



# Études économiques de l'OCDE

## ROYAUME-UNI

MARS 2011





# **Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni 2011**



Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

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

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni 2011*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-gbr-2011-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-gbr-2011-fr)

ISBN 978-92-64-09287-7 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-09302-7 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE  
ISSN 0304-3363 (imprimé)  
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni  
ISSN 1995-3453 (imprimé)  
ISSN 1999-0510 (en ligne)

**Crédit photo** : Couverture © P. Uzunova/Shutterstock.

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

© OCDE 2011

---

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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	9
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Soutenir la reprise et rééquilibrer l'économie</b> .....	23
Retour à l'équilibre .....	24
Comprendre les faiblesses des règles budgétaires précédentes pourrait contribuer à la mise en place d'un cadre robuste .....	39
Les réformes structurelles devront soutenir la croissance et favoriser le retour à l'équilibre .....	42
Le secteur bancaire a été sérieusement touché par la crise et de nouvelles réformes sont indispensables .....	42
Le cadre national de réglementation et de surveillance financière doit encore être renforcé .....	44
Questions de mise en œuvre et futures réformes .....	47
Notes .....	52
Bibliographie .....	53
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle .....	55
<b>Chapitre 2. Améliorer le fonctionnement du marché du logement</b> .....	59
Évolution récente du marché du logement .....	60
Accroître l'efficacité et la résilience du marché du logement .....	70
Notes .....	90
Bibliographie .....	90
<b>Chapitre 3. Réformer l'éducation en Angleterre</b> .....	95
Les résultats des tests internationaux conduisent à penser que les performances du système éducatif ne se sont pas améliorées .....	96
Une scolarisation préprimaire mieux ciblée peut favoriser la mobilité sociale et accroître l'efficacité de l'éducation .....	101
Enseignement primaire et secondaire en Angleterre, au Royaume-Uni et dans les pays de l'OCDE .....	104
Faiblesse et dégradation de l'efficacité dans l'enseignement primaire et secondaire .....	109
L'importance considérable des notes dans le système scolaire est problématique .....	112
Une plus grande attention à la composition et à la qualité des moyens consentis pourrait permettre d'améliorer les résultats .....	114
L'inefficacité du système de financement destiné aux enfants de ménages pauvres entraîne des résultats scolaires médiocres .....	117
L'importance du lieu d'habitation pour l'admission limite le choix des parents ..	119

L'offre doit être assouplie pour que le choix des parents s'exerce réellement . . .	121
Les taux d'inscription dans le deuxième cycle du secondaire sont faibles . . . . .	121
Des droits d'inscription plus élevés devraient permettre d'augmenter le nombre de places disponibles . . . . .	124
Notes . . . . .	129
Bibliographie . . . . .	129
Annexe 3.A1. Déterminants des scores au PISA, à partir des cycles 2006 et 2009 du PISA . . . . .	134
Annexe 3.A2. Estimation des déterminants du bien-être . . . . .	141
<b>Chapitre 4. La politique climatique au Royaume-Uni</b> . . . . .	145
Relever le défi du changement climatique . . . . .	146
Des progrès importants ont été réalisés ces derniers temps, mais la réalisation d'objectifs ambitieux exige un changement radical . . . . .	146
Principaux instruments d'action publique . . . . .	155
Adaptation au changement climatique . . . . .	172
Notes . . . . .	176
Bibliographie . . . . .	177
<b>Glossaire</b> . . . . .	181
<b>Encadrés</b>	
1.1. Les déterminants de l'inflation au Royaume-Uni . . . . .	31
1.2. Politiques et objectifs budgétaires du Royaume-Uni . . . . .	35
1.3. Bâle III et les nouvelles initiatives européennes . . . . .	46
1.4. Recommandations relatives à la politique macroéconomique et financière . .	51
2.1. Quel rapport y a-t-il entre la consommation privée et le patrimoine immobilier ? . . . . .	66
2.2. Quel est le lien entre les prix des logements et les paramètres fondamentaux ? . . . . .	71
2.3. Le régime d'urbanisme centralisé n'a pas permis de construire suffisamment de logements . . . . .	76
2.4. Encourager les communautés locales à promouvoir les projets immobiliers	79
2.5. Construire le type de logement approprié dans les endroits appropriés . . . . .	81
2.6. Recommandations concernant le logement . . . . .	89
3.1. Le bien-être au Royaume-Uni . . . . .	97
3.2. Différents indicateurs de désavantage . . . . .	103
3.3. Le système d'enseignement primaire et secondaire en Angleterre et au Royaume-Uni dans le contexte de l'OCDE . . . . .	107
3.4. Notes et productivité dans le secteur éducatif . . . . .	111
3.5. Le choix des parents, la concurrence et les résultats scolaires aux Pays-Bas . . . . .	122
3.6. Recommandations concernant l'enseignement en Angleterre . . . . .	127
4.1. Contributions aux politiques climatiques internationales . . . . .	156
4.2. Chronologie des mesures de politique climatique prises par le Royaume-Uni . . . . .	157
4.3. Prix ou instruments quantitatifs pour promouvoir les énergies renouvelables ? . . . . .	171
4.4. Recommandations relatives aux politiques de lutte contre le changement climatique et d'adaptation . . . . .	175

**Tableaux**

1.1. Principaux indicateurs économiques pour le Royaume-Uni .....	25
2.1. Contributions à la variation des prix immobiliers réels .....	72
3.1. Structures institutionnelles de l'enseignement primaire et secondaire en Angleterre .....	106
3.2. Groupement des pays de l'OCDE d'après les structures institutionnelles de l'enseignement primaire et secondaire .....	108
3.3. Résultats scolaires .....	122
3.A1.1. Statistiques descriptives à partir de la Base de données du PISA 2009 .....	135
3.A1.2. Régressions à partir de la Base de données du PISA 2009 .....	136
3.A1.3. Statistiques descriptives à partir de la Base de données du PISA 2006 .....	138
3.A1.4. Régressions à partir de la Base de données du PISA 2006 .....	139
3.A2.1. Déterminants de la satisfaction à l'égard de la vie au Royaume-Uni et dans l'OCDE .....	142
4.1. Décomposition des émissions énergétiques de CO <sub>2</sub> .....	149
4.2. Croissance annuelle moyenne des émissions de CO <sub>2</sub> , 1990-2000 et 2000-2005 .....	150
4.3. Contributions des énergies non fossiles .....	152
4.4. Les 15 pays en tête des inventions mondiales liées au changement climatique .....	155
4.5. Taux d'imposition implicites du carbone, 2001 .....	163

**Graphiques**

1.1. Sélection d'indicateurs .....	24
1.2. Performance à l'exportation, prix et coûts .....	26
1.3. Évolution du marché de l'emploi .....	28
1.4. Écart de production et production potentielle .....	29
1.5. Inflation .....	30
1.6. Projection dynamique de l'inflation par la courbe de Phillips .....	32
1.7. Règle de Taylor sur le taux d'intérêt et prévisions pour le Royaume-Uni ....	33
1.8. Perspectives et assainissement budgétaires .....	34
1.9. Efficacité des taxes sur la valeur ajoutée .....	38
1.10. Écarts de rémunération de la Livre Sterling .....	43
1.11. Offre de crédits aux entreprises et aux ménages .....	43
1.12. Normes de fonds propres et endettement au regard des pertes .....	49
2.1. Prix des logements .....	61
2.2. Ratio du prix médian des logements à la rémunération médiane .....	62
2.3. Charge financière pesant sur les ménages .....	63
2.4. Part des primo-accédants dans l'ensemble des prêts .....	63
2.5. Investissement réel dans le secteur résidentiel .....	65
2.6. Patrimoine et épargne des ménages .....	67
2.7. Extraction hypothécaire .....	67
2.8. Dette brute des ménages .....	68
2.9. Prix réels des logements .....	72
2.10. L'offre de logements ne répond pas aux pressions de la demande .....	75
2.11. Logements permanents terminés, par régime de propriété .....	84
3.1. Résultats éducatifs et sociaux au Royaume-Uni et en Angleterre .....	97

3.2.	Satisfaction à l'égard de la vie et PIB par habitant entre les pays de l'OCDE, 2008	99
3.3.	Satisfaction à l'égard de la vie dans les pays de l'OCDE	99
3.4.	Satisfaction à l'égard de la vie et autres indicateurs au Royaume-Uni	100
3.5.	Dépenses annuelles par habitant dans l'enseignement préprimaire pour les enfants âgés de 3 ans et plus	102
3.6.	Cadres institutionnels dans l'enseignement primaire et secondaire	107
3.7.	Indicateurs éducatifs	110
3.8.	Résultats aux tests en Angleterre et en Écosse	111
3.9.	Résultats, moyens et productivité dans l'éducation	112
3.10.	Salaire après 15 ans d'expérience (minimum de formation) par rapport au revenu d'un travailleur diplômé de l'enseignement supérieur	115
3.11.	Corrélation entre le milieu socio-économique des élèves et des moyens consentis dans les établissements	116
3.12.	Corrélation entre le milieu socio-économique des élèves et le temps consacrés aux études	117
3.13.	Financements et dépenses concernant les enfants de familles pauvres dans l'enseignement primaire et secondaire	118
3.14.	Proportion des 15-19 ans déscolarisés	123
3.15.	Enseignement supérieur au Royaume-Uni	125
3.16.	Source et destination des financements dans l'enseignement supérieur au Royaume-Uni	127
3.A2.1.	Satisfaction à l'égard de la vie entre 2005 et 2008 dans les pays de l'OCDE, à partir des coefficients du Royaume-Uni	142
4.1.	Émissions totales de GES en 2005	147
4.2.	Émissions totales de CO <sub>2</sub> au Royaume-Uni et dans l'OCDE	147
4.3.	Émissions de GES par utilisation finale au Royaume-Uni en 2008	150
4.4.	Émissions de GES au Royaume-Uni de 1990 à 2009 et objectifs à l'horizon 2050	151
4.5.	Bilan estimé des approvisionnements pour le Royaume-Uni en 2009	153
4.6.	Dépenses des industries dans la R-D	154
4.7.	Indice des budgets publics de R-D sur les énergies « vertes »	154
4.8.	Chevauchement des instruments de politique climatique	162

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 8 février 2011. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité le 23 février 2011.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Henrik Braconier, Christophe André, Alex Bowen et James Rydge sous la direction de Piritta Sorsa. Jérôme Brézillon et Ane Kathrine Christensen ont apporté une aide à la recherche.

