques britanniques ont été plus exposées aux difficultés de financement sur les marchés interbancaires et les autres marchés institutionnels et à l'insuffisance de la demande de créances titrisées. Cependant, malgré la dépendance des banques britanniques à l'égard des financements internationaux et des acquéreurs étrangers de créances titrisées, il ne faut pas surestimer le lien existant entre la crise et le rôle de Londres en tant que place financière mondiale. D'après de précédentes analyses, le secteur bancaire interne et le secteur international sont relativement isolés l'un de l'autre car de nombreuses transactions sur les marchés institutionnels ont lieu entre des succursales d'établissements à capitaux étrangers (FMI, 2003).

Graphique 4.2. **Indices des cours des actions**¹



1. Toutes les séries sont libellées en livres sterling (£).

Source : Datastream, avril 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/648155157582>

Réglementation bancaire

Pourquoi réglementer les banques ?

Le besoin de réglementation dans le secteur bancaire tient à l'asymétrie d'information entre les créanciers et les emprunteurs. Les incertitudes entourant la rentabilité de projets pour lesquels des prêts ont été consentis peuvent provoquer au sein du système financier une instabilité qui, une fois déclenchée, est difficilement surmontable par les marchés privés agissant seuls. En outre, l'asymétrie d'information entre les autorités et les créanciers crée un aléa moral dans le cas des établissements jugés « trop gros pour faire faillite », étant

donné leur poids économique. La réglementation est un moyen de faire face à ces problèmes. La réglementation et le contrôle visent trois principaux objectifs (OCDE, 2007) :

- La prévention des risques systémiques : maintenir la stabilité du système financier et préserver la confiance dans ce système.
- La protection des consommateurs/investisseurs : protéger les investisseurs et les emprunteurs contre les risques excessifs de pertes ou de dommages financiers résultant de défaillances, de fraudes, de manipulations ou d'autres comportements fautifs.
- L'activité d'entreprise : assurer un fonctionnement efficace, efficient et fiable des marchés financiers dans des conditions de concurrence adéquates.

La réglementation du secteur bancaire est rendue nécessaire, notamment, par le fait que les banques se financent à court terme alors que nombre de leurs actifs, comme les prêts hypothécaires aux ménages, s'inscrivent dans la durée. Dans l'activité bancaire traditionnelle, une grande partie de la dette à court terme prenait la forme de dépôts à vue ou de courte durée. Cette asymétrie des échéances fragilise les banques, car elles peuvent normalement fonctionner avec peu de liquidités (encaisses, obligations d'État à court terme) pour investir dans des actifs peu liquides à plus haut rendement, tout en fournissant une « assurance de liquidité » aux déposants (Diamond et Dybvig, 1983).

Cependant, on ne peut écarter le risque qu'un nombre plus important que prévu de déposants demandent à retirer leurs dépôts simultanément et que les banques soient « prises d'assaut » si les agents décident de retirer leurs dépôts en anticipant qu'une masse critique d'autres déposants vont en faire autant. Ce problème de liquidité peut conduire à l'insolvabilité si la banque doit céder rapidement ses actifs illiquides et se trouve obligée de les « brader » à une valeur inférieure à leur valeur faciale. Le modèle plus moderne d'activité bancaire, qui s'applique aux grandes banques britanniques nationales, donne plus de place au financement sur les marchés monétaires institutionnels et sur les marchés obligataires que les banques de petite taille. Bien que ces fonds puissent être fournis par des investisseurs avertis sur des marchés de capitaux fonctionnant généralement bien, il est apparu, avec la crise actuelle, que le financement sur les marchés était vulnérable à des retraits massifs, tout comme le financement par les dépôts des ménages, et les difficultés rencontrées sur le marché interbancaire depuis août 2007 illustrent les risques qu'engendre une absence plus généralisée de liquidités pour les banques qui doivent financer des actifs à long terme. Il y a d'importantes répercussions entre établissements, du fait de liens effectifs ou supposés impliquant une multiplication des retraits entre établissements. Les fonds propres et les actifs liquides des banques ne représentent qu'une part relativement réduite de leurs engagements totaux. Il y a donc un risque intrinsèque d'insolvabilité si les prêts consentis par une banque ne sont pas remboursés ou si ses actifs ont un rendement moins élevé que prévu.

Le cadre réglementaire britannique

Le système financier britannique fait partie intégrante du marché unique des services financiers de l'UE. La législation du marché unique européen définit pour l'essentiel le cadre général de la réglementation, qui s'inspire souvent elle-même d'accords internationaux (OCDE, 2009). Chaque pays conserve néanmoins une latitude considérable pour ce qui est des modalités de transposition de ces directives dans sa législation nationale. Le contrôle bancaire reste une prérogative nationale et ce sont les autorités nationales qui sont responsables au premier chef de l'encadrement, dans la plupart des

domaines, des établissements relevant de leur juridiction ; en revanche, elles exercent un contrôle beaucoup plus limité sur les activités des filiales de banques ayant leur siège dans d'autres pays de l'UE, qui peuvent s'établir sur le marché britannique grâce au régime du passeport bancaire de l'UE. Des initiatives ont récemment été prises au niveau de l'UE pour améliorer la coordination entre les différentes autorités de régulation des grands établissements financiers multinationaux complexes en créant des collèges regroupant les différentes instances de contrôle nationales qui traitent avec un établissement donné. En vertu de ces projets, un rôle de coordination serait confié, au sein des collèges, à l'instance de contrôle « chef de file », à savoir celle dont relèverait le groupe consolidé.

Le Royaume-Uni utilise un cadre tripartite pour assurer la stabilité financière : la *Financial Services Authority* (FSA) est responsable de la réglementation des activités financières et bancaires ; la Banque d'Angleterre contribue à la stabilité du système par le biais de la politique monétaire, de ses opérations de prêteur en dernier ressort et de la surveillance prudentielle ; enfin, le Trésor est responsable de l'architecture globale du système et des aspects concernant les finances publiques (encadré 4.1). La crise récente a entraîné une intensification de la coopération entre ces institutions, qui ont toutes été obligées de travailler ensemble pour faire face à la défaillance de certaines banques, pour recapitaliser le système bancaire et pour prendre d'autres mesures destinées à soutenir l'offre de crédit. Comme on le verra ci-dessous, le *Banking Act* de 2009 prévoit de modifier sensiblement le rôle de la Banque d'Angleterre en matière de surveillance financière.

Encadré 4.1. L'accord tripartite de 2006

Le mémorandum d'accord (HM Treasury, 2006) vise à définir clairement les attributions de la FSA, de la Banque d'Angleterre et du Trésor, en fonction de quatre grands principes : responsabilité, transparence, prévention des doubles emplois et échange régulier de renseignements.

La Banque d'Angleterre a pour mission essentielle le maintien de la stabilité du système financier dans son ensemble. Dans cette optique, elle détermine la politique monétaire et intervient régulièrement sur le marché pour faire face aux fluctuations des liquidités. La Banque a une fonction de prêteur en dernier ressort au cas où un problème affectant un établissement donné risque l'avoir des répercussions « systémiques » sur d'autres segments du système financier. En outre, elle est chargée de la surveillance des systèmes de paiement d'importance systémique et de l'infrastructure financière. La Banque a la responsabilité générale de la stabilité du système financier, et elle doit à ce titre donner des avis sur les conséquences, pour la stabilité financière du Royaume-Uni, des évolutions intervenant sur le marché national et les marchés internationaux. Le vice-gouverneur de la Banque siège au conseil de surveillance de la FSA.

Les pouvoirs et les attributions de la FSA sont définis dans la *Financial Services and Markets Act 2000*. La FSA a pour fonction d'autoriser et de surveiller les banques, les sociétés de crédit immobilier, les sociétés d'investissement, les compagnies et courtiers d'assurances, ainsi que l'inscription des titres à la cote et les systèmes de compensation et de règlement. Elle fixe les normes de fonds propres et autres obligations. Elle a aussi un rôle de gestion de crise. Lorsqu'une banque est en difficulté, elle peut faciliter la recherche d'une solution sur le marché impliquant, par exemple, l'injection de capitaux par une ou plusieurs tierces parties. La FSA joue aussi un rôle consultatif en ce qui concerne les initiatives internationales et européennes en matière de réglementation.

Encadré 4.1. **L'accord tripartite de 2006** (suite)

Le Trésor définit la structure institutionnelle globale de la réglementation financière et la législation qui la gouverne, y compris par la négociation des directives européennes. Il est en outre responsable devant le législateur de la gestion des problèmes graves que peut connaître le système financier et de toute mesure prise pour y remédier, y compris toute décision du Trésor se traduisant par des interventions officielles exceptionnelles. Il joue aussi un rôle en ce qui concerne les finances publiques et la gestion de la dette publique. Le Trésor n'a pas de responsabilité opérationnelle à l'égard des activités de la FSA et de la Banque, mais est censé être étroitement associé à de nombreux aspects de la réglementation et de la gestion des crises.

Le mémorandum d'accord définit les attributions en matière de collecte d'informations et recommande un libre échange de renseignements entre la FSA et la Banque, l'établissement d'une commission permanente tripartite se réunissant mensuellement au niveau des adjoints pour examiner des cas particuliers et d'autres événements ayant une incidence sur la stabilité financière, et pouvant éventuellement se réunir au niveau des plus hauts responsables (ministre/gouverneur/président) dans des circonstances exceptionnelles.

Réglementation bancaire

La réglementation des banques, destinée à assurer la stabilité des établissements eux-mêmes et celle du système tout entier, présente plusieurs aspects. Les normes de fonds propres influent sur l'importance globale des risques pris par les banques en fixant le niveau des fonds propres devant couvrir les pertes imprévues et en incitant les actionnaires à surveiller le degré de prise de risque. Les restrictions concernant la liquidité et les méthodes de financement visent à faire en sorte que les établissements disposent d'un volume suffisant d'actifs liquides pour faire face à leurs engagements sur le court terme. La garantie des dépôts est un instrument important qui permet de préserver la stabilité des banques en réduisant les risques de retrait massif des dépôts. Un certain nombre d'autres mesures de réglementation et de contrôle prudentiels sont également appliquées, par exemple en ce qui concerne les méthodes de gestion des risques. La réglementation doit être soigneusement conçue, de manière à assurer un juste équilibre entre la stabilité et la croissance et à réduire au minimum les possibilités d'arbitrage entre réglementations (Wehinger, 2008).

Adéquation des fonds propres

Jusqu'à fin 2006, les normes de fonds propres applicables aux banques du Royaume-Uni s'inspiraient essentiellement de celles de l'Accord de Bâle I (y compris l'accord de 1988 sur les fonds propres). Ces normes étaient appliquées au Royaume-Uni en vertu de la transposition des directives européennes correspondantes, conformément au principe de l'harmonisation minimale, permettant ainsi aux autorités nationales d'imposer au besoin des normes plus rigoureuses dans un large éventail de domaines. Les banques étaient tenues de détenir un minimum de 8 % de fonds propres par rapport à leurs actifs pondérés en fonction des risques, les pondérations étant définies en termes de grandes catégories ou « tranches » d'actifs¹. En 1996, le cadre de Bâle a été complété par des dispositions destinées à réguler le risque de marché dans les portefeuilles de négociation. Ce système présentait un certain nombre d'inconvénients : les catégories de risques étaient

imprécises², et les banques étaient incitées à maximiser les risques à l'intérieur de chaque catégorie. Dans beaucoup de pays, le ratio de 8 % pondéré en fonction des risques est devenu un objectif et non une norme minimale. Cependant, les autorités britanniques ont évité cet écueil en fixant des « marges de fonds propres individuelles », c'est-à-dire un niveau minimum de fonds propres en deçà duquel les autorités de contrôle pouvaient procéder à une intervention renforcée. En fait, le montant minimum des fonds propres de chaque établissement a souvent été fixé à des niveaux largement supérieurs à 8 % à la suite d'une analyse détaillée des risques par l'autorité de contrôle, et les banques détenaient généralement des fonds propres légèrement supérieurs aux seuils. Bien que les différences de normes comptables rendent difficiles les comparaisons internationales, les données disponibles incitent à penser qu'avant la crise, les banques britanniques étaient bien capitalisées (en termes de fonds propres de catégorie 1) et avaient en général des ratios de fonds propres supérieurs à la moyenne européenne.

Cependant, l'efficacité de ces ratios de fonds propres réglementaires a été affaiblie par le recours des banques à des structures hors bilan pour détenir des produits titrisés. Ces produits avaient une incidence assez faible sur le calcul des ratios. En conséquence, les risques pesant sur le capital des banques ont été sous-estimés, car ces structures hors bilan se traduisaient souvent par des risques de crédit ou des lignes de liquidité de substitution. Certains pays de l'UE (Danemark, Espagne et Pays-Bas) ont imposé une capitalisation séparée des structures et instruments de titrisation, éliminant ainsi le problème. Les structures hors bilan nuisent aussi à la transparence de la situation financière des banques, et la FSA, quoique consciente de l'exposition des différentes banques britanniques, a été surprise par l'ampleur du marché global de ces instruments lorsque la crise a éclaté. Le Conseil international de normalisation comptable (IASB) étudie actuellement les moyens d'améliorer l'intégration des structures de titrisation dans les états financiers. Cela étant, il faudrait rendre plus rigoureuse la réglementation applicable aux structures de titrisation en termes de modalités de fixation des ratios de fonds propres et de prise en compte du risque de crédit de contrepartie et des autres risques qu'engendrent ces structures ou toutes les autres structures quasi-bancaires qui pourraient être conçues à l'avenir.

Depuis 2007, la réglementation des fonds propres s'appuie sur l'approche dite de Bâle II, qui actualise les dispositions antérieures et met en application la directive européenne concernant les exigences de fonds propres. Pour les petites banques, elle repose sur une approche normalisée fondée sur la pondération des risques, mais avec des catégories plus différenciées que dans le passé et une évaluation des risques par des agences de notation. Les banques plus complexes – comme les grandes banques britanniques – peuvent utiliser des modèles qui leur sont propres pour évaluer les risques et répartir leurs fonds propres. En vertu de la méthode dite « de base », les banques évaluent les probabilités de défaillance et les autorités de contrôle fournissent les autres données, alors qu'avec la méthode « avancée », les banques appliquent des modèles utilisant leurs propres paramètres et ont donc la maîtrise totale des facteurs qui déterminent l'allocation de leurs fonds propres. L'application de Bâle II s'est aussi traduite par une meilleure intégration des autres évolutions survenues dans les marchés financiers, en ce qui concerne notamment la qualité des sûretés, les garanties, les dérivés de crédit et les opérations de compensation et de titrisation. Pour les banques du Royaume-Uni, la mise en œuvre du nouveau cadre ne s'est pas traduite, en moyenne, par une réduction du montant des fonds propres détenus en vertu de la réglementation, encore que pour certains établissements l'adoption de la méthode

« avancée » ait effectivement conduit à sa réduction. Le recours aux agences de notation et à des modèles internes d'évaluation des risques est peut-être une faiblesse du nouveau dispositif, étant donné les problèmes mis en lumière par la crise des *subprimes* en ce qui concerne les évaluations des agences de notation et la courte durée de l'échantillon de données utilisables pour la modélisation des risques. Des hypothèses excessivement optimistes sur les corrélations et les risques de crédit, par exemple, ont sans doute été retenues par les agences de notation pour évaluer les obligations adossées à des actifs, ce qui a eu un effet indirect sur les établissements détenteurs de ces titres et sur le niveau de fonds propres qu'ils devaient détenir³. On pourrait envisager d'exclure les notations du processus de Bâle II dans tous les cas (Brunnermeier *et al.*, 2009), ou du moins pour ce qui concerne les produits de titrisation ; au minimum, les banquiers et les régulateurs devraient à l'avenir faire preuve d'une très grande prudence dans l'utilisation des notations et ne pas les appliquer mécaniquement en lieu et place de leurs propres analyses.

La complexité croissante des banques commerciales, qui se sont progressivement écartées de leurs activités traditionnelles, rend la réglementation et le contrôle bancaires plus délicats. Étant donné que les régulateurs ont plus de mal à contrôler le fonctionnement d'un établissement plus complexe, la réglementation accorde désormais une place plus importante aux procédures internes de gestion des risques. Les autorités de régulation du Royaume-Uni ont été à la pointe du changement dans ce domaine, passant d'une réglementation fondée sur des règles à une réglementation fondée sur des principes ou des processus. Cet aspect constitue aussi un élément important du dispositif de Bâle II reposant sur les trois piliers que sont les normes de fonds propres, la surveillance et la discipline de marché. Selon cette approche, les autorités de surveillance participent moins à la fixation de règles de détermination des ratios de fonds propres et s'efforcent au contraire de veiller à ce que les procédures internes de gestion des risques soient adéquates. La FSA s'est montrée active dans la mise en œuvre de l'évaluation individuelle de la position de fonds propres d'une banque (« Pilier 2 »), exigeant des « fonds propres supplémentaires » lorsque les ratios de fonds propres du « Pilier 1 » sont jugés insuffisants. L'approche initiale du « Pilier 2 », décrite dans FSA (2007c), a continué d'évoluer. La discipline de marché était aussi censée jouer un rôle accru grâce à une plus grande transparence (« Pilier 3 »).