L'Étude précédente du Royaume-Uni a été publiée en juin 2009.

### Ce livre contient des...



**StatLinks**

**Accédez aux fichiers Excel®  
à partir des livres imprimés !**

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 (2009)

**LE PAYS**

Superficie (1 000 km <sup>2</sup> )		Villes principales (2008, milliers d'habitants)	
Total (2008)	243	« Grand » Londres	7 620
Agricole (2009)	187	Birmingham	1 017
		Leeds	771
		Glasgow (circonscription municipale)	584

**LA POPULATION**

En milliers		Population active totale (milliers)	31 373
Population	60 930	Population active civile occupée (en % du total)	
Accroissement net (moyenne annuelle 2001-08)	324	Agriculture, sylviculture et pêche	1.0
Densité au km <sup>2</sup>	251	Industrie et construction	23.0
		Services	75.6

**LA PRODUCTION**

Produit intérieur brut		Formation brute de capital fixe	
En milliards de £	1 395	En % du PIB	14.6
Par habitant (\$)	35 805	Par habitant (\$)	5 226

**L'ÉTAT**

Consommation publique (en % du PIB)	23.4	Composition de la Chambre des communes (sièges)	
Administrations publiques (en % du PIB)		Conservateurs	305
Dépenses courantes et dépenses en capital	50.7	Travailleurs	254
Recettes courantes	39.9	Libéraux démocrates	57
Dette publique nette	43.7	Autres	30
Dernières élections générales : 6 mai 2010		Total	646

**LE COMMERCE EXTÉRIEUR**

Exportations de biens et services (en % du PIB)	28.0	Importations de biens et services (en % du PIB)	30.1
Principaux produits exportés (en % du total)		Principaux produits importés (en % du total)	
Machines et appareils électriques	10.6	Articles manufacturés	27.7
Articles manufacturés	23.0	Machines et appareils électriques	14.5
Produits chimiques	20.6	Véhicules routiers	8.4
Machines et appareils mécaniques	12.9	Carburants	11.3

**LA MONNAIE**

Unité monétaire : livre sterling		Février 2011, moyenne mensuelle des taux comptant	
		£ par \$	0.62
		£ par ?	0.85

## Résumé

**L'**économie du Royaume-Uni est sortie de la récession de 2008-09 avec une forte dette publique et privée et un taux de chômage élevé. La période de croissance vigoureuse et de stabilité macroéconomique qui a précédé la crise avait masqué l'accumulation de sérieux déséquilibres sous l'effet d'un recours excessif au financement par l'emprunt et au secteur financier, ainsi que de l'envolée des prix des actifs. Il est indispensable de remédier à ces déséquilibres pour assurer une reprise stable et durable. Le gouvernement a lancé un vaste et nécessaire programme d'assainissement des finances publiques et de réformes structurelles visant à raffermir la croissance et à rééquilibrer l'économie dans les années à venir.

**Une reprise générale s'est amorcée à la fin 2009, mais l'économie devra affronter de puissants vents contraires en 2011, qui pourront être atténués si la politique monétaire continue de soutenir l'activité.** L'assainissement prévu des finances publiques est nécessaire pour assurer à terme la viabilité de la situation budgétaire. Ses effets s'ajouteront néanmoins aux vents contraires engendrés par la faible progression des revenus en termes réels et par l'essoufflement de la reprise des échanges mondiaux. La politique monétaire doit donc conserver une orientation expansionniste, même si l'inflation est significativement supérieure à l'objectif, afin de soutenir la reprise.

**Si l'action et les réformes du gouvernement concernant la programmation et le cadrage budgétaires ont sensiblement réduit les risques dans ce domaine, il faudra encore améliorer le cadre budgétaire et procéder à des réformes destinées à consolider le secteur financier.** Les autorités se sont lancées dans un programme ambitieux et nécessaire d'ajustement des finances publiques et de renforcement des institutions budgétaires, notamment en prenant la judicieuse initiative de créer l'Office for Budget Responsibility. Il conviendrait aussi de commencer à prendre des mesures pour mettre en place un cadre budgétaire permanent, à mesure que progresse le rééquilibrage des finances publiques. La création du Financial Policy Committee permettra de renforcer la politique macroprudentielle, mais de nouvelles mesures sont nécessaires pour remédier aux problèmes qui se posent du fait du renflouement automatique des banques jugées trop importantes pour pouvoir faire faillite.

**Les réformes de la politique du logement devraient avoir pour but de favoriser l'accessibilité à la propriété et d'atténuer la volatilité excessive des prix, en améliorant l'offre de terrains disponibles et en réduisant l'instabilité de la demande de logements.** La rigidité de l'offre de logements et l'augmentation rapide de la demande ont fait monter les prix de l'immobilier résidentiel, ce qui a réduit les possibilités d'accession à la propriété et contribué à l'instabilité sur le plan macroéconomique et financier. Pour accroître l'offre de logements, il faudrait surtout faciliter l'accès aux terrains constructibles et inciter suffisamment les collectivités locales à autoriser des projets immobiliers. Il y aurait lieu de revoir la fiscalité du logement, qui est régressive et encourage une demande excessive de logements, afin de mieux tenir compte de la valeur du bien.

**De nouvelles réformes sont nécessaires pour améliorer les résultats de l'enseignement en Angleterre, notamment parmi les groupes défavorisés.** Bien que les ressources aient été

notablement accrues, les résultats de l'enseignement en Angleterre, d'après les scores au PISA, restent statiques et inégaux, et pourraient être améliorés en concentrant davantage les ressources sur les enfants désavantagés. La nouvelle Pupil premium représente un pas dans la bonne direction, mais il faudrait encore plus de transparence dans le financement. Un degré d'autonomie élevé et plus uniforme pour tous les établissements, quels qu'ils soient, sur le plan du recrutement et des rémunérations, contribuerait à une affectation efficace des ressources. Il y aurait lieu d'améliorer la qualité de la formation professionnelle. Il serait possible d'améliorer encore les réformes des droits de scolarité inscrites dans la loi afin de réduire les coûts budgétaires et de développer l'enseignement supérieur.

**Pour atteindre des objectifs ambitieux sur le plan du changement climatique et réduire les émissions, il faudrait relever les prix du carbone et les uniformiser.** Le changement climatique est un enjeu mondial et il faudrait en priorité s'attacher à relever les prix du carbone, à en élargir l'assiette et à les stabiliser dans le cadre de l'Union européenne. Il conviendrait d'harmoniser et de simplifier les politiques nationales de tarification du carbone, en termes de programmes et de prix. Des conditions plus stables pour les sources d'énergie renouvelables permettraient à celles-ci de se développer, mais il faudrait peut-être aussi soutenir d'avantage la R-D dans les nouvelles technologies. Des mesures d'adaptation doivent être prévues, moyennant, dans un premier temps, des investissements à « faibles regrets ».

## Évaluation et recommandations

---

### *L'activité se redresse mais de réelles difficultés subsistent*

---

La crise financière mondiale et la récession qu'elle a provoquée ont mis un terme à une période de 15 ans de croissance continue, de progression de l'emploi et de stabilité de l'inflation. Cependant, de sérieux déséquilibres étaient apparus sous la forme de déficits publics et extérieurs, d'un endettement excessif du secteur financier, de prix des logements élevés et d'une faible épargne des ménages. Ces déséquilibres ont accentué le repli de l'activité au cours de la récession mondiale et ont contribué à une baisse plus prononcée du PIB, à un déficit budgétaire plus important et à une inflation plus forte que dans la plupart des autres pays de la zone OCDE. De multiples mesures ont été prises pour soutenir l'économie et le secteur financier, dont certaines sont progressivement réduites.

La reprise générale qui a commencé à la fin de 2009 s'est ralentie en 2010 et devrait rester relativement faible en 2011, sous l'effet du resserrement budgétaire nécessaire et d'un essoufflement des échanges mondiaux, avant de marquer une nouvelle accélération en 2012. Avec un besoin de financement des administrations publiques à hauteur de 11 % du PIB en 2009, des mesures de rigueur étaient indispensables pour retrouver une position budgétaire viable et rassurer les investisseurs. L'assainissement des finances publiques aura un effet sensible sur la consommation publique, l'investissement et la croissance des revenus des ménages en 2011-12. La situation financière s'améliore, mais le secteur financier continue de bénéficier des mesures de soutien liées à la crise et de taux directeurs extrêmement bas, conditions qui finiront par disparaître. La lente progression des revenus réels freinera la consommation des ménages. La réaction du solde commercial à la dépréciation de la livre et au raffermissement des marchés d'exportation a été jusqu'ici décevante, bien que les ventes de produits manufacturés à l'étranger, qui étaient tombées à un bas niveau, se soient fortement redressées. Cependant, à mesure que les exportations de services recommenceront à progresser, les performances commerciales devraient s'améliorer. L'investissement montre lui aussi des signes de reprise et il devrait se renforcer compte tenu d'un moindre sous-emploi des capacités dans le secteur manufacturier et de la faiblesse de l'investissement en logements. Au total, une légère reprise est attendue pour les deux années à venir, à la faveur surtout d'un rééquilibrage de l'économie dans le sens d'une amélioration de la balance commerciale et d'une augmentation de l'investissement.

Le marché du travail a relativement bien résisté à la récession, mais le chômage a augmenté. L'ajustement s'est opéré par le biais d'une baisse prononcée des salaires réels sous l'effet d'une forte inflation, mais aussi d'une modération des salaires nominaux et d'une diminution de la durée moyenne du travail. Le marché du travail ne devrait se

redresser que lentement étant donné la faiblesse de la reprise, le sous-emploi des capacités dans les entreprises et la contraction de l'emploi public. Le chômage refluerait lui aussi lentement. Les travailleurs peu qualifiés et les jeunes ont été particulièrement touchés par la récession, d'où la nécessité de maintenir des services de l'emploi efficaces, de renforcer les incitations à travailler et d'améliorer les résultats de l'enseignement.

De sérieuses incertitudes liées au contexte mondial et à la situation intérieure continuent d'entourer les prévisions. La consommation des ménages pourrait être plus faible que prévu en raison d'une progression limitée des revenus réels, d'une nouvelle baisse des prix des logements ou d'une hausse plus rapide que prévu des taux d'intérêt. Les exportations pourraient se raffermir plus lentement ou plus rapidement, compte tenu des incertitudes concernant l'évolution de la demande mondiale et l'impact à long terme de la dépréciation de la livre. Il n'est pas certain non plus que les exportations du secteur financier parviennent à retrouver leur niveau d'avant la crise. En revanche, l'investissement des entreprises pourrait se redresser plus vigoureusement que prévu.

Le gouvernement applique un vaste et nécessaire programme d'assainissement des finances publiques et de réformes structurelles visant à raffermir la croissance et à rééquilibrer l'économie dans les années à venir. Comme on le verra ci-après, des réformes destinées à améliorer les résultats de l'enseignement et le fonctionnement du marché du logement pourraient accroître la productivité et la croissance à long terme. Un système simplifié de prestations sociales, qui prévoit des incitations renforcées en faveur du travail et un soutien plus efficace pour les mesures d'activation, dans le cadre de la réforme annoncée du crédit universel et du nouveau Programme pour l'emploi, est censé améliorer la situation du marché du travail. En outre, comme c'est l'activité du secteur privé qui devra porter la reprise, compte tenu de l'assainissement budgétaire requis, le gouvernement a annoncé une réforme de la fiscalité des sociétés visant à alléger le poids de la fiscalité sur les entreprises. Il faudrait profiter du rapport sur la croissance qui est en cours d'élaboration pour s'interroger sur une série d'obstacles à l'expansion du secteur privé.

---

#### *L'assainissement nécessaire des finances publiques a commencé*

---

La situation budgétaire, déjà médiocre avant la récession, s'est dégradée rapidement à mesure que la production baissait, le déficit atteignant 11 % du PIB en 2009. Elle a commencé à s'améliorer en 2010, avec la fin des mesures de soutien temporaire, l'amorce du processus d'assainissement des finances publiques et le retour de la croissance. Le gouvernement a accéléré ce processus, ce qui a sensiblement réduit les risques pesant sur le budget. Au total, l'assainissement des finances publiques, mesuré par l'amélioration du solde budgétaire corrigé des fluctuations conjoncturelles, devrait représenter 8.5 % du PIB entre 2009/10 et 2015/16. L'endettement net en proportion du PIB devrait culminer à un peu moins de 70 %. Bien que des risques pèsent encore sur la situation budgétaire, l'annonce et la mise en œuvre partielle du programme d'assainissement représentent un bon équilibre entre, d'une part, la nécessité d'assurer la viabilité des finances publiques et de réduire ainsi les risques de perte extrême et, de l'autre, la nécessité de préserver la croissance sur le court terme.

Bien que le gouvernement ait déjà engagé de vastes réformes, l'efficacité économique des recettes et dépenses publiques pourrait être améliorée. Le Royaume-Uni a l'un des

systèmes de TVA les moins efficaces de la zone OCDE, en raison de l'application généralisée de taux réduits ou nuls. Le système de TVA est devenu encore plus déséquilibré lorsque le taux normal a été porté de 17,5 % à 20 % en janvier 2011, alors que les taux réduits et les exemptions sont restés inchangés. *Une suppression des exemptions et un relèvement des taux réduits amélioreraient l'efficacité du système et permettraient de dégager davantage de recettes, tandis que des mesures ciblées devraient être prises pour aider les ménages les plus modestes.* Il serait également possible de réaliser des gains d'efficacité et des économies supplémentaires sur le plan des dépenses si l'on s'attaquait aux facteurs d'inefficacité qui subsistent dans le secteur de la santé, *en remédiant aux rémunérations excessives et en développant la concurrence dans la prestation des soins.* Bien que le gouvernement ait essayé de concentrer l'investissement public sur des projets à rendement économique élevé, la forte réduction des dépenses dans ce domaine constitue un risque pour la croissance à long terme. *Il serait souhaitable de consacrer davantage de ressources à l'investissement public dès lors que les projets présentent un taux de rendement viable.* Les autorités ont annoncé que le relèvement de l'âge de la retraite à 66 ans dans le cadre du régime public aura lieu dès 2020. *Pour faire face à l'augmentation du coût des retraites, il faudrait s'efforcer de repousser encore l'âge effectif de la retraite, par exemple grâce à un nouveau relèvement dans le cadre du régime public.* Étant donné les coûts politiques qu'implique toute décision de relever l'âge de la retraite dans les pays de l'OCDE, il y aurait également lieu d'envisager un ajustement automatique de celui-ci en fonction de la longévité.

---

*L'élaboration d'un cadre budgétaire permanent doit être une priorité*

---

Jusqu'ici, les règles budgétaires n'ont pas permis d'éviter une détérioration rapide de la situation structurelle des finances publiques au Royaume-Uni. Il est donc encourageant de constater que le gouvernement a engagé une série de réformes du cadre budgétaire. Celles-ci comprennent la définition d'un nouveau mandat budgétaire et la création d'un organe indépendant, l'*Office for Budget Responsibility (OBR)*, qui est chargé d'établir des prévisions macroéconomiques et budgétaires et de déterminer si les politiques publiques sont conformes au mandat du gouvernement et à son objectif supplémentaire en matière d'endettement. L'OBR contribuera au processus d'assainissement, améliorera la qualité et la crédibilité de l'information et établira une base solide pour le cadrage prospectif de la politique budgétaire.

Le mandat budgétaire consistant à équilibrer le budget corrigé des fluctuations conjoncturelles sur un horizon glissant à cinq ans constitue un objectif ambitieux, tout en permettant aux stabilisateurs automatiques de jouer intégralement leur rôle face aux fluctuations conjoncturelles de l'activité. Comme toutes les règles prospectives, ce cadre pourrait être fragilisé au cas où l'assainissement interviendrait en fin de période, les autorités menant une politique budgétaire laxiste tout en promettant de faire preuve de prudence ultérieurement. *Ce problème ne semble pas devoir se poser au cours de la présente législature, étant donné que les mesures d'assainissement budgétaire seront en principe mises en œuvre sans retard, mais il serait sans doute préférable d'adopter par la suite un cadre à moyen terme permanent imposant des contraintes sur un horizon plus court que cinq ans, comme le gouvernement en a déjà fait la proposition.*

En temps opportun, le mandat actuel motivé par la nécessité d'assainir les finances publiques devrait être remplacé par un cadre budgétaire permanent. *Il faudrait que ce cadre*

viser un horizon glissant à cinq ans afin de limiter autant que possible les incohérences temporelles, mais aussi qu'il recouvre une part plus importante des dépenses totales que ce n'est le cas actuellement, avec un plafond de dépenses (excluant seulement les composantes les plus conjoncturelles) et un objectif de déficit à caractère prospectif. L'objectif devrait être fixé de façon à assurer durablement la viabilité budgétaire, par exemple en termes de niveau d'endettement. L'OBR devrait continuer à veiller de manière indépendante à la cohérence de la politique budgétaire avec le mandat et les objectifs du gouvernement.

En chargeant l'OBR d'établir les prévisions macroéconomiques et budgétaires officielles, le gouvernement s'est attaqué à l'une des causes du manque de discipline budgétaire observé dans le passé au Royaume-Uni et dans d'autres pays de l'OCDE. En étant responsable des prévisions et de l'évaluation de la compatibilité des politiques en vigueur avec les objectifs budgétaires, l'OBR joue un rôle très important dans le processus budgétaire. Dans le système actuel, le gouvernement a pour fonction d'analyser les conséquences budgétaires des nouvelles mesures, tandis que l'OBR est chargé de déterminer si les annonces sont suffisamment fermes et détaillées pour être incorporées dans les prévisions. Compte tenu de cette répartition des tâches, l'OBR semble disposer de ressources en personnel suffisantes. En revanche, si son champ de compétence était élargi ou s'il venait à jouer un rôle plus actif dans l'évaluation des coûts des politiques, il y aurait lieu de mettre davantage de ressources à sa disposition.