Le risque de marché et le marché bancaire secondaire

Les grandes banques s'étant écartées des activités bancaires traditionnelles, le risque de marché est devenu plus important pour la stabilité du système bancaire. Cette tendance a été accentuée par des évolutions financières et réglementaires qui se sont traduites par un plus large recours à la titrisation et par l'inclusion de créances titrisées dans les bilans des banques. Le recours plus courant à des actifs négociables, plutôt qu'à des prêts, a entraîné une généralisation de la valorisation des actifs aux prix du marché, avec une réévaluation fréquente de leur valeur en fonction de données financières. En principe, cette approche améliore la transparence dans la mesure où les entreprises ont plus de mal à masquer leurs pertes. Cependant, elle peut aussi conduire à des problèmes si les prix du marché envoient des signaux trompeurs. Pendant la phase d'expansion, les prix du marché ont probablement sous-estimé les risques associés à de nombreux actifs. Depuis le début de la crise, les pertes dues à l'évaluation des produits structurés titrisés aux prix du marché ont reflété dans une très large mesure le risque de liquidité aussi bien que le risque de crédit, le premier étant responsable, selon les estimations, d'environ 40 % de la

dépréciation des produits structurés (Banque d'Angleterre, 2008b). Il est probable que l'utilisation de contrats d'échange sur risques de défaillance pour faciliter l'évaluation des actifs a contribué à une cascade de dépréciations parce la perte de liquidité a fait baisser les prix pour un niveau donné de risque de défaillance. En outre, le problème du « bradage » des actifs détenus par des banques à court de liquidités est sans doute exacerbé par la règle de valorisation aux prix du marché. Cependant, comme la valorisation au coût historique présente elle aussi des problèmes, l'évaluation aux prix du marché demeure valable pour le portefeuille de négociation, mais il importera de se fonder sur une analyse de l'évolution récente des évaluations pour déterminer comment les autorités de régulation et les marchés devront utiliser ces informations à l'avenir.

Liquidité et financement des banques

Régulation de la liquidité

La régulation de la liquidité est moins directement visée que les normes de fonds propres dans les cadres international et communautaire. Aux yeux des autorités britanniques, il est clair que pour survivre à des pénuries de liquidités les entreprises devraient recourir au financement par le marché et non par la banque centrale. Le régime de liquidité actuel des grandes banques britanniques comporte à la fois un volet qualitatif et un volet quantitatif. Sur le plan qualitatif, des systèmes et contrôles appropriés doivent être en place, avec des liquidités suffisantes, des tests de résistance et des plans d'urgence. Ces exigences se fondent sur les *Saines pratiques de gestion du risque de liquidité dans les banques* publiées en 2000 par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Outre ces obligations, les grandes banques britanniques sont tenues d'appliquer le régime du *Sterling Stock*. Ce dispositif vise à faire en sorte qu'une banque ait suffisamment de liquidités pour faire face pendant une semaine à une crise de liquidité sans avoir besoin de se financer sur les marchés institutionnels, et ce dans l'hypothèse de retraits de dépôts des particuliers. Les banques doivent détenir des obligations publiques et des réserves à la banque centrale et ne pas compter sur un soutien automatique de la banque centrale. Le stock de cet ensemble restreint d'actifs liquides a diminué en pourcentage de l'actif total du secteur bancaire britannique sur une longue période commençant au cours des années 70, pour tomber à 1 % en 2008, d'après un indicateur de la Banque d'Angleterre⁴. Toutefois, le ratio entre les actifs liquides et le total des ressources des grandes banques britanniques, qui se prête mieux à une comparaison internationale, atteint en moyenne 12 %. Comme d'autres régimes de liquidité quantitatifs, le *Sterling Stock* a accusé un certain nombre de carences pendant la crise actuelle. La réglementation actuelle ne tient pas compte des engagements en devises et hors bilan. En réponse immédiate à la crise, les autorités ont mis en place des règles de notification plus strictes et des simulations de crise de liquidité, qui doivent désormais comporter une évaluation de la réaction de la banque en cas d'assèchement total des liquidités pendant une « longue » période, comme on a pu l'observer récemment.

Depuis décembre 2008, la FSA tient des consultations sur un nouveau régime de liquidité qui serait plus directement lié aux besoins de financement de chaque banque et se fonderait sur des hypothèses plus rigoureuses en ce qui concerne l'inertie et le caractère chronique des pénuries de liquidités (FSA, 2007b et 2008b). Les autorités britanniques sont des membres actifs des instances communautaires et internationales compétentes et ont exprimé publiquement leur souhait de voir adopter une norme de liquidité mondiale/européenne. En même temps, la FSA a indiqué clairement qu'en l'absence de consensus

international elle devra poursuivre la refonte de son régime de liquidité intérieur. Les propositions des autorités soulignent qu'il appartient aux dirigeants des banques d'adopter des méthodes fiables de gestion du risque de liquidité. Les réformes envisagées comportent six éléments principaux. Premièrement, toutes les entités visées par la réglementation doivent disposer de liquidités suffisantes et ne doivent pas être tributaires d'autres membres de leur groupe pour faire face à des problèmes de liquidités, sauf autorisation expresse de la FSA. Deuxièmement, un nouveau dispositif de systèmes et de contrôles, fondé sur les travaux récents du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et du Comité européen des contrôleurs bancaires, sera mis en place. Troisièmement, un système de normes quantitatives individuelles de liquidité sera institué pour chaque établissement afin de lui permettre de surmonter des crises de liquidité d'ampleur et de durée variables. Quatrièmement, un nouveau cadre de gestion des liquidités au niveau du groupe et à l'échelle transnationale sera mis en place afin de permettre aux entreprises, par le biais de dérogations et de modifications, de s'écarter de la règle de l'autosuffisance dans les cas où cela est justifié et ne fait pas courir des risques indus à la clientèle. Cinquièmement, un nouveau système d'information sur les liquidités est institué, la FSA rassemblant des données détaillées et normalisées avec une périodicité adéquate pour pouvoir suivre l'évolution des risques de liquidité de chaque entreprise et de l'ensemble du marché⁵. Sixièmement, le dispositif proposé prévoit une augmentation substantielle du volant d'actifs liquides que les banques doivent détenir. La FSA demanderait aux banques de détenir de 6 à 10 % de leurs actifs sous la forme d'obligations d'État, contre 5 % en moyenne actuellement pour les dix premières banques. D'après des calculs effectués par la FSA, les banques pourraient de ce fait avoir à transférer de 87 à GBP 350 milliards sur des titres d'État. Selon les mêmes calculs, ce transfert se traduirait pour les banques par une moins-value de recettes de 150 points de base par an, car les obligations d'État qu'elles seront obligées de détenir auront de moins bons rendements que leurs placements actuels à revenu fixe⁶. Par comparaison, les banques commerciales américaines détiennent 13 % de leurs actifs sous la forme de titres émis par le Trésor et par des organismes fédéraux, tandis que les banques de la zone euro ne détiennent qu'environ 6 % d'obligations d'État. Les règles proposées constitueraient un progrès notable, en particulier par comparaison avec l'approche quantitative indifférenciée précédemment utilisée pour réguler les liquidités. Ces mesures permettraient aussi de remédier aux problèmes d'aléa moral engendrés par la fourniture de liquidités pendant la crise financière. Les dispositions concernant les actifs liquides seront sans doute particulièrement importantes et l'objectif devrait être d'en accroître la part dans les bilans des banques britanniques. Il importera de veiller à limiter les possibilités d'arbitrage entre réglementations si les dispositions adoptées au Royaume-Uni sont relativement rigoureuses.

Garantie des dépôts

Les systèmes de garantie des dépôts ont pour objet d'assurer une protection contre l'instabilité financière en évitant les retraits massifs de dépôts bancaires. Cependant, comme le coût de la garantie n'est généralement pas proportionnel au risque, ils engendrent aussi un aléa moral en incitant les banques protégées à prendre davantage de risques (Schich, 2008). Jusqu'en 2007, les dépôts garantis étaient plafonnés à 35 000 livres, avec deux niveaux de garantie : la première tranche de 2000 livres était intégralement garantie, tandis que le reste ne l'était qu'à hauteur de 90 %. Il s'agissait d'inciter les déposants à contrôler les banques pour qu'elles évitent de perdre de l'argent, et de réduire ainsi l'aléa moral.

Le cas de Northern Rock a révélé que ce dispositif était insuffisant pour éviter les retraits massifs, et le double niveau de garantie a été supprimé en octobre 2007. Lorsque les tensions se sont intensifiées sur les marchés financiers en octobre 2008, le plafond a été porté à 50 000 livres, niveau tout juste supérieur à celui fixé dans le cadre des nouveaux accords européens. Ainsi, la couverture est passée de 96 % des comptes de particuliers éligibles et 50 % de la valeur des dépôts avant les dispositions adoptées en 2007 à 98 % des comptes et 60 % de la valeur des dépôts par la suite. Pour éviter les retraits massifs, il est important que le versement des garanties attendues soit rapide et prévisible. La confusion et des retards possibles d'indemnisation ont créé des problèmes dans le cas de Northern Rock et les autorités prévoient désormais de fixer comme objectif le versement de l'indemnité dès le 7^e jour suivant la fermeture, dès que les modifications des systèmes bancaires pourront être effectuées (date prévue : fin 2010). Cette disposition se rapproche de la pratique observée dans des pays comme les États-Unis, où les déposants sont presque immédiatement indemnisés. Au Royaume-Uni, le *Banking Special Provision Act* 2008 (BSPA) et le régime spécial de résolution (SRR) ont aussi permis plusieurs transferts rapides de dépôts (par exemple dans le cas de Bradford & Bingley et de la Dumferline Building Society).

Il faut aussi mieux informer les consommateurs sur le système de garantie des dépôts. Ceux-ci peuvent par exemple ne pas avoir compris que le montant de la couverture est défini par déposant et par entité autorisée, et qu'ils ne sont assurés qu'une seule fois s'ils ont plusieurs comptes auprès d'une même entité, même si l'entreprise en question opère sous plusieurs noms. Le bon fonctionnement du système de garantie des dépôts peut aussi faciliter la liquidation d'établissements en difficulté en permettant de protéger les petits déposants dans toutes les éventualités. Cet aspect semble avoir fonctionné de façon satisfaisante dans le cas de la nationalisation de Bradford & Bingley, pour laquelle les fonds versés par le *Financial Services Compensation Scheme* (FSCS) ont notablement contribué à une transition sans heurts vers une nouvelle structure de propriété. Les activités bancaires internationales soulèvent aussi des problèmes importants ; de nombreux ménages et établissements britanniques ont été touchés par la faillite de trois banques islandaises en octobre 2008, mais l'Islande semble avoir été incapable de les indemniser et le Royaume-Uni a dû financer le remboursement des dépôts effectués par ses ménages par le biais d'établissements britanniques.

La garantie des dépôts est l'une des fonctions du FSCS, qui est également chargé de gérer le fonds d'indemnisation statutaire en cas de défaillances d'autres entreprises financières, par exemple les sociétés d'investissement (le FSCS verse notamment des indemnités dans les cas de vente abusive et de mauvais conseils lorsqu'un organisme indépendant, le *Financial Ombudsman Service*, a déterminé qu'une indemnité est due). Le FSCS est indépendant du Trésor et de la FSA sur le plan opérationnel. Son financement correspond aux « besoins que l'on peut raisonnablement prévoir sur une durée d'un an », si bien que les ressources disponibles sont très modestes. Les financements publics supplémentaires fournis au cours du second semestre 2008 à Bradford & Bingley, aux banques islandaises et à la London Scottish Bank ont fait que le FSCS a souscrit d'importants prêts pour traiter ces défauts de paiement, prêts qui devront être remboursés. Depuis février 2009, en vertu du *Banking Act*, le FSCS peut désormais contracter des emprunts auprès du *National Loans Fund* pour financer les garanties sur le court terme et prélever ensuite des redevances auprès des banques pour couvrir les dépenses qu'il a engagées. Cependant, la nouvelle législation autorise un préfinancement

en fonction d'un objectif déterminé par le Trésor (HM Treasury, 2008c). Les demandes d'indemnisation actuelles et la situation présente du système bancaire empêchent tout passage rapide à un nouveau système s'appuyant sur un préfinancement ; or, une telle réforme pourrait améliorer la crédibilité du régime de garantie des dépôts et éviter les tendances procycliques du système actuel en accumulant des fonds pendant les phases d'expansion au lieu de faire payer les banques une fois que la situation s'est dégradée. Il y aurait lieu d'envisager un système dans lequel les primes d'assurance seraient fonction des risques, comme dans d'autres pays de l'OCDE (Canada, États-Unis, Finlande, France, Italie, Portugal et Suède), ce qui permettrait de mieux tenir compte des différents risques pris par les établissements et de réduire ainsi la probabilité de la mise en jeu des garanties. Un tel système différencié risquerait certes de stigmatiser des banques se trouvant déjà dans une situation difficile, mais on n'a guère observé d'effets déstabilisateurs de ce type dans les systèmes où cette approche a été retenue.

Financement et titrisation

Les banques britanniques ont largement eu recours à la titrisation pour maintenir les flux de crédit que leurs activités impliquaient : la titrisation a représenté 25 % des nouveaux prêts hypothécaires en 2007. Cela s'est révélé être une faiblesse structurelle, car la plus grande partie des fonds nécessaires à ces opérations sont venus d'autres banques ou de l'étranger. La crise des *subprimes* aux États-Unis a eu un impact direct sur la demande de produits titrisés au Royaume-Uni. Des doutes sont apparus quant au niveau réel des risques attachés à des titres très bien notés, par suite des taux de défaut élevés enregistrés sur les prêts servant de support aux obligations adossées à des *subprimes* américains. Les produits titrisés britanniques se sont aussi heurtés à une « grève des acquéreurs », notamment de la part de banques américaines. Il serait peut-être intéressant de donner une base plus solide à la titrisation de créances hypothécaires au Royaume-Uni en faisant davantage appel à des investisseurs institutionnels comme les compagnies d'assurances et les fonds de pension. Au début de 2008, les autorités britanniques ont adopté des dispositions permettant l'émission d'obligations garanties réglementées, en accord avec la directive européenne sur les OPCVM, le Royaume-Uni s'alignant ainsi sur certains de ses homologues européens. Cela permettrait aux institutions financières de disposer d'un éventail plus large d'instruments pour contracter des emprunts garantis, tout en offrant aux investisseurs un plus large choix de mécanismes qui leur donneraient l'assurance de bénéficier d'un nantissement direct sur les actifs sous-jacents. Cependant, après des émissions soutenues pendant plusieurs années, en 2008 le marché des obligations garanties a été entraîné dans l'effondrement des autres marchés de titres d'emprunt garantis et non garantis, les volumes négociés sur les marchés primaires et secondaires s'étant fortement contractés.