---

*La politique monétaire doit conserver une orientation expansionniste mais il faut surveiller de près les anticipations d'inflation*

---

L'inflation est restée supérieure à l'objectif de 2 % fixé par la Banque d'Angleterre pendant la plus grande partie des dernières années, d'abord en raison de la hausse des prix de l'énergie et d'un taux élevé d'utilisation des capacités, puis sous l'effet d'une hausse des prix à l'importation due à la dépréciation de la livre, de la hausse des prix de l'énergie et de modifications des taux de TVA. L'inflation sous-jacente, excluant les effets des prélèvements fiscaux, a atteint un plancher au début de 2010 et dépasse maintenant 2 %. L'inflation reflètera la hausse de la TVA tout au long de 2011, mais devrait ensuite marquer un recul et rester en deçà de l'objectif en 2012.

Avec des taux directeurs proches de zéro, un assouplissement quantitatif de 200 milliards de GBP (14 % du PIB) et le maintien des mesures de liquidité, la politique monétaire a un caractère très expansionniste. C'est là une bonne chose étant donné l'importance de l'écart de production, la faiblesse de l'inflation sous-jacente et les effets négatifs marqués du resserrement budgétaire et des contraintes qui continuent de peser sur le crédit. De ce point de vue, les taux directeurs ne devront être relevés que progressivement à partir du milieu de 2011, tant que les anticipations d'inflation ne s'écarteront pas trop de l'objectif. Une fois qu'ils auront augmenté par rapport à leur bas niveau actuel, il conviendra de mettre un terme aux mesures d'assouplissement quantitatif de façon ordonnée et en l'annonçant à l'avance. La Banque d'Angleterre devra cependant réagir plus rapidement si les anticipations d'inflation commencent à augmenter de façon substantielle ou provoquent de fortes hausses de salaires.

---

### *Malgré des progrès, de nouvelles réformes s'imposent dans le secteur financier*

---

Le système financier du Royaume-Uni a été sérieusement touché par la crise financière, qui a mis en évidence les faiblesses des mécanismes de surveillance, de gestion de crise et de résolution des défaillances. Les autorités se sont attaquées à certaines des principales lacunes : la garantie des dépôts a été améliorée, la gestion des liquidités a été renforcée et un régime spécial de résolution a été mis en place pour les établissements recevant des dépôts.

Le Royaume-Uni devra mettre en œuvre l'accord Bâle III et la législation européenne destinée à renforcer l'architecture de surveillance et les mécanismes de résolution des crises. Par ailleurs, les autorités mettent en place un nouveau cadre national de réglementation donnant clairement à la Banque d'Angleterre la mission de surveiller les risques dans l'ensemble du système financier, tout en mettant à sa disposition des instruments permettant d'assurer la stabilité financière. Un nouveau *Financial Policy Committee*, chargé de la réglementation macroprudentielle, et une *Prudential Regulation Authority*, chargée de la réglementation microprudentielle, seront créés au sein de la Banque d'Angleterre. Par ailleurs, une *Financial Conduct Authority* réglera le fonctionnement des services et marchés financiers. Ces réformes amélioreront sensiblement le cadre de réglementation et de surveillance, mais ne régleront pas le problème du renflouement systématique des établissements jugés trop importants pour pouvoir faire faillite. L'*Independent Commission on Banking* (Commission Vickers), nommée par le gouvernement, devrait présenter en septembre 2011 des recommandations visant à réformer le système bancaire et à promouvoir la stabilité et la concurrence, notamment en abordant la question de la séparation des activités de banque commerciale et des activités de banque d'investissement. Plusieurs instruments peuvent être utilisés pour encourager les établissements trop importants pour pouvoir faire faillite à prendre moins de risques : prélèvements et exigences de fonds propres supplémentaires, par exemple. Des réformes plus radicales, consistant par exemple à scinder les grandes banques en plusieurs entités ou à ériger un « coupe-feu » entre les activités à risque de banque d'investissement et les activités de banque commerciale, pourraient aussi être envisagées.

---

### *La nouvelle architecture financière doit être mise en place rapidement*

---

Les réformes financières seront mises en œuvre progressivement sur plusieurs années et leur succès exigera une action résolue de la part des régulateurs. Il importera de préserver l'élan des réformes alors que le souvenir de la crise s'estompera et que le secteur financier essaiera de peser de tout son poids pour assouplir la réglementation. Les instruments d'action macroprudentiels devront être élaborés et mis en œuvre rapidement.

Il faudrait en priorité limiter l'effet de levier, qui a aggravé les conséquences de la crise. Les ratios de fonds propres fondés sur les actifs pondérés en fonction du risque ont favorisé les arbitrages entre catégories de fonds propres, permettant aux banques de réduire leurs actifs pondérés en fonction du risque en utilisant des instruments hors bilan et des dérivés, ce qui a accru l'effet de levier et la prise de risque. *Le ratio de levier devrait couvrir tous les actifs concernés, y compris les risques hors bilan. Les autorités financières devraient aussi*

limiter les possibilités d'arbitrage entre réglementations en appliquant une réglementation similaire aux établissements financiers non bancaires, comme les fonds de pension et les compagnies d'assurance. Elles devraient aussi réagir rapidement aux évolutions des relations entre les activités bancaires traditionnelles et les activités « parallèles », qui ont joué un rôle très important dans le système financier mondial ces dernières années.

---

*Les tensions sur l'offre de logements nuisent à leur accessibilité financière et accentuent l'instabilité des prix*

---

Des conditions économiques et financières favorables associées à des tensions sur l'offre de logements ont entraîné de vives hausses des prix immobiliers réels au Royaume-Uni entre le milieu des années 90 et la fin de 2007. Cette évolution a provoqué une détérioration marquée de l'accessibilité financière et un accroissement de l'instabilité du marché immobilier se répercutant sur le reste de l'économie par différents canaux. La construction constitue un secteur économique sujet à de fortes fluctuations et à forte intensité de main-d'œuvre qui a largement contribué à la dégradation de la production et de l'emploi au cours de la récession. Les excès du marché hypothécaire ont aussi mis le système financier à rude épreuve.

---

*Des règles plus flexibles d'aménagement du territoire et une redéfinition des « ceintures vertes » permettraient d'accroître l'offre de terrains*

---

Le Royaume-Uni est l'un des pays de l'OCDE où l'offre de logements réagit le moins à la demande depuis une vingtaine d'années. Il est donc indispensable de faire en sorte que le système d'aménagement du territoire soit plus flexible, plus prévisible et plus réactif aux signaux du marché, sans pour autant remettre en cause ses objectifs sociaux et environnementaux. Même si l'Angleterre est un pays densément peuplé, notamment dans le sud, il serait possible de rendre davantage de terrains constructibles. En particulier, les ceintures vertes constituent un obstacle majeur à la construction à la périphérie des villes, où le besoin de logements se fait souvent sentir. *Remplacer les ceintures vertes par des restrictions à l'utilisation des terres qui correspondent mieux aux spécifications environnementales permettrait de libérer des terrains pour le logement tout en préservant l'environnement.*

---

*Il sera indispensable d'offrir aux collectivités locales des incitations suffisamment fortes pour accroître l'offre de logements*

---

Le nouveau gouvernement a entrepris de réformer en profondeur le régime d'aménagement du territoire en remplaçant l'approche descendante utilisée pour définir les objectifs de construction par des incitations destinées à encourager les collectivités locales à autoriser des projets immobiliers. Dans ce contexte, il est indispensable d'offrir des incitations d'un niveau approprié aux autorités locales. Compte tenu de l'opposition souvent vigoureuse que suscitent les nouveaux projets, il n'est pas certain que les incitations mises en place par le gouvernement, notamment le *New Homes Bonus*, soient

suffisantes pour engendrer un nombre de permis de construire susceptible de répondre à la demande croissante. Il faudrait suivre de très près la production de logements et réviser si nécessaire le niveau des incitations. Après la suppression récente de l'échelon régional de planification, il est également crucial d'assurer la continuité de la planification stratégique des infrastructures et des services publics.

---

*Il faudrait réformer la fiscalité immobilière afin de la rendre plus efficace et de limiter les fluctuations des prix*

---

La council tax a un caractère régressif et se fonde sur des évaluations anciennes, tandis que le droit de timbre pénalise la mobilité en alourdissant les coûts de transaction. Dans l'idéal, la council tax actuelle et le droit de timbre devraient être remplacés par une taxe immobilière fondée sur les valeurs du marché. Dans un premier temps, la council tax pourrait se fonder sur des valeurs de biens immobiliers mises à jour régulièrement. En outre, l'établissement d'un lien entre la taxe immobilière et les valeurs du marché pourrait fortement atténuer les fluctuations conjoncturelles des prix des logements, puisque des augmentations des prix se traduiraient par des taxes plus élevées, ce qui aurait pour effet de freiner la croissance de la demande de logements.

---

*Concentrer sur les enfants désavantagés les dépenses affectées à l'enseignement préscolaire en Angleterre pourrait améliorer l'équité et l'efficacité*

---

Un enseignement préscolaire de qualité à l'intention des enfants issus de milieux modestes peut avoir des effets très positifs sur le plan social et économique et favoriser la mobilité sociale, apparemment limitée au Royaume-Uni. L'accumulation de compétences cognitives et non cognitives durant la petite enfance a des effets d'entraînement et complète les qualifications acquises ultérieurement. Les inscriptions dans l'enseignement préscolaire ont progressé rapidement en Angleterre à la faveur des programmes Sure Start et Early Years.

Le développement de l'enseignement préscolaire en Angleterre a eu des effets inégaux. En règle générale, les enfants désavantagés gagnent beaucoup à être préscolarisés. Pour les autres, le bilan est contrasté, même si le programme Sure Start semble avoir eu des répercussions positives sur la santé et les comportements. Pour améliorer l'efficacité de la préscolarisation parmi les enfants désavantagés tout en limitant les coûts, il faudrait en accroître globalement l'efficacité et consacrer une plus grande partie des ressources aux familles modestes. Les activités en faveur des familles modestes devraient être développées. Il conviendrait d'envisager d'accorder un soutien supplémentaire aux plus défavorisés, par exemple en complétant la préscolarisation par un soutien à domicile aux parents/enfants.

---

*Des indicateurs supplémentaires des résultats de l'enseignement devraient être mis au point pour compléter les notes et résultats de tests*

---

En dépit d'une forte augmentation des dépenses scolaires par élève au cours des dix dernières années, l'amélioration des résultats scolaires a été limitée au Royaume-Uni. Les

résultats obtenus aux tests PISA, qui mesurent les compétences cognitives des élèves de 15 ans, n'évoluent pas et sont inférieurs à ceux de la Finlande, de la Corée et des Pays-Bas. Le recours aux évaluations comparatives est plus répandu au Royaume-Uni que dans la quasi-totalité des autres pays de l'OCDE. Des méthodes d'évaluation comparative transparentes et fiables sont indispensables pour mesurer les résultats des élèves et des établissements, mais les tests dont l'enjeu est élevé peuvent avoir des effets pervers. L'utilisation généralisée des *National Curriculum Tests* et des notes obtenues au *General Certificate of Secondary Education* (GCSE) pour évaluer les performances des élèves, des établissements et du système scolaire pose plusieurs problèmes. On observe un décalage entre l'amélioration des notes aux examens et les indicateurs de résultats indépendants, qui semble indiquer une nette tendance à l'inflation des notes. En outre, l'importance accordée aux résultats des tests incite à « préparer » les élèves en vue des tests et à adopter des comportements stratégiques, au risque de négliger le développement des compétences non cognitives. Pour remédier à ces problèmes, les pouvoirs publics devraient :

- Poursuivre l'élaboration des indicateurs sur la valeur ajoutée des résultats des établissements scolaires, afin de fournir des informations plus pertinentes aux parents, aux élèves et aux responsables de la réglementation.
- Faire en sorte que le système d'inspection mette davantage l'accent sur l'enseignement et l'apprentissage, notamment en développant l'observation en classe et l'évaluation du travail des élèves, afin que les inspecteurs tiennent compte de ces données, en plus des résultats, dans les jugements qu'ils portent sur l'efficacité des établissements.
- Mettre au point des méthodes de mesure des résultats de l'éducation au moyen de données recueillies de manière indépendante pour compléter les notes.
- Veiller à prendre davantage en compte l'avis des universités et des employeurs pour déterminer le contenu des diplômes et leurs modalités (A-level et GCSE).

---

*De nouvelles réformes sont nécessaires  
pour offrir un choix plus large à tous les élèves*

---

Les résultats de l'enseignement sont plus inégaux au Royaume-Uni que dans la plupart des pays de l'OCDE. Ainsi, de nombreux élèves issus de milieux socioéconomiques défavorisés ont des niveaux de compétence insuffisants, ce qui compromet leurs perspectives sur le marché du travail et dans l'enseignement supérieur. De nouvelles réformes sont nécessaires pour permettre aux élèves issus de milieux modestes d'améliorer leurs chances dans l'existence et leur productivité globale.

L'hétérogénéité des résultats de l'enseignement tient en partie à la complexité, à la superposition et au mauvais fonctionnement des mécanismes de financement destinés à aider les établissements primaires et secondaires anglais à prendre en charge les élèves défavorisés. Les aides financières implicites que l'administration centrale accorde aux autorités locales pour ces élèves ne bénéficient que partiellement aux établissements et élèves concernés, en raison notamment de la complexité du système de financement. En adoptant un système moins complexe reposant sur une prime expressément attachée aux élèves, le gouvernement a commencé à remédier à ces problèmes. Cependant, la prime est relativement faible par comparaison avec les autres pays et il n'est pas certain qu'elle permettra de couvrir les coûts supplémentaires liés à l'accueil d'élèves désavantagés. Le gouvernement doit veiller à ce que les incitations soient suffisamment importantes pour pousser les

établissement à accueillir des élèves défavorisés. Pour assurer un maximum de transparence, il devrait envisager d'accroître la prime aux élèves, dans la limite globale des contraintes budgétaires pesant sur les dépenses publiques, et d'en faire l'unique source de financement pour la prise en charge des enfants défavorisés.

Pour veiller à ce que les établissements fassent bien bénéficier les élèves désavantagés des fonds qu'ils reçoivent à leur titre, il serait possible d'élargir les choix offerts à ces élèves. Les choix restent relativement limités pour les élèves issus de milieux défavorisés, car le critère de résidence impose une contrainte géographique. Bien qu'elles puissent avoir des effets positifs, des réformes touchant les choix des usagers risquent d'accentuer la ségrégation. Le gouvernement devrait donc essayer de proscrire le critère de résidence pour l'inscription dans les établissements financés par les autorités locales dans certaines localités et d'évaluer soigneusement les résultats de cette expérience. Les établissements financés par les autorités locales devraient avoir la même marge de manœuvre que les Academies et les Free schools sur le plan du recrutement et des rémunérations.

Les possibilités de choix sont aussi limitées par un manque de flexibilité de l'offre en termes d'ouverture et de fermeture des établissements, ainsi que par un taux élevé d'utilisation des capacités, si bien que les établissements gérés par les autorités locales ont un marché captif. Il faudrait encourager la création de nouveaux établissements même si cela entraîne temporairement une surcapacité. Les décisions concernant l'ouverture de nouveaux établissements devraient se fonder sur la qualité des projets d'entreprise et ne devraient pas être prises par les autorités locales, mais par un organe approprié.

---

#### *Il faudrait améliorer la qualité de l'enseignement professionnel afin de le valoriser*

---

Les taux d'inscription dans l'enseignement général et professionnel des jeunes de 16 à 18 ans restent relativement faibles par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, en partie à cause de déficiences dans les parcours scolaires antérieurs, mais aussi parce que les programmes de formation professionnelle, souvent de qualité médiocre, sont confus et mouvants. Le système d'enseignement professionnel devrait être simplifié. Il y aurait lieu de mettre davantage l'accent sur les apprentissages de qualité. Puisque le gouvernement a supprimé l'allocation pour la poursuite des études (Education maintenance allowance), il doit trouver d'autres mesures efficaces pour inciter davantage les élèves issus de milieux modestes à faire des études.

---

#### *Le relèvement du plafond des droits d'inscription est raisonnable et devrait ouvrir la voie à une expansion de l'enseignement supérieur*

---

La demande de formations de l'enseignement supérieur est forte et le rendement individuel de l'éducation est élevé. Il y aurait donc lieu de développer l'enseignement supérieur, mais étant donné l'ampleur des subventions publiques, il faudrait que les étudiants prennent en charge une plus grande partie du coût de leurs études. La proposition du gouvernement visant à permettre aux universités de relever les droits d'inscription transfère une partie du financement de l'enseignement supérieur des contribuables vers les diplômés. Les pouvoirs publics pourraient engager des réformes destinées à réduire encore la part du financement public, en accordant par exemple des subventions moins élevées aux universités. Une partie des fonds ainsi économisés pourrait servir à accroître le nombre

*de places pour les étudiants. Les réformes proposées pour le système de bourses et de prêts devraient permettre aux universités de rester ouvertes aux étudiants issus de milieux modestes, mais les pouvoirs publics devront surveiller cette question.*

---

*Il faudrait parvenir à des accords internationaux sur des prix du carbone plus uniformes, plus élevés et moins instables*

---

Le Royaume-Uni s'est fixé des objectifs ambitieux en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et a adopté à cet effet une large panoplie de mesures. Il a par ailleurs vigoureusement défendu l'idée d'une action collective au niveau mondial. Des progrès notables ont été réalisés dans la réduction des émissions, les effets de la récession étant venus s'ajouter à ceux de la « ruée vers le gaz » et de la diminution de la production de gaz autres que le CO<sub>2</sub>. Pour remédier totalement aux dysfonctionnements de marché en termes d'émissions de gaz à effet de serre et pour atteindre les objectifs ambitieux retenus par les pouvoirs publics pour 2020 et 2050, une évolution radicale des politiques s'impose. Étant donné le rôle central du système d'échange de droits d'émission de l'UE, l'une des options clés devrait être de fixer des quotas plus rigoureux dans le cadre de ce système.

---

*Pour atteindre des objectifs ambitieux avec un maximum d'efficacité économique, il faut améliorer la cohérence des politiques*

---

Le cadre actuel des politiques en matière de changement climatique est complexe et reflète une accumulation de mesures successives qui ont entraîné des disparités entre les prix du carbone selon les secteurs. Le taux réduit de TVA applicable aux combustibles à usage domestique accentue encore les distorsions. Les pouvoirs publics devraient par conséquent examiner les chevauchements et les interactions entre les différents instruments de manière à permettre aux décideurs d'uniformiser le prix effectif du carbone entre les différentes branches d'activité et les différents stades de production et de mieux coordonner les politiques concernant le changement climatique, l'énergie et d'autres domaines. Les réformes devraient viser à simplifier, rationaliser et harmoniser les taxes environnementales. Le Climate Change Levy (CCL) et les droits sur les combustibles devraient refléter la teneur en carbone, tandis que le taux réduit de TVA sur les combustibles à usage domestique devrait être remplacé par le taux normal de 20 %. En outre, le CCL et le Carbon Reduction Commitment Energy Efficiency Scheme pourraient être regroupés en un seul système et les Climate Change Agreements, inefficaces, devraient être progressivement supprimés. Les pouvoirs publics devraient aussi examiner comment réduire les incertitudes entourant l'évolution future des prix du carbone.