Conditions de crédit et « subprimes »

Des conditions de crédit trop laxistes, exposant les clients à des risques excessifs, peuvent être préjudiciables aux emprunteurs et à la santé des banques. Aucun véritable marché des *subprimes* ne s'est développé au Royaume-Uni et les établissements ne collectant pas de dépôts, qui ont souvent activement contribué à abaisser les conditions de prêt, ne représentent qu'environ 1 % de l'encours des crédits hypothécaires. La vente abusive de prêts hypothécaires n'a sans doute été qu'un problème relativement mineur étant donné que la vente de produits hypothécaires par les banques et les courtiers est

strictement réglementée en ce sens qu'elle doit tenir compte de la capacité du client, en vertu des règles de conduite applicables aux établissements financiers⁷. On observe néanmoins certaines pratiques à risque sur le marché hypothécaire : une forte proportion d'autocertifications et un marché très important de prêts à l'investissement locatif, deux pratiques dont la FSA considère qu'elles augmentent les risques pour le créancier, notamment parce que l'autocertification accroît la probabilité de fraude. Étonnamment, ces deux catégories de prêts à risque ont représenté un tiers des nouveaux crédits hypothécaires ces dernières années et étaient déjà à l'origine de 12 à 14 % de l'encours des arriérés de paiement en septembre 2008, soit beaucoup plus que pour les prêts hypothécaires traditionnels. Plusieurs établissements de crédit ont abaissé leurs conditions de prêt pendant la phase d'expansion du crédit, prêtant davantage à des emprunteurs à risque, allongeant la durée des prêts hypothécaires et appliquant des quotités plus élevées pour ces prêts. Northern Rock, par exemple, offrait certains prêts avec une quotité allant jusqu'à 125 %, ce qui rendait les emprunteurs et la banque très vulnérables. Si les conditions d'attribution du crédit hypothécaire avaient été plus strictes, certains problèmes auraient été évités. L'autorité de régulation pourrait limiter l'application de quotités élevées en accroissant les exigences de fonds propres, et une surveillance plus étroite se justifierait pour certains segments du marché, comme celui des prêts à l'investissement locatif. En septembre de cette année, la FSA prévoit de publier un document couvrant tous les aspects de la régulation du crédit hypothécaire. En outre, elle envisage d'abandonner les normes générales de comportement des emprunteurs en faveur d'une réglementation normative des produits, notamment pour les plafonds des ratios prêt/valeur et prêt/ressources.

Rémunérations

S'ils sont mal conçus, les systèmes de rémunération peuvent provoquer un décalage entre les objectifs des dirigeants des banques et ceux de leurs actionnaires, conduisant à une prise de risques excessifs. En particulier, les bonus qui récompensent les performances individuelles à court terme peuvent inciter les dirigeants à privilégier la rentabilité à court terme, au risque de provoquer de plus lourdes pertes futures. Le Forum de stabilité financière (FSF, 2008) encourage les autorités de surveillance à réduire les risques engendrés par des incitations inappropriées. La FSA examine depuis un certain temps les systèmes de rémunération, de même que certains aspects du gouvernement d'entreprise, dans le contexte de son évaluation des risques dans les établissements financiers. Cependant, les informations dont elle dispose dans ce domaine semblent limitées et aucune donnée globale n'est publiée sur les rémunérations pratiquées dans le secteur financier et sur leurs composantes. En octobre 2008, la FSA a adressé une lettre aux PDG des banques pour leur demander de lui expliquer leur politique dans ce domaine, en faisant observer que certaines pratiques en matière de rémunération pourraient, à terme, motiver la fixation de ratios de fonds propres plus élevés. Les autorités ont également demandé aux banques qui bénéficient d'injections de capitaux de faire preuve de mesure dans le versement de bonus. Bien qu'il soit important de veiller à ce que la politique à cet égard ne pousse pas les meilleurs éléments à se tourner vers des entités non réglementées, la situation pourrait être considérablement améliorée si les bonus étaient échelonnés sur de beaucoup plus longues périodes au lieu d'être liés aux résultats trimestriels ou annuels, et peut-être aussi s'ils étaient liés aux résultats de l'entreprise tout entière plutôt qu'à ceux d'un opérateur ou d'un dirigeant. Le projet de code pour les politiques de rémunération

récemment présenté par la FSA s'oriente dans cette direction : il stipule que les entreprises ne devraient pas évaluer leur performance sur la seule base des résultats à court terme, et exige la mise en place de procédures satisfaisantes, axées sur une saine gestion des risques (FSA, 2009). Les autorités ont également entrepris un examen plus général de la gouvernance dans les conseils d'administration des banques.

Supervision

Les autorités britanniques se sont dotées d'un dispositif de contrôle prudentiel qui leur est propre et qui privilégie le contrôle fondé sur le risque ou sur des principes, de préférence aux règles et réglementations quantitatives à caractère universel⁸. La FSA a élaboré une approche de la réglementation appelée ARROW : celle-ci consiste à déterminer quelles ressources devraient être consacrées au contrôle de chaque établissement, en fonction des risques qu'il fait courir au système. Ces risques reflètent à leur tour la nature plus ou moins risquée de ses activités et l'impact que les risques auraient sur l'ensemble du système financier s'ils venaient à se matérialiser. L'approche ARROW 1, adoptée en 2001, visait à évaluer les risques associés à chaque entreprise en classant les risques par domaines et par catégories. Le modèle initial d'impact et de probabilité reposait sur une cartographie complexe des indices de risque en fonction de groupes d'entreprises et de risques « témoins ». On calculait ainsi la probabilité nette de risque pour les objectifs de la FSA, ainsi que ses effets et des indices de probabilité. L'approche ARROW 2, adoptée en 2006, améliore l'approche ARROW 1 en ce sens qu'elle est plus facilement communicable aux entreprises, qu'elle permet plus de proportionnalité et de cohérence en fonction des risques et qu'elle offre plus de transparence dans la relation entre les divers indices. Cette approche fournit un profil de risque intrinsèque qui répartit les risques institutionnels en risques liés au modèle d'entreprise (clientèle/produits/marchés de la banque et son processus d'entreprise) et en risques liés à l'environnement (situation des marchés de capitaux, économie et environnement juridique). Le contrôle assuré dans le cadre de cette approche vise à déterminer de quelle manière les risques liés à une entreprise sont atténués par des processus de contrôle au sein de l'entreprise, de ses dirigeants, de sa gouvernance et de sa culture. Les ratios de fonds propres et de liquidité sont considérés comme d'autres moyens d'atténuer les risques. La probabilité nette qu'un risque se matérialise est évaluée lors de réunions périodiques internes de la FSA rassemblant des responsables des autorités de contrôle et des dirigeants⁹, et il en résulte un programme correcteur caractérisé par un contrôle prudentiel renforcé ou atténué. Cependant, comme on le verra ci-après dans le contexte de Northern Rock, ce système semble avoir souffert de sérieuses lacunes lors de la mise en œuvre effective de l'approche ARROW. Une plus large diffusion des évaluations découlant du processus ARROW et des seuils de fonds propres permettrait probablement d'améliorer la discipline de marché dans le secteur bancaire ainsi qu'au niveau des instances de contrôle. Il faudrait certes faire preuve de prudence dans la divulgation des résultats des évaluations, mais cet effort de communication refléterait l'importance accordée à la discipline de marché dans l'approche britannique du contrôle bancaire, fondée sur l'évaluation des risques.

Enseignements de la faillite de Northern Rock sur le plan du contrôle bancaire

La faillite de Northern Rock a conduit à l'établissement d'un rapport interne de la FSA mettant en lumière toute une série de graves dysfonctionnements en termes de contrôle (FSA, 2008a). Parmi les entreprises susceptibles d'avoir un impact important, c'est-à-dire

celles dont la défaillance peut engendrer des risques systémiques, Northern Rock était l'une de celles où les évaluations formelles ARROW étaient le plus espacées (36 mois contre 18 à 24 mois pour la plupart des autres banques) et où les réunions périodiques de contrôle étroit et continu étaient le moins nombreuses, et elle était la seule à ne pas avoir élaboré de programme d'atténuation des risques¹⁰. Le contrôle avait en outre été compliqué par le fait que Northern Rock avait relevé successivement de trois services différents de la FSA en l'espace de trois ans. Pendant les années qui ont précédé la crise, les ressources des autorités de contrôle avaient été consacrées aux OPA, à la démutualisation et à la mise en œuvre de Bâle II. Le service expressément chargé de Northern Rock avait fait l'objet de réductions d'effectifs. Il arrivait souvent que les réunions de contrôle ne fassent pas l'objet de comptes rendus. Au printemps 2007 encore, Northern Rock avait été autorisée à verser un dividende important et à réduire son objectif de fonds propres, quelques mois seulement avant qu'elle ne fasse faillite, et à un moment où la FSA était déjà préoccupée par sa situation de liquidité (Treasury Committee, 2008a).

Au-delà de ces difficultés concernant la réglementation, c'est l'application du mécanisme d'évaluation des risques de l'approche ARROW 1 de la FSA qui posait des problèmes (FSA, 2008a). Les équipes de contrôle n'avaient pas à présenter des analyses financières détaillées dans le cadre du processus ARROW 1¹¹, si bien que des signes inquiétants comme l'objectif élevé de croissance des actifs, annoncé publiquement, et le recours massif aux marchés financiers institutionnels n'ont pas été relevés. C'est ainsi que les responsables du processus ARROW ont décidé de fixer à 36 mois l'intervalle entre les évaluations, en se fondant sur « le comportement et la qualité des dirigeants », tout en assignant aux risques une « faible probabilité ».

La FSA s'efforce aujourd'hui de remédier aux insuffisances du contrôle bancaire, notamment en sensibilisant davantage les hauts responsables aux risques engendrés par les entreprises susceptibles d'avoir un impact important, en affectant davantage de contrôleurs à ces entreprises, en mettant davantage l'accent sur le contrôle prudentiel, surtout en termes de liquidité et de simulation de crise, en accordant plus de poids à l'évaluation des compétences des dirigeants des entreprises, et en améliorant l'utilisation des informations publiques et autres. Le processus ARROW 2 permet un contrôle plus efficace que le processus ARROW 1. La FSA accordera une plus large place aux analyses financières et quantitatives approfondies et aux comparaisons mutuelles. Plus généralement, on peut se demander si le processus ARROW tient suffisamment compte des aspects macroprudentiels et comment les risques prioritaires définis par la FSA dans *Financial Risk Outlook* « sont effectivement pris en compte sur plan opérationnel » (FSA, 2008a). L'intégration de l'analyse macro prudentielle au processus de surveillance au jour le jour est un défi difficile à relever. La FSA a mis en place un dispositif visant à fournir au personnel de supervision des conseils basés sur une telle analyse, y compris son propre document intitulé *Financial Risk Outlook*.

Gestion et résolution des crises

La crise financière, notamment la faillite de Northern Rock, a mis en lumière un certain nombre de faiblesses du cadre administratif et juridique de gestion et de résolution des crises. En vertu du mémorandum d'accord de 1997, la FSA était chargée de la réglementation, la Banque d'Angleterre étant prêteur en dernier ressort. Cependant, aucun instrument ne permettait de prendre le contrôle d'une banque en difficulté. Les dispositions générales concernant la défaillance d'entreprise ne conviennent pas au cas des banques en raison de l'importance de la confiance et de la rapidité avec laquelle des

retraits massifs peuvent se produire, et parce que rien ne permet d'assurer la continuité du service ou de traiter les déposants différemment des autres créanciers.

Aux termes du *Banking Act* de 2009, un régime spécial pour la résolution des crises (*Special Resolution Regime*) a été mis en place afin de permettre des interventions avant faillite dans les institutions recevant des dépôts établies au Royaume-Uni. La Banque d'Angleterre est placée au centre de ce dispositif, en tant qu'organisme indépendant doté des compétences techniques requises, et compte tenu de son rôle à l'égard de la stabilité financière. À la différence de la *Prompt Corrective Action* (PCA) des États-Unis, l'intervention dépend de critères qualitatifs aussi bien que quantitatifs. Conformément au *Banking Act*, la FSA déclenchera le mécanisme en sa qualité d'instance de contrôle. L'activation repose sur les « critères de seuil » statutaires à l'aune desquels la FSA autorise et supervise déjà les banques, notamment des indicateurs de fonds propres et de liquidité. Si une banque ne répond pas ou risque de ne pas répondre aux critères de seuil, la FSA déterminera si des mesures – autres que la procédure de résolution de crise – pourraient être prises par la banque pour respecter à nouveau les critères. Une fois qu'un établissement est soumis à la procédure de résolution, la Banque d'Angleterre a trois grandes options : la faillite (fermeture et liquidation), la banque relais ou le transfert accéléré à un acquéreur privé. En dernier ressort, si ces options ne sont pas appropriées et si un seuil de stabilité financière plus strict a été franchi, le Trésor peut décider la nationalisation temporaire d'une banque (ou d'une holding de droit britannique). En cas de faillite, la principale mission de l'administrateur est d'aider le FSCS à faire face à ses obligations en termes de garantie des dépôts. Le Trésor sera en principe très impliqué (comme il l'a prouvé avec les initiatives récentes en faveur du système financier), en particulier si des problèmes se posent en termes de droit international ou si un volume important de fonds publics est en jeu.

Le nouveau dispositif répond à des besoins importants avec son mécanisme permettant de gérer et de résoudre une crise avant d'en arriver à la faillite. Il s'agit d'un nouvel instrument utile pour préserver la stabilité financière, protéger les contribuables, assurer la continuité des services bancaires et protéger les intérêts des déposants. Certains craignent encore que le nouveau régime ne remette en cause les droits des créanciers et des actionnaires par rapport à la procédure de faillite normale et qu'en vertu des mécanismes de compensation, par exemple¹², les créanciers ne soient plus désavantagés qu'ils ne l'étaient en cas de liquidation. Cependant, le nouveau régime prévoit des mesures de protection des droits de propriété. Ainsi, le Trésor peut mettre en place des actions pour indemniser les actionnaires et les créanciers en cas de perte ou d'altération de leurs droits de propriété lorsqu'une banque est placée sous le régime spécial de résolution. En outre, plusieurs dispositions ont été prises par le biais de règlements pour faire en sorte que les régimes de compensation soient préservés et que les créanciers d'une banque placée sous le régime de résolution ne se trouvent pas plus lésés que si l'établissement avait entamé une procédure de faillite. Le nouveau système permettra plus facilement aux autorités de régler le cas des banques défaillantes, ce qui est important pour la discipline du secteur privé sur le long terme, et laisse une latitude considérable aux autorités pour réagir. Il est possible, en revanche, que sa mise en œuvre absorbe une grande partie des ressources administratives, juridiques et comptables de la Banque d'Angleterre, en particulier en cas de défaillances multiples. La Banque répond à ce risque en créant une unité spéciale de résolution qui peut s'appuyer au besoin sur une expertise externe.

La stabilité financière a été ajoutée aux critères spécifiés dans l'*Enterprise Act*, en vertu duquel des fusions peuvent être soumises au ministre du Commerce, des Entreprises et de

la Réforme de la réglementation, qui examine s'il est dans l'intérêt général d'appliquer la procédure normale d'approbation au regard du droit de la concurrence, encore que les fusions restent soumises aux règles de l'UE. En fait, le ministre peut prendre une décision rapide sur les conseils de la commission tripartite et de l'*Office of Fair Trading*. Cette nouvelle disposition a permis une approbation rapide de la fusion entre HBOS et Lloyds TSB. Dans ce cas, cependant, la fusion a débouché sur la création d'une banque représentant près d'un tiers du marché britannique, ce qui pourrait affecter la concurrence dans le secteur, et la faillite éventuelle de cet établissement aurait probablement des répercussions systémiques.

Risque systémique et réglementation prudentielle

Compte tenu du rôle des banques au cours du long cycle d'expansion du crédit et d'augmentation des prix des actifs qui s'est retourné de façon si spectaculaire, on peut se demander si les autorités ne pourraient pas essayer de « résister à la tendance générale » en période d'expansion. Cette préoccupation macroprudentielle systémique va au-delà des problèmes individuels des banques visés par la réglementation microprudentielle. On manque encore d'expérience sur ce type de politique au niveau international, mais Wadhvani (2008) fait observer que les autorités suédoises sont parvenues à prendre des mesures dans ce sens. Le système espagnol consistant à constituer des provisions en période de haute conjoncture a peut-être aussi aidé les banques de ce pays, tout comme, en Argentine, la fixation de ratios de fonds propres en fonction des taux d'intérêt.

Avant la crise, la Banque d'Angleterre était chargée de contribuer au maintien de la stabilité financière, l'une de ses missions fondamentales à côté de la politique monétaire. La Banque publiait deux fois par an son *Financial Stability Report* et participait aux mécanismes tripartites, mais ne disposait pas d'un instrument spécifique lui permettant de fixer des objectifs de stabilité financière, et n'avait pas d'accès direct à tout une série d'informations liées à la supervision, alors que ses analyses étaient prises en compte dans le processus d'évaluation des risques ARROW de la FSA et adressées aux conseils d'administration des banques britanniques.

En vertu du *Banking Act* de 2009, la Banque d'Angleterre est tenue de « contribuer à la protection et au renforcement de la stabilité du système financier du Royaume-Uni »¹³. Cette loi formalise aussi le rôle de la Banque en ce qui concerne le contrôle des systèmes de paiement. Une commission de stabilité financière, présidée par le Gouverneur, sera créée à cette fin en tant qu'organe subsidiaire du conseil d'administration de la Banque (HM Treasury, 2008a, b, c). Innovation importante, la FSA pourra demander aux banques des données dont elle estime qu'elles sont ou peuvent être pertinentes pour la stabilité des différents établissements ou pour un ou plusieurs aspects du système financier britannique. Ces informations pourront être communiquées à la Banque ou au Trésor pour leur permettre de se faire une idée beaucoup plus détaillée des évolutions intervenant dans le système bancaire. En particulier, l'expérience des dernières années de la phase d'expansion du crédit donne à penser qu'un petit nombre d'établissements peuvent avoir un impact disproportionné sur l'offre globale de crédit. Il faut espérer que la Banque obtiendra les informations nécessaires pour avertir la FSA le cas échéant, voire pour avertir le public si elle juge la situation suffisamment préoccupante. Ces réformes ne devraient pas modifier sensiblement le fonctionnement de la commission tripartite qui, conformément au mémorandum d'accord entre le Trésor, la Banque et la FSA, continue de se réunir une fois par mois, parallèlement aux activités de coopération qui sont menées à un niveau moins élevé (encadré 4.1). En donnant à la Banque un rôle plus important et en redéfinissant plus

clairement les responsabilités, il faut espérer que le nouveau régime permettra de mieux faire face aux risques macroprudentiels. On ne peut toutefois pas exclure que des conflits surgissent entre la Banque et la FSA ou que, ce qui serait tout aussi important, certaines questions paraissent échapper à la compétence des deux instances. Il sera peut-être difficile de concilier l'objectif macroprudentiel global avec une structure composée de deux institutions indépendantes, au lieu de renforcer leurs liens institutionnels et de confier la responsabilité de cet objectif à une instance commune représentant les deux institutions.

Comprendre les risques du cycle du crédit

Il est indispensable de comprendre le cycle économique et financier pour mettre en œuvre une politique macroprudentielle. Il faut pouvoir détecter sans retard les risques systémiques pour prendre des décisions judicieuses et pour orienter les stratégies des établissements financiers et leur comportement sur le marché. De nombreuses banques centrales ont essayé de développer leur contrôle macroprudentiel en examinant les évolutions conjoncturelles et structurelles afin de détecter des signes avant-coureurs d'instabilité financière. La Banque d'Angleterre publie deux fois par an son *Financial Stability Report*, qui fait le point des évolutions nationales et internationales, et de son côté la FSA publie une fois l'an l'étude *Financial Risk Outlook*. Ces analyses visent notamment à influencer le processus ARROW, bien que les contrôleurs internes de la FSA aient indiqué, dans leur rapport sur Northern Rock, qu'il y aurait lieu de donner un caractère opérationnel à l'étude *Financial Risk Outlook* (FSA, 2008a).

Le tout dernier *Financial Stability Report* établi avant la crise concluait que « le système financier britannique reste très résilient », tout en notant que la stabilité macroéconomique et la concurrence dans le secteur financier avaient « encouragé une nouvelle augmentation de la prise de risque » et que cela « accentuait la vulnérabilité du système dans son ensemble à un changement brutal des conditions » (Banque d'Angleterre, 2007). Les risques étaient imputés aux marchés du crédit, ce qui avait pour effet d'affaiblir l'évaluation du risque de crédit, de compromettre le contrôle des risques et de rendre les institutions financières plus tributaires de la liquidité du marché, d'où une accumulation de risques si les établissements amassaient des créances qu'ils ne pouvaient pas titriser. Ces problèmes venaient s'ajouter à des risques préexistants imputables au niveau élevé des prix des actifs et à la vulnérabilité engendrée par les primes de risque, à l'ampleur de la dette des entreprises et des ménages, à la dépendance à l'égard des infrastructures du marché et aux déséquilibres financiers considérables parmi les grandes économies, ainsi qu'à l'importance systémique croissante des grands établissements financiers complexes. La Banque d'Angleterre estimait que les primes de risque peu élevées risquaient de remonter, entraînant une accélération des défauts de paiement parmi les entreprises, une correction des positions à effet de levier sur les marchés du crédit aux entreprises et, par conséquent, une diminution de la liquidité des marchés et de nouvelles baisses des prix des actifs, avec une aversion généralisée pour le risque et une corrélation accrue des marchés réduisant les possibilités de diversification face aux chocs. Ce scénario semblait remettre en question le modèle économique d'« octroi-cession ». Simultanément, dans *Financial Risk Outlook*, la FSA (2007a) estimait que les entreprises devaient en priorité évaluer leur capacité de réaction à des situations extrêmes (simulation de crise) même si la volatilité était encore faible, prendre conscience des problèmes d'évaluation liés aux instruments peu liquides (mais dans le contexte de conflits d'intérêts), et examiner les risques opérationnels et juridiques engendrés par les produits dérivés. Les entreprises étaient aussi incitées à ne pas perdre de vue les risques liés au

terrorisme, à la criminalité et, ce qui est intéressant, à l'ampleur des réformes réglementaires. La FSA notait également que certains consommateurs couraient des risques du fait de leur fort endettement. Cependant, les auteurs estimaient « très peu probable que les problèmes d'endettement des consommateurs engendrent un problème de stabilité financière »¹⁴. Tout en soulignant un certain nombre de risques et en mettant en évidence quelques-uns des mécanismes par lesquels ceux-ci se matérialisent, Davis et Karim (2008) notent que la Banque d'Angleterre et la FSA, comme les autres analystes macroprudentiels, n'ont pas pris toute la mesure de la crise. En partie parce que la FSA jugeait très peu probables les risques engendrés par l'endettement des ménages, aucune mesure spécifique n'a été prise au niveau de la réglementation bancaire pour limiter la dette des ménages, par exemple en durcissant les règles d'attribution des prêts hypothécaires ou en relevant les ratios de fonds propres. Des mesures limitées de ce type ont été prises en Estonie et en Irlande, par exemple, où le secteur du logement connaissait une expansion comparable¹⁵.

Simulation de crise

La simulation de crise au niveau du système, plutôt qu'à celui des établissements, vise à mesurer les risques macroprudentiels. En 2003, le FMI avait lancé un Programme d'évaluation du secteur financier comprenant un grand nombre de simulations de crise. Les banques britanniques étaient alors apparues très résilientes. Ces simulations présentent toutefois une difficulté : les chocs doivent être réalistes, mais l'idée que les dirigeants des banques se font du réalisme peut être excessivement conditionnée par la conjoncture (« myopie face à la catastrophe ») ou faussée par des incitations à maximiser la rentabilité à court terme. La simulation des effets des nouveaux instruments et produits financiers est particulièrement malaisée parce que l'absence d'expérience empêche de savoir comment simuler le comportement du marché en cas de repli de l'activité et parce qu'une incertitude knightienne entoure l'ensemble de la distribution des probabilités. Par exemple, les risques inhérents aux CDO (obligations structurées adossées à des emprunts) ont été sous-estimés jusqu'à ce qu'ils se matérialisent dans des conditions de marché dégradées, révélant que des hypothèses excessivement optimistes avaient été retenues. La Banque d'Angleterre, et non pas seulement les autorités de réglementation, doit évaluer l'impact macroprudentiel de ces nouveaux produits financiers : d'une manière générale, la Banque doit participer à l'élaboration de la réglementation dans ses détails et, à cet effet, évaluer les innovations financières qui risquent d'avoir des conséquences systémiques.

Réglementation et comportements procycliques

On trouve assez peu d'exemples, au niveau international, de normes réglementaires qui vont à l'encontre des cycles du crédit et des prix des actifs, par exemple en relevant les ratios de fonds propres dans le but de freiner l'expansion du crédit. Les avis demeurent partagés sur la question de savoir si l'Accord de Bâle II a accentué ou atténué le comportement procyclique du système financier. Des évaluations portant sur l'ensemble du cycle devraient en principe atténuer les comportements procycliques observés précédemment (Banque d'Angleterre, 2008a). L'obligation de procéder à des simulations de crise en vertu du second pilier devrait aussi réduire les comportements procycliques en amenant les banques à prendre en compte l'ensemble des risques susceptibles de se matérialiser au cours d'un cycle ou sur longue période. Cependant, le recours accru aux évaluations aux prix du marché et à l'autoévaluation des risques risque d'inciter les banques dont la signature se détériore à réduire leur bilan lorsque l'activité se ralentit, puisqu'il est alors difficile de lever des

capitaux, accentuant ainsi la faiblesse de l'économie (Goodhart, 2005). Les règles de liquidité plus rigoureuses instituées depuis la crise contribueront à réduire les comportements procycliques en empêchant davantage les banques d'accroître rapidement leur bilan en se finançant sur les marchés institutionnels, par exemple.

Les autorités britanniques envisagent d'instituer des règles expressément anticycliques, dont les détails ne sont toutefois pas encore fixés (Banque d'Angleterre, 2008b). Il pourrait s'agir d'un ratio d'endettement global qui serait calculé en fonction de la valeur non corrigée (non pondérée selon les risques) des actifs. Ce plafonnement limiterait les possibilités d'autoévaluation des risques que Bâle II laisse aux banques, tout en contribuant à une plus grande transparence de la réglementation, mais il est indispensable qu'il s'applique à tous les actifs considérés et qu'il n'incite pas les banques à recourir à des structures hors bilan pour y échapper. Il convient de noter qu'avant la crise, les ratios de fonds propres pondérés en fonction des risques étaient restés relativement stables, mais que les ratios d'endettement (ratios actif/fonds propres non corrigés en fonction des risques) avaient fortement augmenté (tableau 4.2). Cela s'explique par le fait que les banques britanniques ont accru leurs portefeuilles d'actifs apparemment sûrs comme les tranches d'obligations adossées à des actifs notées AAA, qui ont engendré par la suite des pertes considérables. Sont également à l'étude des normes de fonds propres variables dans le temps en fonction de l'expansion du crédit, de même que la souscription de contrats d'assurance pour couvrir les risques catastrophiques de dégradation des ratios de fonds propres (Kashyap *et al.*, 2008). Un système de provisions dynamiques, obligeant les banques à accumuler des réserves pendant les périodes fastes pour pouvoir faire face à des pertes si la situation se dégrade, a été mis en place en Espagne. Les banques britanniques n'ont pas constitué de provisions supplémentaires pendant la phase d'expansion : le ratio prêts improductifs/ensemble des prêts est tombé de 2.5 % en 2003 à 1 % en 2006, tandis que le ratio provisions/prêts improductifs passait de 70 % à 54.6 %. Les problèmes de conflit potentiel avec les règles fiscales et les normes comptables devront être résolus si cette approche est retenue. Il serait également possible d'envisager des interventions réglementaires plus spécifiques, comme la limitation de la quotité des prêts hypothécaires ou l'imposition de restrictions au ratio charges d'endettement/revenu. En général, des politiques contracycliques fondées sur des mesures discrétionnaires sont probablement plus difficiles à mettre en œuvre, car les autorités peuvent facilement faire preuve du même optimisme excessif que le secteur privé quant aux perspectives et aux risques futurs. De plus, les autorités peuvent être soumises à des pressions politiques, notamment de la part du secteur financier, si elles essaient de limiter l'expansion du crédit pendant la phase ascendante de son cycle. Bien que moins précis, le recours à des règles pour limiter les comportements procycliques aurait l'avantage d'être transparent.

Renforcer la réglementation bancaire et assurer la stabilité financière

Après une longue période d'expansion du crédit et d'augmentation des prix des actifs, le Royaume-Uni est confronté à une contraction prononcée du crédit et à une dégradation considérable de son système bancaire. Les mesures prises pour soutenir le système bancaire, examinées au chapitre 1, représentent l'enjeu le plus immédiat pour les autorités. Cependant, la crise a mis en lumière un certain nombre de faiblesses dans le système de contrôle microprudentiel et macroprudentiel. Les politiques publiques concernant la gestion et la résolution des crises ont été renforcées ou sont en voie de l'être, avec l'adoption du *Special Resolution Regime* et la réforme du système de garantie des dépôts. Par ailleurs, le

régime de contrôle macroprudentiel devrait devenir plus efficace grâce au renforcement du rôle de la Banque d'Angleterre par le *Banking Act* de 2009. Il est également prévu de réformer en profondeur la régulation de la liquidité, car le système appliqué jusqu'ici n'imposait pratiquement aucune restriction aux activités des banques. Des réformes plus générales devront être envisagées et les autorités devront rééquilibrer une approche qui s'est jusqu'ici appuyée largement sur des principes et sur l'information des marchés, peut-être en imposant plus de restrictions quantitatives et en recourant davantage à des règles¹⁶. Plus généralement, la question se pose de savoir comment relier plus efficacement la réglementation macroprudentielle et la réglementation microprudentielle (Barrell et Davis, 2008), notamment en vue d'élaborer un cadre réglementaire contracyclique. Il est indispensable de renforcer les deux types de réglementation de manière à éviter que les activités à risque ne soient transférées vers d'autres pays ou vers des établissements financiers moins réglementés, comme les fonds spéculatifs (Goodhart, 2008). Dans tous ces domaines, il est important que les autorités britanniques soutiennent les nombreuses initiatives internationales et européennes et qu'elles y participent, afin d'assurer des conditions de concurrence équitables et de réduire au minimum les risques de retombées internationales. Les recommandations en vue de nouvelles réformes (encadré 4.2) sont proches de celles qui ont été présentées récemment dans le rapport Turner (FSA, 2009).

Encadré 4.2. **Recommandations relatives à la réglementation bancaire et à la stabilité financière**

Pour les autorités, la priorité immédiate devrait être de soutenir le système bancaire. Dans une perspective à plus long terme, il y aurait lieu de renforcer la réglementation bancaire britannique compte tenu des faits survenus récemment et des faiblesses mises en évidence. Nombre de ces réformes peuvent être menées individuellement par les autorités britanniques, mais elles auraient davantage d'impact si elles étaient coordonnées avec les autres pays. Une participation constructive aux initiatives internationales et européennes sera indispensable pour obtenir des résultats optimaux dans la plupart des domaines. Les feuilles de route arrêtées par l'ECOFIN en ce qui concerne la crise financière et la stabilité financière constituent des cadres d'action importants à cet égard, parallèlement au Plan mondial du G 20 pour la reprise et la réforme et aux travaux du Groupe de la Rosière (2009). Le rapport Turner formule un certain nombre de recommandations très utiles pour la réglementation nationale ainsi que pour la supervision des institutions transfrontalières.

Les principales recommandations du présent chapitre sont les suivantes :

Exigences de fonds propres

- Les normes de fonds propres devraient être renforcées de façon que les banques disposent de réserves suffisantes pour faire face aux risques qu'elles prennent. Il faudrait obliger les banques à détenir des fonds propres pour couvrir les risques qu'elles encourent hors bilan, de manière à éviter l'arbitrage entre réglementations et les risques de réputation. À cette fin, le traitement comptable des actifs hors bilan devrait être fondé sur les risques sous-jacents.
- Les autorités de régulation et de contrôle devraient faire preuve d'une prudence appropriée dans l'utilisation de notations externes pour évaluer les risques liés aux activités bancaires et ne devraient pas les substituer à leurs propres analyses.

Encadré 4.2. **Recommandations relatives à la réglementation bancaire et à la stabilité financière** (suite)

Normes de liquidité et financement

- Les nouvelles mesures proposées en ce qui concerne la liquidité bancaire constitueraient un net progrès et doivent être appliquées. De nouvelles mesures pourraient être envisagées, notamment dans le prolongement des recommandations du rapport Turner.
- À terme, il faudrait revoir le cadre juridique et réglementaire pour veiller à ce qu'il n'y ait pas d'obstacle inutile au développement d'un marché d'obligations sécurisées ou au bon fonctionnement du marché de la titrisation.

Conditions de prêt

- Les conditions de prêt devraient faire l'objet d'une attention plus soutenue en termes de réglementation et de contrôle. Il y aurait lieu de limiter la quotité des prêts hypothécaires ou de relever les exigences de fonds propres pour les prêts hypothécaires à quotité élevée. Une plus grande prudence s'impose pour les activités à risque et les nouvelles activités à forte croissance, comme les prêts à l'investissement locatif.

Contrôle bancaire

- Les banques devraient être soumises à une réglementation et à un contrôle plus stricts, avec les autres établissements financiers. La FSA a pris des mesures pour renforcer l'efficacité du contrôle bancaire en accroissant les ressources consacrées aux grands établissements, en sensibilisant davantage les hauts responsables de la FSA et en collectant plus d'informations auprès des banques.
- Il faudrait améliorer encore la qualité de l'analyse financière réalisée dans le cadre du processus ARROW en mettant davantage l'accent sur l'évaluation des performances relatives, ainsi qu'en cherchant à mieux comprendre l'évolution globale du marché du crédit. Les considérations macroprudentielles devraient avoir une réelle influence sur les évaluations ARROW.
- Les seuils de fonds propres et les détails des évaluations ARROW, de même que les futures normes individuelles de liquidité, devraient publiés en tant que de besoin et conformément aux bonnes pratiques internationales, afin de renforcer la transparence et la discipline de marché.
- Il faudrait examiner quels enseignements tirer des mécanismes de contrôle reposant davantage sur des règles qui sont utilisés dans d'autres pays de l'OCDE.