---

*Il faut affiner les incitations en faveur de la mise au point et de la mise en place de technologies sobres en carbone*

---

Les pouvoirs publics ont l'intention de réformer la réglementation du marché de l'électricité. Ce serait là une occasion de réduire certains des risques auxquels sont exposés les producteurs d'énergie utilisant des sources renouvelables en facilitant la conclusion de contrats de plus longue durée et le raccordement au réseau. Le Royaume-Uni dispose de

mesures telles que l'obligation relative aux énergies renouvelables (Renewables Obligation) pour encourager la R-D financée sur fonds privés. Mais il serait souhaitable que, tout en tenant compte des contraintes budgétaires, les autorités accroissent les dépenses publiques de R-D sur les nouvelles technologies sobres en carbone, étant donné que la recherche fondamentale a un caractère de « bien public » et que la R-D directement financée sur fonds publics dans le secteur de l'énergie est très limitée au Royaume-Uni. Le soutien devrait cibler de préférence des domaines dans lesquels le Royaume-Uni détient un avantage comparatif à la marge et s'inscrire dans le contexte d'une coordination internationale de la recherche sur les diverses filières technologiques, de manière à répartir la charge de la R-D avec un maximum d'efficacité.

L'investissement dans les technologies sobres en carbone est sans doute insuffisant en termes d'efficacité pour la collectivité, en raison des incertitudes qui entourent l'évolution future des prix du carbone et des politiques en matière de changement climatique en général, ainsi que des obstacles auxquels se heurte le financement de projets à long terme. L'intermédiation financière du secteur public est donc nécessaire. Une option consisterait à autoriser la Green Investment Bank qu'il est proposé de créer à emprunter sur les marchés obligataires, à condition que soient comptabilisés de façon transparente les engagements budgétaires éventuels que de tels emprunts pourraient faire apparaître.

---

*Les politiques d'adaptation devront initialement  
viser les solutions les plus accessibles*

---

De sérieuses incertitudes entourent les effets futurs du changement climatique et, par conséquent, les mesures d'adaptation précises qu'il va falloir adopter. Les politiques d'adaptation doivent donc viser à développer la capacité de l'ensemble de l'économie du Royaume-Uni à s'adapter, en mettant l'accent sur la réduction des dysfonctionnements de marché. Les autorités devraient mettre au point une approche graduelle pour encourager l'adaptation, en assurant une protection contre les menaces climatiques à court terme les mieux connues, tout en retenant des options qui permettront de répondre avec souplesse à l'évolution des risques et des connaissances au cours des prochaines décennies. Il semble raisonnable de continuer à mettre l'accent sur des biens publics comme l'information, de meilleurs cadres d'évaluation des risques et des méthodes de mesure plus avancées en matière de contrôle et d'évaluation.



## Chapitre 1

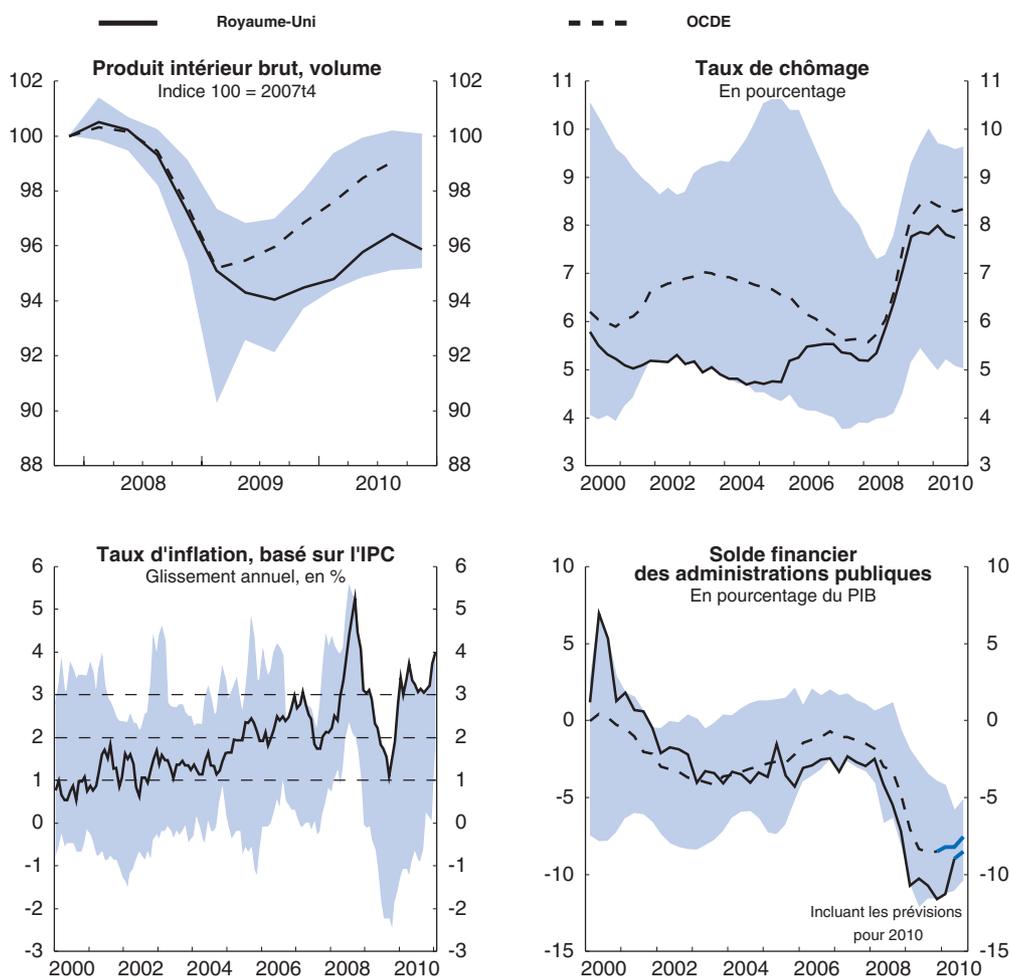
# Soutenir la reprise et rééquilibrer l'économie

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

## Retour à l'équilibre

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

Graphique 1.1. **Sélection d'indicateurs**<sup>1</sup>



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

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

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

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

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

**Tableau 1.1. Principaux indicateurs économiques pour le Royaume-Uni**

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

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

1. En pourcentage du PIB.

2. En pourcentage de la production potentielle.

3. En pourcentage de la population active.

4. En pourcentage du revenu disponible.

5. Définition des comptes nationaux.

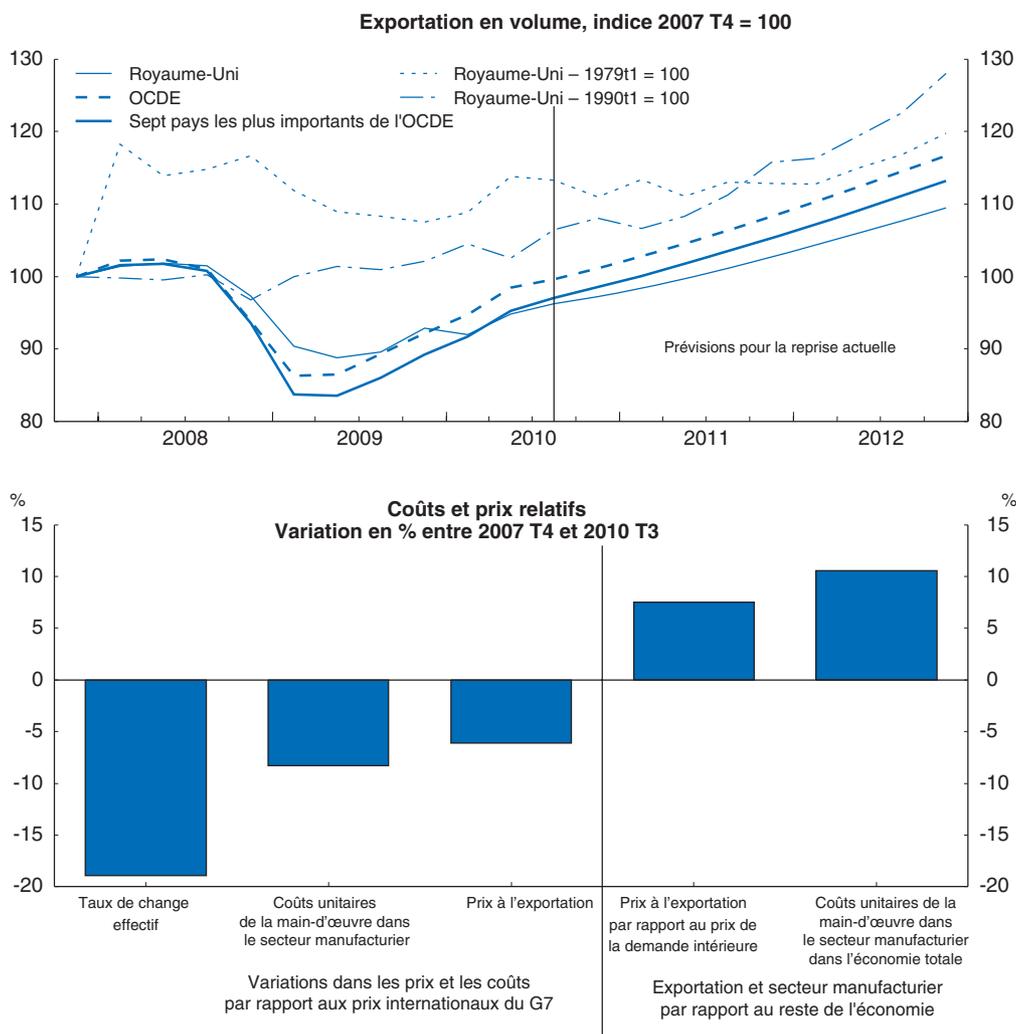
Source: Mise à jour, fondée sur les données de comptes nationaux publiées fin janvier 2011, des prévisions présentées dans les *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88.