Gestion des risques

- La réglementation et le contrôle des politiques de rémunération devraient être rendus plus stricts. La FSA devrait améliorer sa collecte d'informations. Elle a déjà précisé ce qu'il faut entendre par pratique appropriée. Les comportements à risques devraient donner lieu à des interventions réglementaires et de contrôle, comme le relèvement des exigences de fonds propres.

Gestion et résolution des crises

- Le *Special Resolution Regime* représente une avancée importante. Il faudrait envisager de fixer des objectifs chiffrés, conjugués à des appréciations qualitatives, pour la mise en œuvre de mesures correctives rapides. La Banque d'Angleterre doit se doter de ressources suffisantes pour faire face au risque de faillites bancaires multiples.

Encadré 4.2. **Recommandations relatives à la réglementation bancaire et à la stabilité financière** (suite)

Garantie des dépôts

- Le système de garantie des dépôts a été renforcé avec l'extension de sa couverture, la suppression du double niveau de garantie et une meilleure prise en compte des aspects opérationnels. Il pourrait être préfinancé dans une plus large mesure, et l'on pourrait envisager d'instituer des primes de risque sur le modèle des dispositifs en vigueur dans d'autres pays.

Réglementation macroprudentielle et comportements procycliques

- Il faudrait atténuer les tendances procycliques du système financier. Il conviendrait d'envisager la fixation d'un ratio d'endettement global, prenant en compte tous les actifs considérés, et la constitution de provisions dynamiques. Le développement d'autres instruments devrait aussi être étudié. En général, un cadre fondé sur des règles a des chances d'être plus efficace que des mesures discrétionnaires.
- Le *Banking Act* fournira un cadre plus adapté pour faire face aux risques menaçant la stabilité financière globale. Il faudra veiller à maintenir de bonnes relations entre la Banque d'Angleterre et la FSA et mettre en place d'autres mécanismes le cas échéant.
- La Banque d'Angleterre et la FSA devraient collaborer étroitement à l'évaluation détaillée et à la préparation de la réglementation concernant les nouveaux instruments financiers susceptibles d'avoir un impact systémique.

Notes

1. Les fonds propres comprennent à la fois le capital social (catégorie 1) et les autres instruments assimilables à des fonds propres, comme les créances subordonnées (catégorie 2).
2. Par exemple, les risques étaient pondérés à 100 % pour toutes les entreprises non financières, quelle que soit leur solvabilité.
3. Les agences de notation semblent avoir estimé qu'une chute des prix des logements à l'échelle des États-Unis était très peu probable, ce qui a faussé l'appréciation du risque global attaché à ces instruments.
4. La liquidité au sens large comprend les encaisses, les avoirs auprès de la Banque d'Angleterre, les disponibilités à vue, les effets bancables et les fonds d'État. La préférence de la Banque d'Angleterre va à l'indicateur de liquidité en sterling en proportion de l'actif total. Un autre indicateur, mesurant la liquidité totale en proportion de l'actif total, atteint un niveau un peu plus élevé, de l'ordre de 4 %.
5. À l'exception des systèmes et contrôles, tous ces éléments feront l'objet de relevés mensuels au minimum, et dans la plupart des cas hebdomadaires ou quotidiens (FSA, 2008b, annexe 5).
6. Les objectifs concernant les placements en obligations d'État seront introduits progressivement afin de ne pas déstabiliser les marchés. Les banques seront autorisées à détenir des obligations d'État américaines et européennes aussi bien que des fonds d'État du Royaume-Uni, selon la répartition de leurs actifs.
7. Kempson (2008) estime même que les États-Unis pourraient s'inspirer de la réglementation britannique en matière de crédit hypothécaire.
8. Cette approche a aussi été qualifiée de « légère ».
9. Les évaluations bancaires individuelles réalisées dans le cadre du processus ARROW ne sont pas rendues publiques.

10. Selon la FSA (2006, p. 20), « pendant chaque période réglementaire, nous réaliserons une évaluation des risques liés à l'entreprise. Cette évaluation des risques comportera des phases de préparation, d'enquête, d'évaluation proprement dite et de communication. Pendant le reste de la période réglementaire (c'est-à-dire jusqu'à ce que nous procédions à la réévaluation suivante), l'entreprise fera l'objet d'un contrôle continu. Les résultats de l'évaluation des risques pourront eux-mêmes conduire à des actions complémentaires sur des points spécifiques pendant le reste de la période réglementaire. Ces actions sont désignées sous le nom de programmes d'atténuation des risques ».
11. Comme les évaluations des perspectives de profits et de croissance de l'entreprise, qui font normalement partie de toute analyse de solvabilité.
12. Ces mécanismes facilitent des transactions comme les swaps en permettant à chaque partenaire de s'engager à accepter les risques nets découlant de ladite transaction.
13. La loi ne donne pas de définition plus précise de la stabilité financière. Pour limiter les possibilités d'interprétation futures, il serait sans doute utile de définir le risque systémique et l'instabilité financière comme des phénomènes susceptibles d'engendrer des risques accrus de crise financière, à savoir « un effondrement brutal du système financier, entraînant l'impossibilité d'assurer des services de paiement ou d'affecter le crédit aux possibilités d'investissement productif » (Davis, 2002).
14. FSA (2007a), p. 9.
15. L'Estonie a accru la pondération en fonction des risques de tous les prêts hypothécaires au logement et a limité la déductibilité fiscale des intérêts sur les emprunts hypothécaires. En Irlande, la pondération en fonction des risques a été relevée pour les prêts hypothécaires à quotité élevée en faveur des propriétaires-occupants, ainsi que pour les prêts à l'investissement locatif et dans l'immobilier commercial.
16. Comme l'a fait observer Lord Mandelson, secrétaire d'État au Commerce, aux Entreprises et à la Réforme de la réglementation, dans une allocution prononcée lors du City Trade and Investment Dinner à la Mansion House (4 mars 2009) : « On parlait jusqu'ici de légèreté ; désormais, il va falloir faire preuve de précision ».

Bibliographie

- Banque d'Angleterre (2007), *Financial Stability Report*, avril 2007, Banque d'Angleterre, Londres.
- Banque d'Angleterre (2008a), *Financial Stability Report*, avril 2008, Banque d'Angleterre, Londres.
- Banque d'Angleterre (2008c), « *Financial Stability Report, October 2008* », Banque d'Angleterre, Londres.
- Barrell, R. et E. P. Davis (2008), « The Evolution of the Financial Market Crisis in 2008 », *National Institute Economic Review*, n° 206.
- Brunnermeier, M., A. Crockett, C. Goodhart C, A. Persaud et H. Shin (2009), « The Fundamental Principles of Financial Regulation », *Geneva Reports on the World Economy 11*, Centre international d'études monétaires et bancaires et Centre for Economic Policy Research.
- Davis, E. P. (1994), « Market Liquidity Risk », in D. Fair et R. Raymond (dir. pub.), *The Competitiveness of Financial Institutions and Centres in Europe*, Kluwer Academic Publishers.
- Davis, E. P. (2002), « A Typology of Financial Crises », *Financial Stability Review*, n° 2, Banque nationale d'Autriche.
- Davis, E. P. et D. Karim (2008), « Could Early Warning Systems Have Helped to Predict the Sub-prime Crisis? », *National Institute Economic Review*, n° 206.
- De Serres, A., S. Kobayakawa, T. Sløk et L. Vartia (2006), « Regulation of Financial Systems and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 506.
- Diamond, D. et P. Dybvig (1983), « Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity », *Journal of Political Economy*, n° 91.
- FMI (2003), « United Kingdom, Financial Sector Stability Assessment », *Country Report 03/46*, Fonds monétaire international, Washington DC.
- FMI (2008), « Rapport sur la stabilité financière dans le monde, octobre 2008 », Fonds monétaire international, Washington DC.

- Forum de stabilité financière (2008), *Enhancing Market and Institutional Resilience*, FSF, Bâle.
- FSA (2006), « The FSA's Risk Assessment Framework », Financial Services Authority, Londres.
- FSA (2007a), *Financial Risk Outlook, 2007*, Financial Services Authority, Londres.
- FSA (2007b), « Review of the Liquidity Requirements for Banks and Building Societies », *Financial Services Authority Discussion Paper*, n° 07/7, Londres.
- FSA (2007c), « Our Pillar 2 Assessment Framework », Financial Services Authority, Londres.
- FSA (2008a), « The Supervision of Northern Rock. A Lessons Learned Review », FSA Internal Auditors, Financial Services Authority, Londres.
- FSA (2008b), « Strengthening Liquidity Standards », *Financial Services Authority Discussion Paper*, n° 08/22, Londres.
- FSA (2009), *The Turner Review. A Regulatory Response to the Global Financial Crisis*, mars, Londres.
- Goodhart, C. A. E. (2005), « Financial Regulation, Credit Risk and Financial Stability », *National Institute Economic Review*, n° 192.
- Goodhart, C. A. E. (2008), « The Boundary Problem in Financial Regulation », *National Institute Economic Review*, n° 206.
- Groupe de la Rosière (2009), « Rapport du Groupe de haut niveau sur la supervision financière dans l'UE », février.
- Groupe des Vingt (2009), « Plan mondial pour la reprise et la réforme », avril.
- HM Treasury (2006), « Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the Financial Services Authority », HM Treasury, Londres.
- HM Treasury (2008a), « Financial Stability and Depositor Protection: Strengthening the Framework », janvier 2008, HM Treasury, Londres.
- HM Treasury (2008b), « Financial Stability and Depositor Protection: Special Resolution Regime », juillet 2008, HM Treasury, Londres.
- HM Treasury (2008c), « Financial Stability and Depositor Protection: Further Consultation », juillet 2008, HM Treasury, Londres.
- Kashyap, A. B. Rajan et J. Stein (2008), « Rethinking Capital Regulation », communication présentée au Kansas Fed Symposium, Jackson Hole, Wyoming, août 2008.
- Kempson, E. (2008), « Looking Beyond Our Shores: Consumer Protection Regulation Lessons from the UK », *Working Paper UCC08-16*, Center for Housing Studies, Harvard University.
- OCDE (2007), « Ensuring Regulatory Effectiveness and Efficiency », Comité des marchés financiers, DAF/CMF(2007)20, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, OCDE, Paris.
- Schich, S. (2008), « Financial Crisis: Deposit Insurance and Related Financial Safety Net Aspects », *Financial Market Trends*, vol. 2008/2, n° 95, Paris.
- The Banker (2008), « Top 1 000 World Banks », juillet.
- Treasury Committee (2008a), « The Run on the Rock », House of Commons Treasury Select Committee Report, UK Parliament, Londres.
- Treasury Committee (2008b), « Banking Reform », House of Commons Treasury Select Committee Report, UK Parliament, Londres.
- Wadhvani, S. (2008), « Should Monetary Policy Respond to Asset Price Bubbles? Revisiting the Debate », *National Institute Economic Review*, n° 206.
- Wehinger, G. (2008), « Lessons from the Financial Market Turmoil: Challenges ahead for the Financial Industry and Policy Makers », *Financial Market Trends*, vol. 2008/2, n° 95, Paris.

Chapitre 5

Des politiques structurelles pour une croissance durable à long terme

Si l'impératif, dans l'immédiat, est de surmonter la crise financière et de sortir l'économie de la récession, il faut aussi actionner un certain nombre de leviers à moyen terme, afin de faciliter une reprise robuste et durable, notamment en renforçant le système d'aide en faveur des jeunes et des travailleurs peu qualifiés et en améliorant les résultats dans le secteur de l'éducation.

Au cours des années qui ont précédé la crise financière, l'économie du Royaume-Uni était florissante. Le PIB par habitant progressait à un rythme soutenu, dopé par la mondialisation, améliorant la performance relative de l'économie britannique dans la zone OCDE (OCDE, 2007a). L'emploi se développait et la productivité du travail augmentait fortement, à un taux supérieur à la moyenne de la zone euro et proche de celui des États-Unis. À partir du début du siècle, cependant, le tableau s'est terni (OCDE, 2009a). Malgré les bons résultats économiques enregistrés avant l'affaissement du marché du logement et la crise financière, la croissance de l'emploi et de la productivité de la main-d'œuvre s'est ralentie par rapport aux années précédentes, de sorte que l'écart avec les États-Unis a cessé de se combler et qu'il subsiste un retard notable en termes de PIB par habitant et de productivité du travail par rapport aux pays de l'OCDE les plus performants. Cela dit, la croissance de la productivité tend à être procyclique, et son rythme devrait donc se modérer dans la dernière partie du cycle économique. En dépit de taux d'emploi et d'activité relativement élevés dans l'ensemble, il reste des domaines dans lesquels les résultats du marché du travail peuvent être améliorés, notamment en ce qui concerne les travailleurs peu qualifiés et le rengagement des travailleurs handicapés. Par ailleurs, le progrès apparent de la performance économique observé ces dernières années était peut-être en partie insoutenable. Une fois la crise financière surmontée, il importera de placer l'économie sur une trajectoire de croissance à moyen terme ferme et durable afin d'assurer une élévation des niveaux de vie dans le moyen terme.

Objectif croissance (2009) identifie un certain nombre de réformes structurelles à lancer si le Royaume-Uni veut reprendre son processus de rattrapage des pays les plus performants de l'OCDE une fois la récession terminée. Les domaines à réformer en priorité sont les régimes de prestations d'invalidité, le système scolaire, les infrastructures, en particulier en matière de transport, les services publics et l'aménagement du territoire :

- Même si plusieurs mesures de réforme ont déjà été prises afin de réduire le nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité, les niveaux restent élevés au regard des normes de l'OCDE. Le programme « Passerelles pour l'emploi » a été appliqué avec succès et est maintenant déployé dans tout le pays. Parmi les réformes figure une évaluation de l'aptitude au travail, qui porte sur la capacité du demandeur d'exercer une activité et qui, à partir de 2010, commencera de s'appliquer aux bénéficiaires existants de prestations d'invalidité, et plus seulement aux nouveaux demandeurs.
- Améliorer le niveau d'instruction des jeunes est une autre tâche importante si l'on veut élever les niveaux de vie au Royaume-Uni dans le moyen terme, en particulier dans un environnement mondialisé, caractérisé par un rapide progrès technique exigeant une main-d'œuvre adaptable et bien formée. De surcroît, une plus grande égalité de résultats parmi la population scolaire aidera à corriger la tendance à l'accentuation des inégalités. Les tests internationaux standardisés montrent que le Royaume-Uni est nettement en retard sur les pays les plus performants, ce qui laisse penser qu'il y a encore beaucoup à faire tant du point de vue des résultats globaux que du point de vue de l'aide apportée à

ceux que réussissent moins bien. Cette question sera examinée de façon plus détaillée dans les paragraphes qui suivent.

- Assurer une infrastructure publique suffisante devrait être une priorité, en particulier dans le domaine du transport, où la congestion du trafic routier et aérien et les problèmes du système ferroviaire entravent les affaires et brident la productivité. Le gouvernement a déjà annoncé l'avancement de certains projets d'investissement public et s'apprête à adopter les recommandations du rapport Eddington sur l'infrastructure de transport. Cependant, même si les dispositifs budgétaires ont accru l'investissement public, les objectifs du Plan décennal 2000 du gouvernement sont loin d'être atteints. La crise financière compromet la viabilité de la Private Finance Initiative (PFI) qui finance les projets d'infrastructure. En mars 2009, le gouvernement a pris des mesures pour prévenir ce problème en offrant de prêter de l'argent pour les projets PFI pour lesquels il est difficile d'obtenir des emprunts suffisants à des conditions acceptables.
- Comme de nombreux pays de l'OCDE, le Royaume-Uni est aussi confronté au vieillissement de sa population. Compte tenu du rôle important que joue l'État dans la prestation de services de santé et d'autres services sociaux, le vieillissement pose un problème à moyen et long terme. La solution réside en partie dans l'amélioration de l'efficacité du secteur public, en particulier en matière de fourniture de services de santé (chapitre 3).

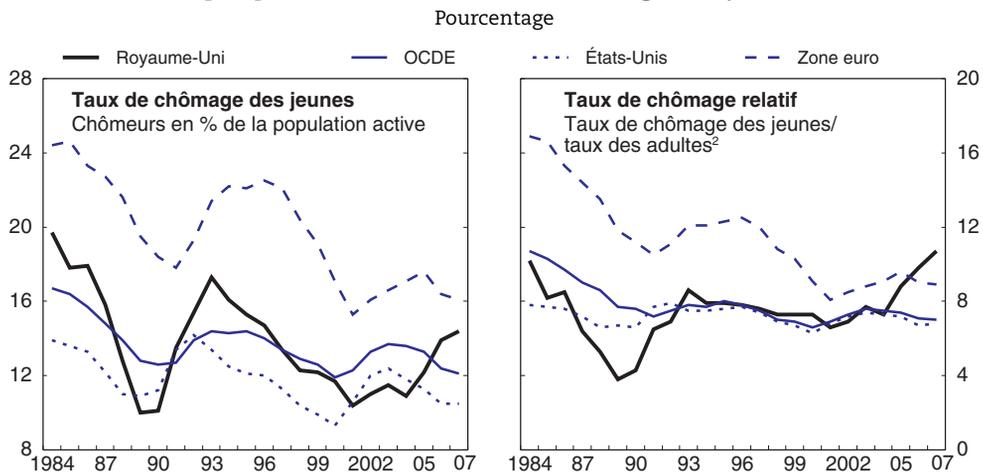
La pénurie de terrains disponibles pour la construction d'immeubles d'habitation ou de locaux commerciaux a été l'une des raisons des amples fluctuations de prix observées depuis quelques dizaines d'années sur le marché de l'immobilier à usage résidentiel et commercial au Royaume-Uni. Les autorités ont engagé un ambitieux programme de réforme en réponse aux recommandations du rapport Barker sur l'aménagement de l'espace (2006). En 2008, le gouvernement a fait adopter le *Planning Act* portant création d'une nouvelle Commission de planification des infrastructures, qui sera installée cette année et mettra en place une procédure plus rapide, plus certaine et plus transparente pour la planification des grands projets nationaux d'infrastructure – l'objectif étant de ramener à moins d'un an le délai qui s'écoule entre la soumission du dossier et la décision. En outre, le *Planning Bill* continuera d'introduire de nouvelles réformes du système d'aménagement urbain et rural en vue de le rendre plus réactif et plus efficace. Le gouvernement procède aussi à des consultations sur une nouvelle déclaration de politique de planification pour le développement économique, aux fins de rendre le système d'aménagement plus sensible aux signaux et aux demandes du marché en ce qui concerne l'allocation de terrains pour aménagement. Les autorités ont commandé un rapport (*Killian Pretty Review of Planning*, 2008) sur les possibilités d'améliorer la procédure de demande d'aménagement dans l'intérêt de tous les acteurs. La réponse du gouvernement à ce rapport a été rendue publique en mars 2009. Un système d'aménagement réactif et efficace est indispensable pour appuyer les objectifs de long terme plus larges des autorités, à savoir augmenter l'offre de logements et fournir les infrastructures connexes. Le rapport Barker a aussi formulé de nombreuses recommandations visant à libérer des terrains constructibles. A cette fin, le gouvernement a quelque peu modifié le traitement fiscal des terrains vacants ou inutilisés, notamment avec l'adoption du *Rating (Empty Properties) Act* de 2007 qui modifie l'allègement des taux payés par les entreprises pour les biens immobiliers inoccupés, mais des mesures plus radicales pourraient être envisagées, notamment la mise en place d'un impôt d'assiette plus large sur l'utilisation des terres et la libération de terrains dans les ceintures vertes, dont une grande partie a peu de valeur

du point de vue de l'écologie ou des loisirs, pour la construction d'immeubles d'habitation et de locaux commerciaux¹.

Il est nécessaire d'améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs les moins qualifiés

Lors de l'entrée dans la récession actuelle, le taux de chômage au Royaume-Uni était inférieur à la moyenne OCDE, et les taux d'activité ont continué d'augmenter, en particulier parmi les travailleurs âgés et les femmes. Pour les jeunes, cependant, les indicateurs ont commencé à devenir plus préoccupants. Alors que les améliorations apportées au marché du travail dans les années 90 avaient ramené le taux de chômage des jeunes au-dessous de la moyenne OCDE au début du millénaire, cette tendance s'est inversée ces dernières années et les poussées de chômage observées récemment ont porté le taux de chômage des jeunes à 14,4 % en 2007, largement au-dessus de la moyenne OCDE et aux alentours de la moyenne de la zone euro (graphique 5.1, partie gauche). Par rapport aux taux de chômage des adultes, ceux des jeunes suivent une nette tendance à la hausse, bien plus marquée dans les autres pays (partie droite).

Graphique 5.1. Indicateurs du chômage des jeunes¹



1. Les agrégats pour les pays de l'OCDE et la zone euro (12 pays) sont des moyennes non pondérées. Chiffres provisoires pour 2007. Les jeunes sont les personnes de la classe d'âge de 15 ou 16 ans à 24 ans selon le pays.

2. Taux de chômage des jeunes divisé par le taux de chômage des adultes (25-54 ans).

Source : OCDE (2008), *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* – base de données en ligne, juin, Publications de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/648200584400>

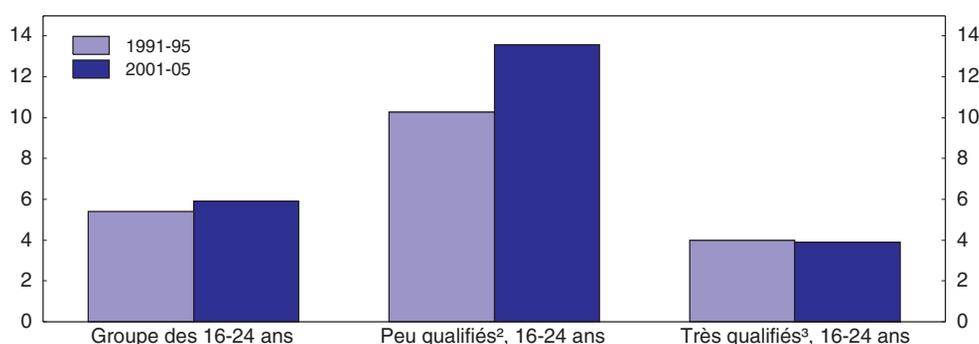
Un aspect plus positif à noter est que la fréquence du chômage de longue durée parmi les jeunes a baissé de plus de 7 points au cours de la décennie passée. Ce recul a été facilité par la mise en place du programme « New Deal for Young People » (NDYP) en 1998. Il s'agit d'un programme obligatoire de mesures actives du marché du travail en faveur des jeunes, qui donne des possibilités d'emploi ou de formation aux jeunes au bout de 6 mois de chômage. Le New Deal a limité la durée du chômage des jeunes, ce qui présente des avantages considérables. Cependant, le taux de chômage total des jeunes a augmenté ces dernières années, de même que le nombre des jeunes sans emploi qui ne suivent ni enseignement ni formation (NEET). En 2004, le gouvernement s'est fixé pour objectif de réduire de 2 points d'ici à 2010 le pourcentage de jeunes de 16-18 ans appartenant à cette catégorie. De réels progrès ont été récemment accomplis dans ce sens, le taux de NEET

revenant d'un pic de 10.6 % en 2005 à 10.4 % en 2006 et à 9.4 % en 2007. Pour atteindre l'objectif, le taux doit descendre à 7.6 % d'ici à la fin de 2010. Certes, la récession économique pose des problèmes, mais le gouvernement a défini un plan d'action pour les NEET et a financé des places supplémentaires d'enseignement et de formation pour les jeunes de 16-19 ans. En outre, les autorités ont annoncé il y a peu une nouvelle garantie de 6 mois de travail ou de formation pour tous les jeunes de 18-24 ans en chômage depuis 12 mois.

Dans la cohorte des jeunes, c'est pour les moins qualifiés que la dégradation du marché du travail a été la plus forte. Dans une étude récente de l'OCDE intitulée « Jobs for Youth : United Kingdom 2008 » (OCDE, 2008a), on a utilisé des données tirées du British Household Panel Survey pour obtenir une mesure de la persistance du non-emploi chez les jeunes de 16-24 ans sortis du système scolaire. On voit que le pourcentage de l'ensemble des jeunes de 16-24 ans sortis du système éducatif qui étaient en permanence sans emploi est resté à peu près inchangé, aux alentours de 6 %, depuis la première moitié des années 90. Cette stabilité masque cependant des tendances divergentes entre les jeunes qualifiés et ceux qui le sont peu. Alors que les premiers ont vu leurs résultats en matière d'emploi s'améliorer, les seconds qui ne font pas d'études ont encore plus de chances de rester durablement sans emploi (graphique 5.2). La probabilité d'être au chômage est maintenant plus de cinq fois plus élevée pour les jeunes peu qualifiés que pour les autres, la situation ayant empiré au cours de la décennie passée. Le ratio de chômage jeunes peu qualifiés/jeunes hautement qualifiés est maintenant l'un des plus élevés de la zone OCDE (OCDE, 2008a).

Graphique 5.2. Persistance de la situation de non-emploi au Royaume-Uni

Pourcentage de personnes ne faisant pas d'études qui sont sans emploi pendant toute la durée de chaque période de cinq ans¹



1. Estimations calculées par l'OCDE à partir des données du British Household Panel Survey, vagues 1 à 15.

2. Au-dessous du niveau 3 de la Classification internationale type de l'éducation (CITE 3) – formation de niveau inférieur au deuxième cycle du secondaire.

3. Au-dessus de CITE 3 – au moins diplômés du deuxième cycle du secondaire.

Source : OCDE (2008), *Jobs for Youth: United Kingdom*, Publications de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/648214220056>

Il y a deux explications possibles à l'aggravation des résultats du marché du travail pour les jeunes peu qualifiés : l'ouverture du marché du travail aux migrants originaires de la plupart des nouveaux États membres de l'UE et la mise en place du salaire minimum.

Depuis 2004, on observe un accroissement considérable des entrées de travailleurs migrants, le marché du travail du Royaume-Uni étant librement accessible aux travailleurs de l'UE originaires des pays A8 – principalement la Pologne, la Lituanie, la République tchèque et la Hongrie (par ordre décroissant d'effectifs). Lors de l'adhésion de la Roumanie

et de la Bulgarie (A2) à l'Union européenne en janvier 2007, des restrictions ont été appliquées aux entrées de travailleurs en provenance de ces pays qui, de ce fait, restent peu importantes jusqu'à présent. Ces restrictions étaient motivées en partie par la crainte d'éventuels effets négatifs sur le marché du travail. De fait, si l'immigration liée au travail au Royaume-Uni a sans aucun doute procuré des avantages du fait que les travailleurs étrangers ont comblé des déficits de qualifications, améliorant l'adéquation entre les emplois vacants et les qualifications et apportant des qualifications complémentaires de celles des travailleurs britanniques, d'aucuns ont pu craindre que ces étrangers n'évincent des travailleurs locaux et ne fassent baisser les salaires, en particulier pour les jeunes et les travailleurs britanniques peu qualifiés. Cependant, les études réalisées jusqu'à présent ne révèlent guère d'impact négatif sur les perspectives d'emploi des jeunes et des travailleurs peu qualifiés du Royaume-Uni (Blanchflower *et al.*, 2007), même si les travailleurs des pays A8 et A2 sont généralement jeunes mais, en moyenne, plus instruits que les Britanniques du même âge.

Un salaire minimum a été mis en place en 1999 et il existe actuellement trois taux : un taux pour les adultes, un taux pour les travailleurs de 18-21 ans et un taux pour les jeunes de 16-17 ans (depuis 2004 ; auparavant, les jeunes de moins de 18 ans n'avaient pas droit à un salaire minimum). Le salaire minimum est fixé chaque année suivant la recommandation de la Low Pay Commission (LPC). Actuellement, les taux pour les travailleurs de 18-21 ans et pour les jeunes de 16-17 ans représentent, respectivement, à peu près 80 % et 60 % de celui des adultes, et les salaires ont été relevés, en moyenne, d'environ 5.1 % par an depuis leur instauration, soit une hausse nettement plus forte que celle des gains moyens dans l'ensemble de l'économie. Les chances des jeunes travailleurs sans expérience sur le marché du travail sont particulièrement sensibles aux salaires, comme en témoigne implicitement le fait d'offrir un taux de salaire moins élevé pour cette catégorie de travailleurs. Fixer le taux trop haut pourrait ruiner leurs perspectives de travail (Neumark et Wascher, 2003 ; Neumark et Wascher, 2006). S'il est vrai que la réduction des inégalités de revenu et de la pauvreté observée au Royaume-Uni ces dernières années est peut-être imputable en partie à la mise en place du salaire minimum, un dilemme se pose, en particulier du point des perspectives d'emploi des jeunes et des travailleurs peu qualifiés. La progression du salaire minimum devrait être égale ou inférieure à celle du salaire médian.

De meilleurs résultats dans le système éducatif aideraient à réduire les écarts socio-économiques

La mondialisation, conjuguée aux mutations technologiques jouant en faveur de la main-d'œuvre qualifiée, modifie la composition des emplois dans les économies avancées et élève le niveau de qualifications exigé pour y accéder. De plus, la récession actuelle va sans doute accélérer l'évolution structurelle. Il devient donc plus important d'offrir à une forte proportion de la population des niveaux d'instruction répondant à des normes bien plus élevées que dans le passé. Le gouvernement, conscient de l'importance de l'éducation comme facteur de réussite individuelle sur le marché du travail, a réagi en augmentant les dépenses d'éducation, en accroissant les capacités d'accueil dans les écoles maternelles, en encourageant les jeunes à poursuivre leurs études plus longtemps et en développant de nouvelles qualifications pour les jeunes de 14 à 19 ans.

Cette politique a donné quelques résultats, notamment une augmentation du pourcentage de jeunes de 16-17 ans qui suivent un enseignement à temps complet.

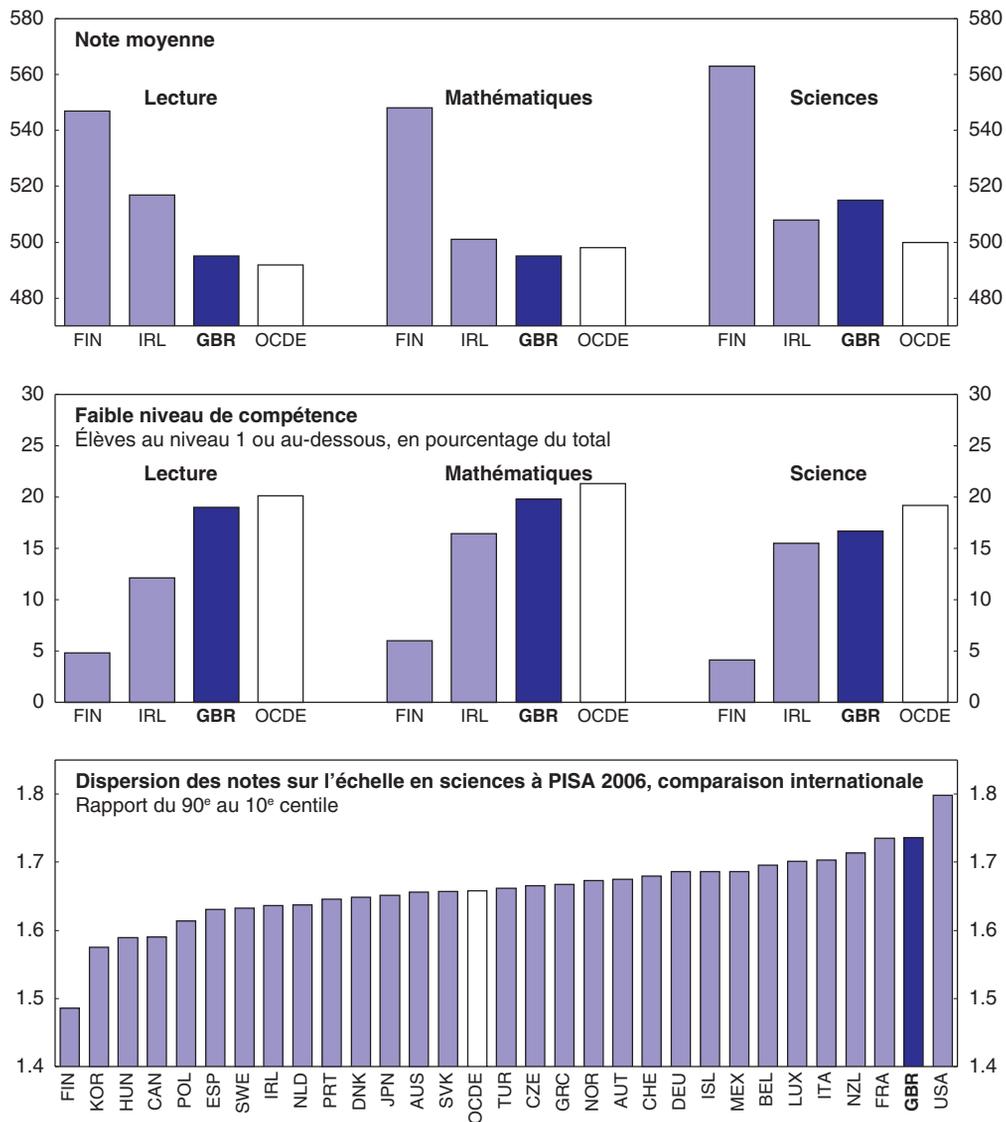
Néanmoins, se focaliser sur l'allongement de scolarité et la réalisation d'objectifs de performance dans le domaine de l'éducation peut détourner l'attention de l'objectif plus important qui consiste à améliorer les compétences de base en lecture et calcul. Même si la performance de l'éducation apparaît comme croissante sur la base des résultats d'examens nationaux, il est possible que ces mesures soient faussées par l'existence d'objectifs (Brook, 2008). De fait, les résultats d'examens nationaux contrastent avec ceux de tests internationaux comme le PISA et le PIRLS, qui semblent indiquer que la performance des jeunes au Royaume-Uni reste proche de la moyenne OCDE. Le PISA 2006, par exemple, laissait penser que les élèves de 15 ans au Royaume-Uni ont des résultats nettement inférieurs à ceux des pays les plus performants, encore que les résultats en sciences soient supérieurs à la moyenne OCDE (graphique 5.3, partie du haut). Selon cette étude, près de 20 % des jeunes avaient des résultats qui se situaient au niveau de compétence le plus bas, contre environ 5 % seulement en Finlande, le pays le plus performant (partie du milieu). De plus, en comparaison des résultats du PISA de l'année précédente, il y a eu peut-être une légère dégradation dans le temps². La dispersion des résultats est aussi plus marquée que dans tous les autres pays de l'OCDE à l'exception des États-Unis (partie du bas).