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

### Le manque de dynamisme des exportations freine la reprise

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

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



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

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

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

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

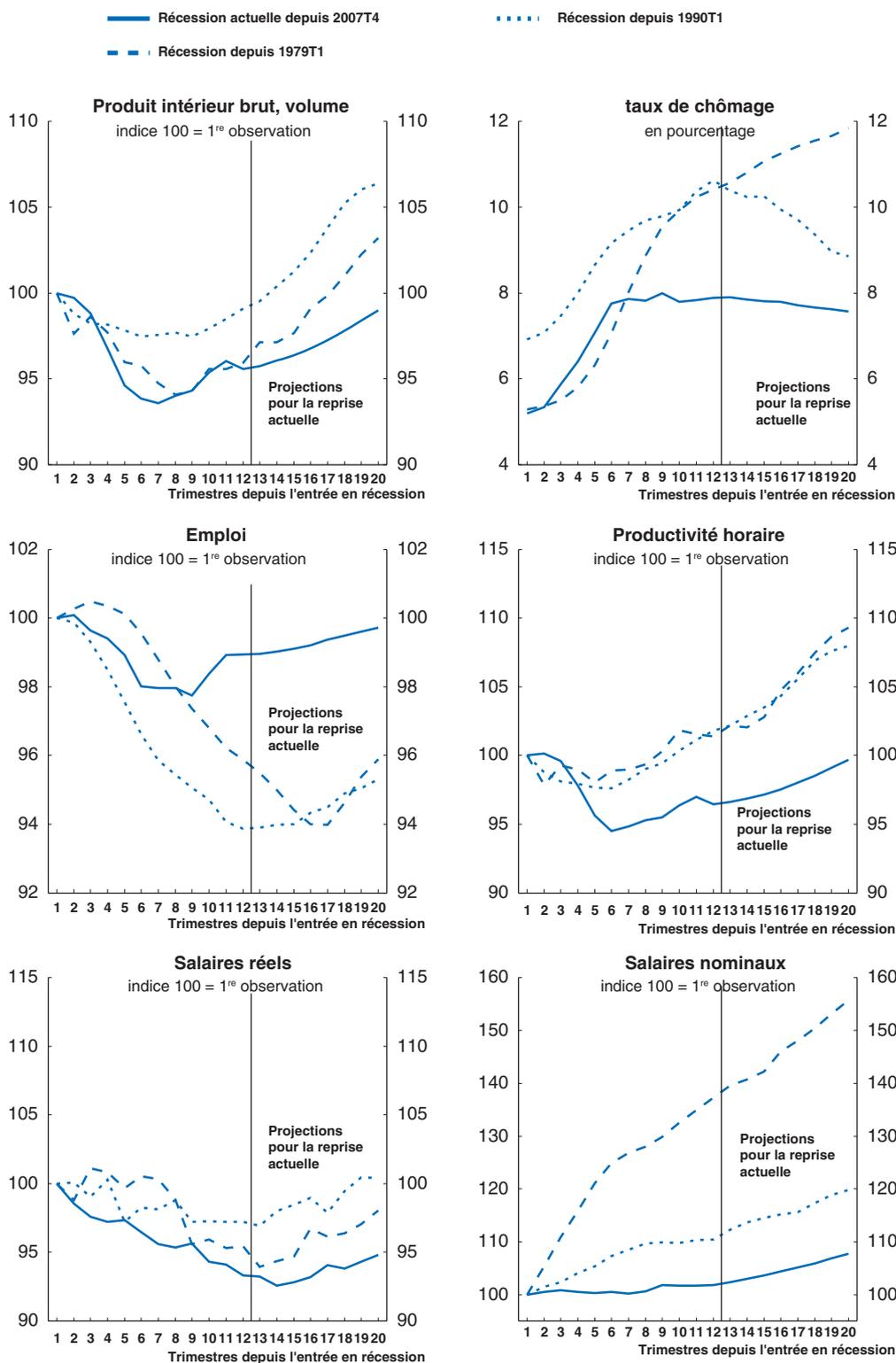
### ***La réaction du marché du travail a été amortie par la flexibilité des salaires réels***

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

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

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

Graphique 1.3. Évolution du marché de l'emploi



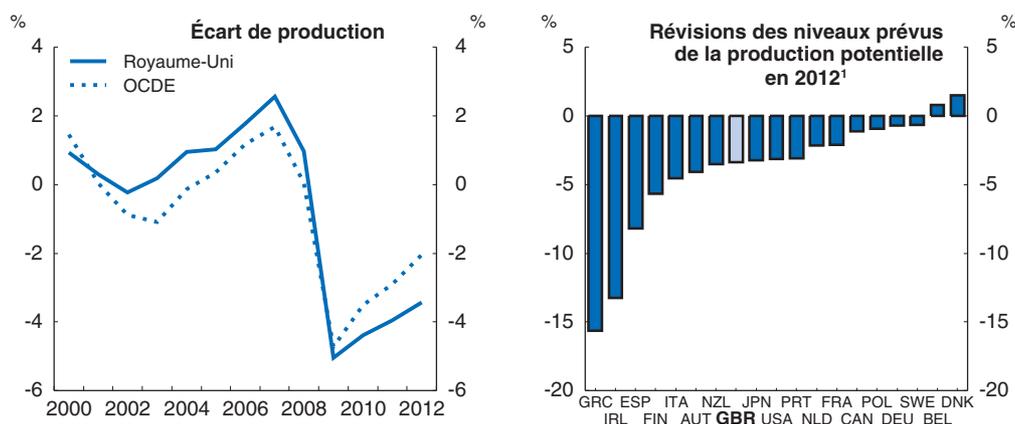
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et calculs de l'OCDE.

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

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

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

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



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

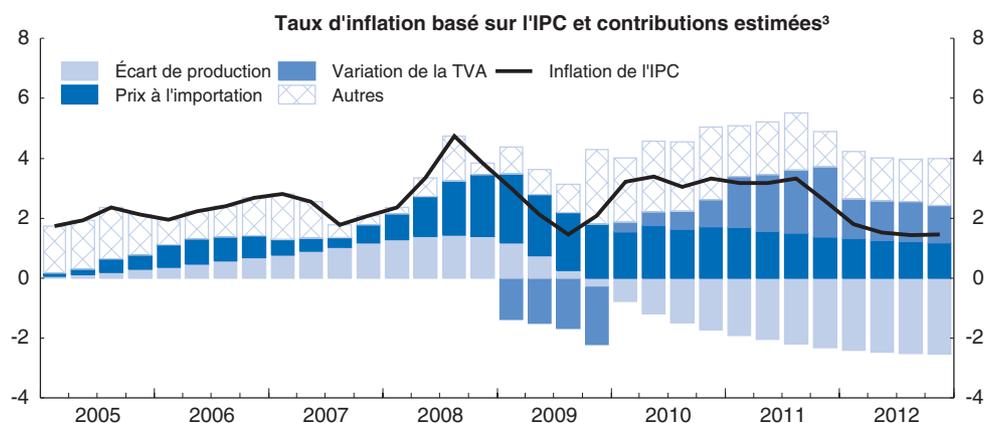
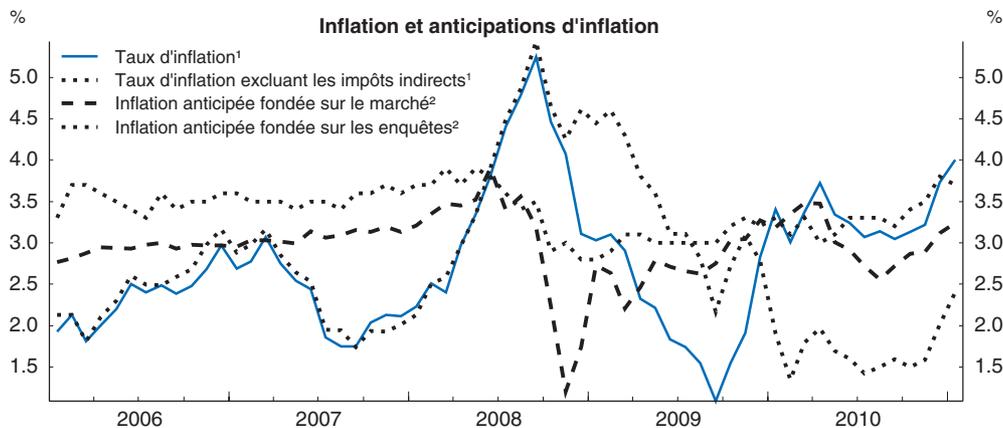
Source : OCDE, Bases de données des *Perspectives économiques* de l'OCDE n° 84 et 88.