La performance des meilleurs élèves du Royaume-Uni est bonne. Le tableau 5.1, qui compare la distribution des notes du PISA au Royaume-Uni à celles des 7 pays de tête, montre que les tout meilleurs élèves britanniques obtiennent d'assez bons résultats (un écart de 15 à 18 points par rapport aux 7 pays de tête au niveau des 95^e et 90^e centiles) alors que l'écart est plus grand lorsqu'on descend dans la distribution (avec un maximum de 35 points au niveau du 10^e centile). Les résultats montrent que le système éducatif du Royaume-Uni peine à assurer de bons résultats pour les élèves qui se situent au milieu et dans la moitié inférieure de la distribution des performances. Pour relever le niveau général, les élèves situés dans cette partie de la distribution doivent faire mieux.

Des conclusions analogues ressortent des résultats de l'étude internationale PIRLS de 2006 sur le niveau en lecture des enfants d'une dizaine d'années. Cette étude a mis en évidence une baisse des résultats de l'Angleterre par rapport à 2001³. Par ailleurs, les données sur la distribution des résultats de l'étude PIRLS semblent indiquer que les enfants situés au milieu et dans la moitié inférieure de la distribution sont déjà derrière ceux des pays de tête avant même la fin de l'enseignement primaire. Conformément aux résultats du PISA (tableau 5.1), le tableau 5.2 montre que les résultats en lecture des meilleurs élèves anglais n'étaient guère inférieurs à ceux des meilleurs élèves des 7 pays les plus performants (un écart de 2 points seulement). On voit certains effets positifs des mesures prises pour aider les moins bons élèves au fait que ce n'est pas parmi eux que l'écart est le plus grand. Cependant, l'écart est beaucoup plus prononcé parmi les élèves qui se situent au milieu ou dans la moitié inférieure de la distribution.

Tant que le Royaume-Uni aura du mal à améliorer ses résultats en matière d'éducation parmi les pays les moins performants, la mobilité sociale intergénérationnelle restera sans doute plus faible que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. On mesure couramment la mobilité intergénérationnelle du revenu par la fraction des écarts de revenu relatifs des parents transmise à leurs enfants : plus cette élasticité est élevée, plus faible est la mobilité intergénérationnelle du revenu. Alors que 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 5.4).

Graphique 5.3. Résultats des élèves d'après le PISA 2006¹



1. L'agrégat pour la zone OCDE est une moyenne non pondérée.

Source : OCDE (2007), PISA 2006 : Les compétences en sciences, un atout pour réussir, Publications de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/648226688557>

Tableau 5.1. Notes moyennes obtenues dans le cadre du PISA, par centile : écart entre les sept pays les plus performants et le Royaume-Uni¹

	5 ^e	10 ^e	25 ^e	Moyenne	75 ^e	90 ^e	95 ^e
Note moyenne des 7 meilleurs pays au PISA	370	407	468	530	595	646	675
Royaume-Uni	335	372	435	502	571	628	660
Écart : 7 meilleurs – Royaume-Uni	34	35	32	28	24	18	15

1. Mesuré par la moyenne non pondérée des notes des divers centiles en mathématiques, en lecture et en sciences. Les sept pays les plus performants sont la Finlande, la Corée, le Canada, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, l'Australie et le Japon.

Source : OCDE (2007), PISA 2006 : Les compétences en sciences, un atout pour réussir, Publications de l'OCDE.

Tableau 5.2. **Pourcentages d'élèves atteignant le niveau de référence en lecture dans l'étude PIRLS 2006**

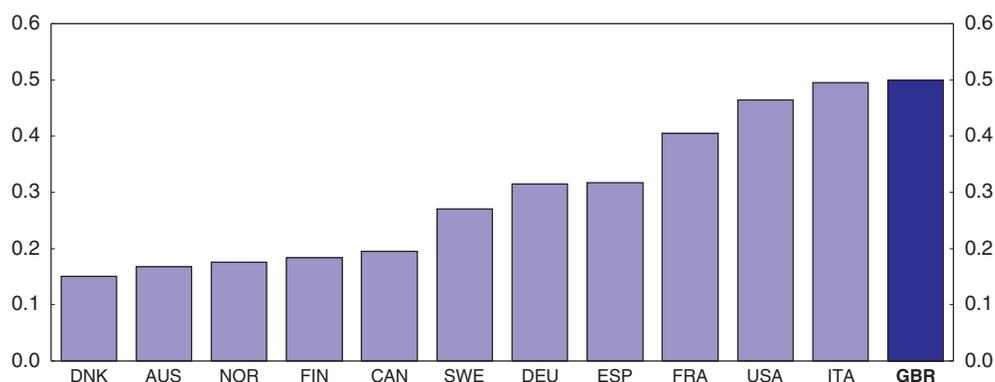
Les sept pays les plus performants et le Royaume-Uni

	Niveau de référence international			
	Avancé	Élevé	Intermédiaire	Bas
Pourcentage moyen d'élèves atteignant le niveau de référence dans les 7 meilleurs pays ¹	17	57	88	98
Pourcentage d'élèves atteignant le niveau de référence en Angleterre	15	48	78	93
Écart : 7 meilleurs – Royaume-Uni	2	9	10	5

1. Mesuré par la moyenne non pondérée du pourcentage d'élève atteignant chaque niveau de référence international. Les sept pays les plus performants étaient Singapour, la Fédération de Russie, le Canada (Alberta), la Bulgarie, le Canada (Colombie-Britannique), le Canada (Ontario), le Luxembourg et Hong-Kong (Chine).

Source : International Association for the Evaluation of Educational Achievement (2007), *PIRLS 2006 International Report*.

Conscient de ces problèmes, le gouvernement a adopté un certain nombre de mesures pour réduire la pauvreté et améliorer l'égalité des chances, notamment avec la mise en place d'un salaire minimum, de crédits d'impôt pour les actifs et pour les enfants et d'un crédit de retraite. Il y a eu un certain progrès si l'on en juge par le fait que, par rapport à l'an 2000, la proportion de ménages très pauvres est maintenant plus faible, et les taux de pauvreté ont baissé parmi les catégories les plus vulnérables, notamment les enfants et les retraités. Cependant, on note un nouveau changement dans la ségrégation spatiale de la population, avec une polarisation géographique croissante des revenus ces dernières années (Dorling et al., 2007). Un moyen indirect d'améliorer la mobilité sociale intergénérationnelle sera de rehausser la proportion d'étudiants issus de catégories socio-économiques défavorisées qui reçoivent un enseignement obligatoire d'assez bonne qualité pour poursuivre leurs études à l'université⁴. Compte tenu de la variance importante des résultats scolaires au Royaume-Uni, il serait utile de continuer d'améliorer l'accès à l'école maternelle, dont on a montré qu'elle accroît les niveaux d'instruction futurs, en particulier pour les enfants d'origine modeste (d'Addio, 2007).

Graphique 5.4. **Élasticité intergénérationnelle des revenus – estimations calculées à partir de diverses études¹**

1. Plus le paramètre est élevé, plus la persistance des écarts de revenu entre générations est forte et plus la mobilité est faible.

Source : d'Addio, A.C. (2007), « Intergenerational Transmission of Disadvantage », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 52.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/648252575451>

La précédente *Étude* a formulé un certain nombre de recommandations en vue de rehausser les résultats dans le domaine de l'éducation et de rompre le cycle de l'inégalité. En particulier, il a été indiqué en conclusion que les autorités devraient envisager de se focaliser moins sur les tests et les objectifs et de modifier l'affectation des ressources

financières aux établissements scolaires afin d'améliorer les résultats relatifs des élèves qui se situent au milieu et dans la moitié inférieure de la distribution. Le tableau 5.A1 résume les progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces réformes et d'autres mesures préconisées par la précédente *Étude*.

Encadré 5.1. **Recommandations en vue de résoudre les problèmes structurels à moyen terme**

- Il faudrait continuer de réduire le nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité, notamment en étendant le programme « Passerelles pour l'emploi » aux personnes qui sont actuellement en invalidité.
- Il faut améliorer l'infrastructure publique afin de stimuler la productivité, en particulier dans le domaine des transports. Il faudra faire plus si l'on veut atteindre l'objectif du Plan décennal de 2000.
- Il faudrait poursuivre l'amélioration des procédures d'aménagement du territoire de façon à répondre à la demande future de terrains, surtout pour la construction de logements.
- Relever les niveaux de formation et d'instruction demeure une priorité afin de rehausser la productivité, d'aider les personnes peu qualifiées, de réduire les disparités socio-économiques et de faciliter la mobilité sociale. Compte tenu de la variance importante des résultats scolaires au Royaume-Uni, il serait utile de continuer d'améliorer l'accès à l'école maternelle, dont on a montré qu'elle accroît les niveaux d'instruction futurs, en particulier pour les enfants d'origine modeste.

Notes

1. Le récent rapport « Facing the housing challenge » (DGLG, 2008) annonçait un certain nombre de mesures visant à accroître l'offre de logements, notamment en aidant les primo-accédants à la propriété, en finançant des conseils locaux chargés de faciliter l'offre de logements, et en finançant l'achat de parcs de logements invendus aux promoteurs pour en faire des logements à prix abordable.
2. Les notes moyennes dans le PISA 2006 étaient inférieures à celles indiquées dans les études de 2000 et 2003. Cependant, en raison d'un faible taux de réponse les années précédentes (voir Micklewright et Schnepf [2006] pour de plus amples détails), les résultats de 2000 et 2003 ne sont généralement pas pris en compte dans les comparaisons entre pays et d'une année à l'autre. Par conséquent, tout ce qu'on peut dire avec certitude c'est que les résultats de l'échantillon du Royaume-Uni indiqués dans l'étude de 2006 reflètent fidèlement ceux de la population nationale avec le degré d'exactitude requis par le PISA.
3. Dans l'étude de 2001, l'Angleterre se plaçait au 3^e rang et l'Écosse au 14^e rang sur un échantillon total de 35 participants. Dans l'étude de 2006, l'Angleterre se plaçait au 19^e rang et l'Écosse au 26^e rang sur un échantillon total de 45 participants. De même, dans l'étude TIMSS de 2003 sur les compétences en mathématiques des enfants de 9-10 ans, l'Angleterre se plaçait au 10^e rang et l'Écosse au 18^e rang sur un échantillon total de 25 participants. À noter qu'aussi bien dans les études PIRLS que dans l'étude TIMSS, les échantillons de participants comprenaient des pays en développement ainsi que des pays plus avancés.
4. Entre 1981 et la fin des années 90, le taux de diplômés de l'enseignement supérieur chez les jeunes issus des 20 % de familles les plus pauvres a augmenté d'à peine 3 points, alors que la progression a été de 26 points pour ceux issus des 20 % de familles les plus riches (Blanden et Machin, 2004). À ce jour, le parcours A-level dans le secondaire est la principale voie d'accès à l'université, mais les élèves des catégories socio-économiques défavorisées ont moins de chances d'obtenir les notes requises pour emprunter cette filière. Avec la création de nouveaux diplômes, il faudra veiller à ce que cette ségrégation socio-économique entre la filière A-level et les autres ne s'accroisse pas.

Bibliographie

- 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.
- 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.
- 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.
- Brook, A. (2008), « Raising Education Achievement and Breaking the Cycle of Inequality in the United Kingdom », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 633.
- Department for Communities and Local Government (DCLG), (2008), *Facing the Housing Challenge: Action Today, Innovation for Tomorrow*, juillet 2008, Londres.
- d'Addio, A. (2007), « Intergenerational Transmission of Disadvantage: Mobility or Immobility Across Generations? A Review of the Evidence for OECD countries », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 52.
- Dorling, D., J. Rigby, B. Wheeler, D. Ballas, B. Thomas, E. Fahmy, D. Gordon et R. Lupton (2007), « Poverty, Wealth and place in Britain, 1968 to 2005 », Joseph Rowntree Foundation.
- FMI, (2008b), *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre 2008.
- IEA (Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire) (2003), PIRLS 2001 International Report: IEA's Study of Reading Literacy Achievement in Primary Schools, Mullis, I.V.S., et al. (dir. pub.), International Association for the Evaluation of Educational Achievement and International Study Center, Lynch School of Education, Boston College.
- Institute of Fiscal Studies (2009), *The IFS Green Budget*, janvier 2009, 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.
- Neumark, D. et W. Wascher (2003), « Minimum Wages, Labor Market Institutions, and Youth Employment: A Cross-National Analysis », polycopié, mars 2003.
- Neumark, D. et W. Wascher (2006), « Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research », *National Bureau of Economic Research Working Paper*, n° 12663.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Des emplois pour les jeunes : United Kingdom 2008*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, octobre 2008, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.

ANNEXE 5A.1

Progrès de la réforme structurelle

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

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (septembre 2007)
Éducation	
Continuer de mettre l'accent sur l'acquisition de compétences essentielles pour les élèves de tous âges et veiller à ce que cette priorité ne soit pas compromise par la volonté de prolonger la durée moyenne de la scolarité obligatoire.	L'acquisition de compétences sera obligatoire à partir de 2010.
Établir l'ensemble des objectifs de manière à limiter le risque d'effets pervers, en mettant en place un système de gestion des performances interactif qui tienne compte de la complexité du processus éducatif.	Avec les tableaux de résultats et de niveaux d'instruction et les rapports de l'OFSTED, de nombreux aspects des résultats des établissements scolaires sont déjà rendus publics. Le gouvernement mène des consultations sur des propositions relatives à une nouvelle formule de rapports sur les établissements, qui amélioreront l'information des parents et des collectivités locales sur les résultats et les niveaux des établissements scolaires, présentés de façon plus simples et plus facile à comprendre.
Encourager les meilleurs enseignants à partir travailler dans les établissements scolaires les plus démunis.	Tous les établissements scolaires remplissant les conditions requises pourront offrir des avantages aux enseignants qui accepteront d'y travailler à partir de septembre 2009 : une prime de GBP 10 000 pour les nouvelles recrues qui acceptant de rester trois ans dans l'établissement ; l'accès au nouveau « Masters in Teaching and Learning » pour les enseignants fraîchement diplômés ; l'accès à un réseau d'enseignants financé par l'État, pour pouvoir échanger des expériences et participer à des groupes de discussion et à des activités spécifiques
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.	Le Department for Children, Schools and Families (DCSF) procède à un examen de la formule de distribution de la principale subvention scolaire – la Subvention spécifique aux établissements scolaires (DSG). Il mènera des consultations au sujet des possibilités de modification de la formule à l'été 2009, dans l'intention d'appliquer ces modifications à partir de la prochaine période d'examen des dépenses. Les dispositifs de transition constituent un important axe de travail dans le cadre de l'examen des dépenses.
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 de la population générale.	Le gouvernement examine actuellement la formule de distribution de la DSG. L'objectif est de mettre au point une formule unique et transparente qui servira à distribuer la DSG aux collectivités locales. Les besoins supplémentaires d'éducation seront examinés : quels sont les élèves concernés ; quels indicateurs vaut-il mieux utiliser pour distribuer l'argent pour ces élèves ; est-il possible, dans le cadre du programme de personnalisation, de cibler plus directement l'argent sur les élèves défavorisés, par exemple tout au long de leur parcours scolaire.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (septembre 2007)
Marché du travail	
<p>Envisager de modifier le système prélèvements-prestations de manière à diminuer le taux marginal d'imposition effectif supporté par les parents isolés et les couples monoactifs lorsqu'ils travaillent plus d'heures ou évoluent professionnellement.</p>	<p>Le seuil de revenu permettant de bénéficier du crédit d'impôt pour les actifs (WTC) a été relevé de GBP 1 200 en avril 2008, cette mesure étant compensée par une légère diminution du taux de retrait des crédits d'impôt, qui est revenu de 37 à 29 %, ce qui encore renforcé les incitations à travailler pour les familles à bas revenu. Le nombre de familles assujetties aux taux d'imposition effectifs les plus élevés (plus de 70 %) reste à moins de la moitié de son niveau en 1998. Depuis novembre 2008, les parents isolés demandant des prestations et dont le plus jeune enfant a 12 ans ou plus ne peuvent plus bénéficier d'un soutien de revenu du seul fait de leur statut de parents isolés. Ils peuvent demander une allocation de demandeur d'emploi ou le cas échéant une autre prestation, avec obligation de préparation active à l'emploi ou de recherche active d'emploi. Cette mesure sera étendue aux demandeurs existants à partir de mars 2009.</p>
<p>Améliorer les incitations à l'emploi des deuxièmes apporteurs de revenu en réduisant le lourd impôt implicite de la réinsertion imputable au coût élevé de la garde d'enfants.</p>	<p>Les impôts implicites sur le travail des seconds apporteurs de revenu sont réduits notablement, en particulier pour les titulaires de bas revenus, grâce au volet « garde d'enfant » du crédit d'impôt pour les actifs. Ce système offre un soutien pouvant aller jusqu'à 80 % des frais de garde d'enfant, dans la limite de GBP 175/300 par semaine pour les familles ayant un/deux ou plusieurs enfants. La quotité de frais de garde d'enfant pouvant être couverte est passée à 80 % en avril 2006.</p>
<p>Améliorer les incitations à acquérir de meilleures qualifications en faisant bénéficier les travailleurs peu qualifiés qui entreprennent des cursus d'études agréés, ainsi que les détenteurs d'un emploi, du volet « garde d'enfants » du crédit d'impôt pour les actifs.</p>	<p>Le programme de gratuité de la garde d'enfant pour les personnes qui entreprennent une formation ou un apprentissage en vue de prendre un emploi est offert aux seconds apporteurs de revenu potentiels qui se lancent dans une formation. Le programme de soutien pour les études au Sixth Form College offre GBP 175 par semaine aux parents suivant des formations agréées. Cette allocation peut représenter jusqu'à 85 % des frais de scolarisation des élèves dans l'enseignement secondaire.</p>
<p>Étendre le dispositif « Passerelles pour l'emploi » à l'ensemble des demandeurs existants et le rendre obligatoire.</p>	<p>Le gouvernement a étendu le programme « Passerelles pour l'emploi » aux 60 % restants du pays. Le Livre vert sur la réforme du système de protection sociale (2008) énonce des projets d'élargissement de la participation obligatoire aux Passerelles pour l'emploi, de sorte que tous les personnes de moins de 50 ans appartenant au « Groupe bon pour l'emploi » des demandeurs d'indemnité de soutien de l'emploi (ESA) devront participer à ces dispositifs. Les plus gravement handicapés, le « Groupe à soutenir », pourra participer aux Passerelles sur la base du volontariat.</p>
<p>Améliorer le suivi de l'état de santé des personnes dont le droit à des indemnités et des prestations de maladie touche à sa fin, et effectuer plus tôt le contrôle médical des demandes de prestations.</p>	<p>La prestation d'invalidité a été remplacée par l'ESA pour les nouveaux demandeurs (à compter d'octobre 2008). Parallèlement à la mise en place de l'ESA, un nouveau test d'éligibilité sera réalisé au début de la procédure de demande d'indemnisation (l'évaluation de l'aptitude au travail (WCA)). La WCA devrait permettre de réduire de 10 % le nombre de demandeurs d'une ESA. Elle s'appliquera aux nouveaux demandeurs existants au cours des cinq prochaines années.</p>
<p>S'intéresser davantage à la phase initiale de la maladie de l'importante population de chômeurs qui demandent à être versés dans le régime d'incapacité.</p>	<p>La nouvelle WCA vise à déterminer ce qu'une personne est en état de faire. Cette information est communiquée aux conseillers pour l'entretien avec les demandeurs jugés « bons pour l'emploi », au cours duquel le conseiller et le demandeur peuvent discuter et se mettre d'accord sur le type de mesures qui pourraient être prises pour faciliter le retour au travail.</p>
<p>Envisager de déployer plus largement les programmes « City Strategy » appliqués dans les villes pilotes. 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.</p>	<p>Le programme englobant quinze villes pilotes a été prorogé pour deux ans, et prendra fin en 2011. Avec la mise en place du programme « Flexible New Deal » en octobre 2009, des possibilités de flexibilité accrues seront explorées aux niveaux local et infrarégional : avec des partenaires locaux, sur la façon dont les programmes sont commandités (niveau un) ; par l'intégration de services novateurs dans les propositions locales ou dans une approche infrarégionale (niveau deux) ; éventuellement par une délégation plus large de pouvoir afin de donner aux localités un rôle dans l'attribution des contrats (niveau trois).</p>

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (septembre 2007)
Marché du travail	
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).	L'Office for National Statistics a entrepris un important programme de mise en œuvre des recommandations du Groupe interministériel de 2006 sur les statistiques des migrations et du récent rapport du Treasury Select Committee sur le recensement de la population. Ce programme devrait conduire à des améliorations notables du point de vue de la qualité et des délais de mise à disposition des données sur les migrations et la population de façon plus générale.
Productivité	
Faciliter l'entrée de nouvelles entreprises en réformant et en simplifiant les réglementations d'urbanisme, surtout dans le secteur du commerce de détail. Supprimer le « critère des besoins » et faire en sorte que les aspects économiques pèsent plus lourd dans les autorisations d'urbanisme.	Le gouvernement envisage de faire des propositions visant à maintenir l'approche « Town Center First », et d'en améliorer l'efficacité en supprimant le critère des besoins actuellement appliqué et en remplaçant l'évaluation d'impact existante par un nouveau test, de portée plus générale, qui mettra l'accent sur les impacts économiques, sociaux, environnementaux et sur la planification stratégique ainsi que l'impact sur l'utilisation des voitures, la circulation et les encombrements.
Dégager plus de terrains constructibles en redélimitant les « ceintures vertes » dans les zones en développement rapide.	Les responsables de l'aménagement de l'espace revoient la délimitation des ceintures vertes en appliquant la politique d'aménagement. À l'heure actuelle, le gouvernement réexamine les stratégies spatiales régionales (RSS) pour le Sud-Est, le Sud-Ouest et l'East Midlands, qui renferment toutes des recommandations pour la redélimitation des ceintures vertes.
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.	La Loi de 2008 sur l'aménagement du territoire confère des pouvoirs de prélèvement d'une nouvelle taxe locale (Community Infrastructure Tax) que les autorités locales pourront utiliser pour financer de nouveaux aménagements. Le produit de la nouvelle taxe devra servir à financer l'infrastructure nécessaire pour soutenir la croissance.
Veiller à ce que les investissements en infrastructures ne soient pas inférieurs à ceux prévus dans le Plan décennal pour les transports. Étudier les moyens d'obtenir dans le secteur des transports des financements plus stables et plus prévisibles. Poursuivre les dépenses ciblées dans les secteurs stratégiques pour la croissance.	Le gouvernement mettra en œuvre un programme quinquennal dans le domaine des transports afin d'accroître la prévisibilité, suivant l'exemple des « périodes de contrôle » pour les chemins de fer. Des dépenses ciblées dans des domaines clés ont été annoncées en janvier 2009, par exemple un programme pour les routes nationales, d'un montant maximum de GBP 6 milliards, destiné à accroître les capacités et à réduire les encombrements dans les zones les plus gravement touchées.
Continuer d'examiner les options pour remédier aux encombrements routiers et pour atténuer l'impact environnemental, notamment la mise en place d'une tarification des routes à l'échelle nationale.	Un projet pilote d'essai de technologies et de procédés qui pourraient étayer des systèmes plus perfectionnés de tarification routière sera lancé au printemps 2009. Par ailleurs, le gouvernement met en œuvre des systèmes permettant d'accroître la capacité aux heures de pointe par l'ouverture de la bande d'arrêt d'urgence.
Relever le niveau général des compétences des travailleurs en axant la formation des adultes sur les catégories les plus défavorisées. Pour évaluer les progrès accomplis, prendre davantage en compte les indicateurs plus généraux. Il faut améliorer la qualité et le volume des qualifications ainsi que les résultats obtenus en matière d'emploi grâce à l'acquisition de compétences et de qualifications, et les indicateurs internationaux des compétences cognitives des adultes.	Les taux de subvention pour la formation financée par l'État – les compétences essentielles et les qualifications de niveau 2 sont entièrement financées et les qualifications de niveau 3 sont financées en partie (50 % en 2011). Des informations sont collectées sur les niveaux atteints, le volume et la qualité des divers programmes de formation. Le progrès global est mesuré à l'aide des indicateurs des Accords de service public pour 2011 et la vision 2020 de Leitch. Du point de vue de l'évaluation des résultats en matière d'emploi, des travaux considérables sont en cours afin de permettre d'appliquer le système d'intégration des chiffres de l'emploi et des qualifications et, une fois que la législation sur l'échange de données sera approuvée (juillet 2009), il sera possible de mesurer les résultats obtenus en matière d'emploi grâce à l'acquisition de compétences et de qualifications ainsi que la progression réalisée.
Évaluer l'efficacité des aides à la R-D, notamment le crédit d'impôt accordé à ce titre.	Une étude indépendante réalisée en 2006, à la demande du gouvernement britannique, a conclu que la série de données disponibles n'était pas suffisamment longue pour permettre d'établir des estimations robustes de l'effet des crédits d'impôt à la R-D. Le gouvernement reste déterminé à entreprendre une évaluation complète du dispositif dès que des données suffisantes seront disponibles.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (septembre 2007)
Concurrence fiscale	
Continuer à réduire le taux ordinaire de l'impôt sur les sociétés et en élargir l'assiette	Les réformes de l'impôt sur les sociétés annoncées en mars 2007 prévoyaient une réduction de 2 points du taux principal, ramené à 28 %, ainsi qu'une réduction du taux des provisions pour investissement, qui reviendrait à 20 %, la suppression progressive de certaines autres provisions pour investissement et l'instauration d'un abattement annuel pour investissement pouvant aller jusqu'à GBP 50 000.
Réfléchir à la possibilité d'adopter un système d'exonération des dividendes.	Le projet de loi de finances pour 2009 propose une exonération d'impôt pour la plupart des dividendes étrangers re'us et l'application d'une règle anti-fraude ciblée
Réduire la complexité du code des impôts.	Depuis 2007, quatre examens ont été réalisés en vue de simplifier des domaines précis de la politique fiscale et plus 50 mesures de simplification du système fiscal pour les entreprises ont été mises en œuvre. Le gouvernement s'attache à réduire la charge administrative liée au système fiscal.
Divers	
Suivre de près la rapidité de réaction et l'efficacité du dispositif d'aménagement du territoire et les progrès réalisés en direction des objectifs régionaux des autorités en matière de logement.	La Loi de 2008 sur l'aménagement du territoire créera une nouvelle Commission de planification de l'infrastructure. Elle prévoit d'importants projets d'infrastructure nationale et vise à réduire à moins d'un an le délai qui s'écoule entre la demande et la décision. Par ailleurs, une nouvelle politique de planification dans le domaine du logement a été adoptée de fa'on à faire en sorte qu'il y ait davantage de terrains disponibles pour répondre à la demande de logements.
Envisager la mise en place, dans le moyen terme, d'une forme quelconque d'épargne obligatoire en vue de la retraite.	En 2008, le Royaume-Uni a mis en route un programme de réforme des retraites à la suite des recommandations formulées par la Commission des retraites. Les dispositions suivantes sont prévues : obligation pour les employeurs d'inscrire automatiquement les travailleurs remplissant les conditions requises aux fonds de pension d'entreprise, qui doivent répondre à des conditions minimums d'accès, et mise en place d'un régime public de prévoyance multientreprises pour ceux qui, autrement, n'auraient pas accès à un régime de base. L'obligation pour les employeurs d'inscrire automatiquement les travailleurs remplissant les conditions requises doit entrer en vigueur en 2012.

Glossaire

APS	Protection Scheme (programme de protection des actifs)
BCE	Banque centrale européenne
CDO	Collateralised Debt Obligation (obligation structurée adossée à des emprunts)
CGS	Credit Guarantee Scheme (programme de garantie de crédits)
CQC	Care Quality Commission (Commission pour la qualité des soins)
FMI	Fonds monétaire international
FSA	Financial Services Authority
FSCS	Financial Services Compensation Scheme (dispositif d'indemnisation des services financiers)
FSF	Forum de stabilité financière
FT	Foundation Trust (type d'établissement hospitalier)
GHM	Groupe homogène de malades
GMS	General Medical Services (services médicaux généraux)
HRG	Healthcare Resource Group (groupe de ressources en services de santé)
IASB	International Accounting Standards Board (Conseil international de normalisation comptable)
ICF	Indice des conditions financières
ISTC	Independent Sector Treatment Centre (Centre de traitement du secteur indépendant)
LPC	Low Pay Commission (Commission sur les bas salaires)
NEET	Neither in employment nor in education or training (chômeurs qui ne suivent ni enseignement ni formation)
NHS	National Health Service (Service national de santé)
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONS	Office for National Statistics (Office national de la statistique)
OPCVM	Organisme de placement collectif en valeurs mobilières
PAMT	Politique active du marché du travail
PBC	Practice Based Commissioning (achat de services de santé par les généralistes)
PbR	Payment by Results (paiement aux résultats)
PCA	Prompt Corrective Action (mesures correctrices rapides)
PCT	Primary Care Trust (Groupement de soins primaires)
PFI	Private Finance Initiative
PIB	Produit intérieur brut
PROMS	Patient Reported Outcome Measures (informations sur les résultats communiquées par les patients)
PSC	Pacte de stabilité et de croissance
QOF	Quality and Outcomes Framework (cadre pour la qualité et les résultats)
SHA	Strategic Health Authority (Autorité stratégique de santé)
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2009 09 2 P) ISBN 978-92-94-05483-7 – n° 56792 2010

Études économiques de l'OCDE

ROYAUME-UNI

THÈME SPÉCIAL : STABILITÉ FINANCIÈRE

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010
Allemagne, mars 2010
Australie, octobre 2008
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2009
Brésil, juillet 2009
Canada, septembre 2010
Chili, janvier 2010
Chine, février 2010
Corée, juin 2010
Danemark, novembre 2009
Espagne, novembre 2008
Estonie, avril 2009
États-Unis, septembre 2010
Fédération de Russie, juillet 2009
Finlande, avril 2010
France, avril 2009
Grèce, juillet 2009
Hongrie, février 2010
Inde, octobre 2007
Indonésie, juillet 2008
Irlande, novembre 2009
Islande, septembre 2009
Israël, janvier 2010
Italie, juin 2009
Japon, septembre 2009
Luxembourg, mai 2010
Mexique, juillet 2009
Norvège, mars 2010
Nouvelle-Zélande, avril 2009

Pays-Bas, juin 2010
Pologne, avril 2010
Portugal, septembre 2010
République slovaque, février 2009
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003
République tchèque, avril 2010
Roumanie, octobre 2002
Royaume-Uni, juin 2009
Slovénie, juillet 2009
Suède, décembre 2008
Suisse, décembre 2009
Turquie, septembre 2010
Ukraine, septembre 2007
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, janvier 2009

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

Volume 2009/9
Juin 2009

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2009 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3453
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-05483-7

10 2009 09 2 P 9



789264 054837