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

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

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

Graphique 1.5. Inflation



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

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

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

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

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

Cet encadré estime un modèle de courbe de Phillips pour évaluer l'incidence du sous-emploi des ressources économiques – mesuré par l'écart de production –, de la hausse des prix à l'importation et des variations des taux de la TVA sur la hausse de l'indice des prix à la consommation (IPC). Durant la période couverte par l'estimation (premier trimestre de 1986 au quatrième trimestre de 2010) les politiques macroéconomiques étaient orientées vers la stabilité des prix, même si le ciblage formel de l'inflation n'a débuté qu'en 1997<sup>1</sup>. L'équation ci-après a été estimée par la méthode des moindres carrés ordinaires<sup>2</sup> :

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

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

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

(les valeurs t sont indiquées entre parenthèses)

où :

$\pi$  = taux d'inflation de l'IPC d'un trimestre sur l'autre (annualisé)

GAP = écart de production

$\pi^{\text{imp}}$  = inflation des prix à l'importation d'un trimestre à l'autre

$\Delta\text{VAT}$  = variation de la TVA

Les valeurs décalées de l'inflation, de l'écart de production, de la hausse des prix à l'importation et de la TVA ont une forte incidence sur la hausse de l'IPC. La somme des valeurs décalées de la hausse de l'IPC est inférieure à un, ce qui est compatible avec l'existence d'un « ancrage » des taux d'inflation<sup>3</sup>. Une augmentation (diminution) d'un point de l'écart de production accroît (diminue) l'inflation annualisée d'environ 0.3 % avec un décalage d'un trimestre. Une augmentation (diminution) d'un point des prix à l'importation ajoute (enlève) près de 0.2 % à la hausse de l'IPC après quatre trimestres. Une variation d'un point de la TVA génère un changement de 2.2 % de la hausse annualisée de l'IPC durant le trimestre auquel elle intervient<sup>4</sup>.

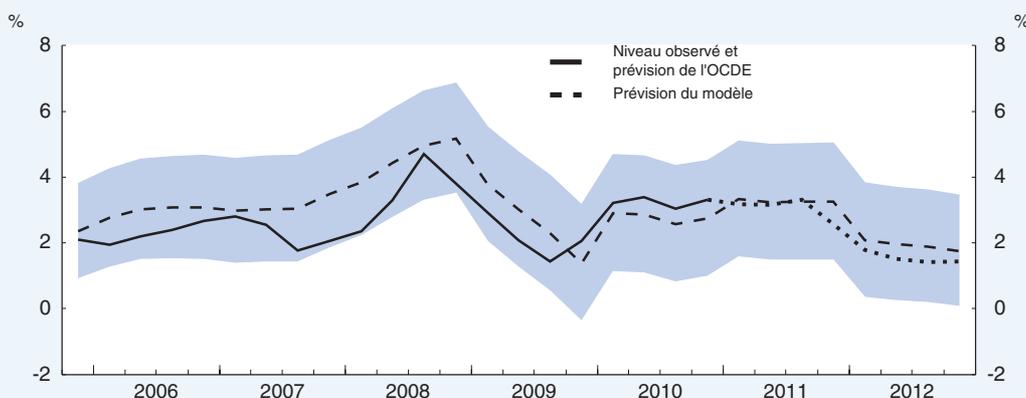
Dans le modèle, l'inflation est une fonction du *niveau* de l'écart de production. En conséquence, un écart de production négatif réduit l'inflation même s'il se résorbe rapidement. Une autre hypothèse est l'existence de limites de vitesse, c'est-à-dire qu'une croissance rapide fait grimper l'inflation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

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

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

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

Graphique 1.6. **Projection dynamique de l'inflation par la courbe de Phillips**<sup>1</sup>  
Glissement annuel



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

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

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

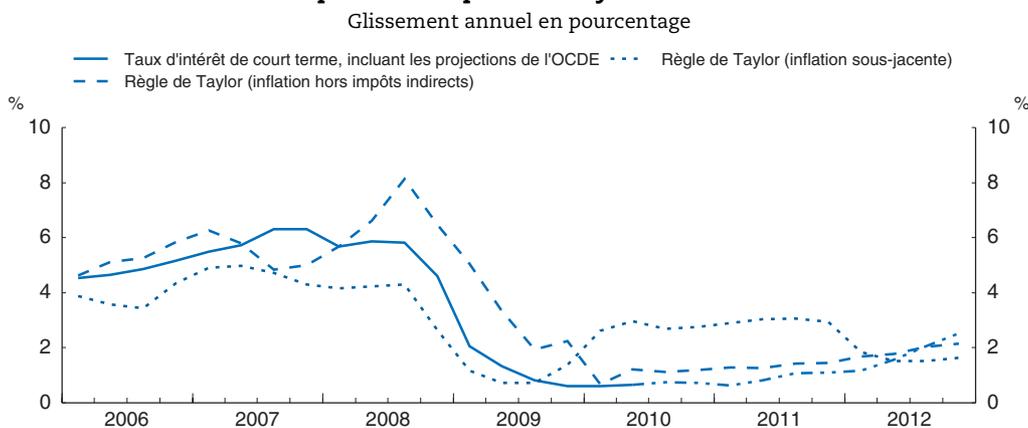
Le modèle de la courbe de Phillips montre que ce sont des facteurs temporaires qui expliquent dans une large mesure les accélérations récentes de la hausse de l'IPC, malgré un important écart de production négatif. L'analyse amène à penser qu'une fois dissipé l'effet de la hausse de la TVA de 2011, l'inflation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

1. Limiter l'estimation à la période postérieure à 1997 aurait conduit à un échantillon trop réduit pour obtenir des résultats solides. C'est aussi la raison pour laquelle on a retenu en tant que variable endogène l'IPC et non l'inflation sous-jacente – pour laquelle on ne dispose de données qu'à partir de 1997.
2. Des variables représentatives saisonnières ont aussi été prises en compte. Le nombre d'écarts a été déterminé en utilisant les critères d'information d'Akaike et Schwarz.
3. Le point d'ancrage implicite est de 2,6 %, un peu plus que l'objectif de 2 % fixé par la Banque d'Angleterre, essentiellement parce que la période d'estimation commence en 1986, alors que le ciblage de l'inflation n'a débuté qu'en 1997.
4. Ces estimations sont proches de celles établies par Dwyer, *et al.* (2009).

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

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

Graphique 1.7. Règle de Taylor sur le taux d'intérêt et prévisions pour le Royaume-Uni<sup>1</sup>



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

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

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

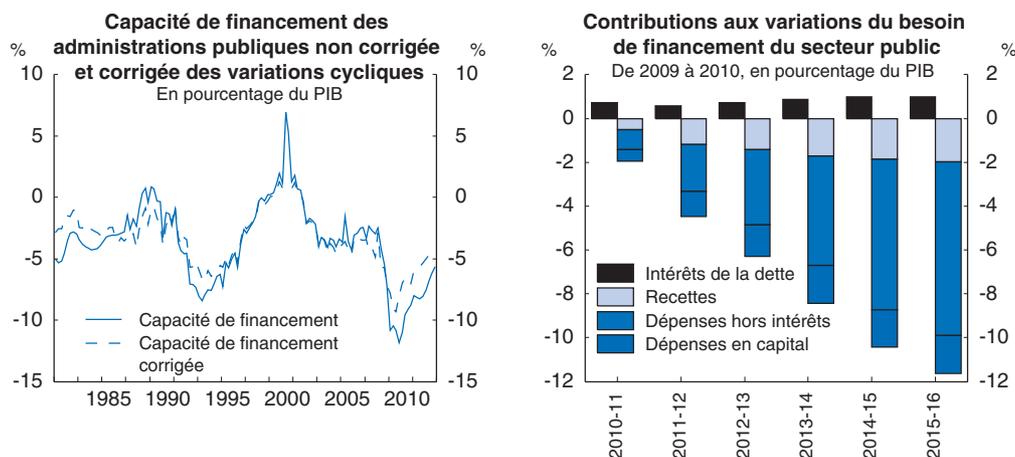
Le dépassement persistant de l'objectif d'inflation suscite des préoccupations, toutefois, car il pourrait influencer sur les anticipations. L'inflation est restée supérieure à l'objectif de la Banque d'Angleterre pendant la majeure partie des quatre dernières années et a aussi dépassé à plusieurs reprises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

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

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

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

Graphique 1.8. Perspectives et assainissement budgétaires



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

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

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

### Encadré 1.2. Politiques et objectifs budgétaires du Royaume-Uni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

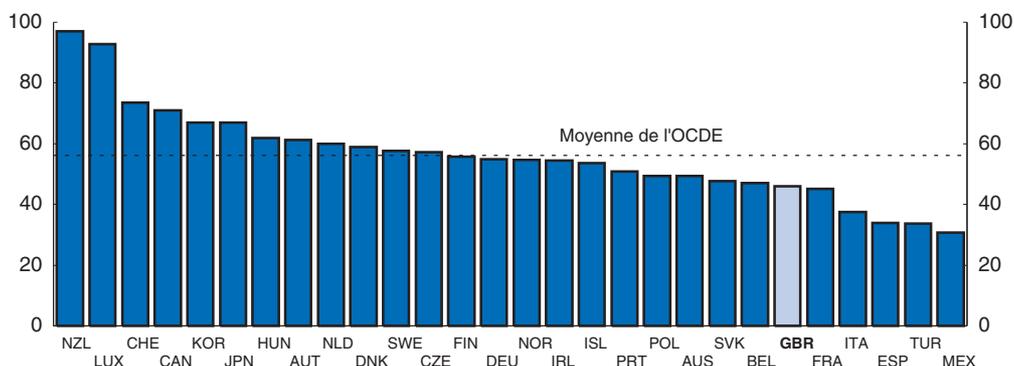
L'assainissement budgétaire devrait aussi, dans toute la mesure du possible, être mis en œuvre de façon à accroître l'efficacité et à soutenir la croissance à long terme. Des mesures devraient être prises pour améliorer l'efficacité budgétaire, mais dans le respect de l'orientation actuelle de l'assainissement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

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

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

Graphique 1.9. **Efficacité<sup>1</sup> des taxes sur la valeur ajoutée**

En pourcentage, 2009<sup>2</sup>



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

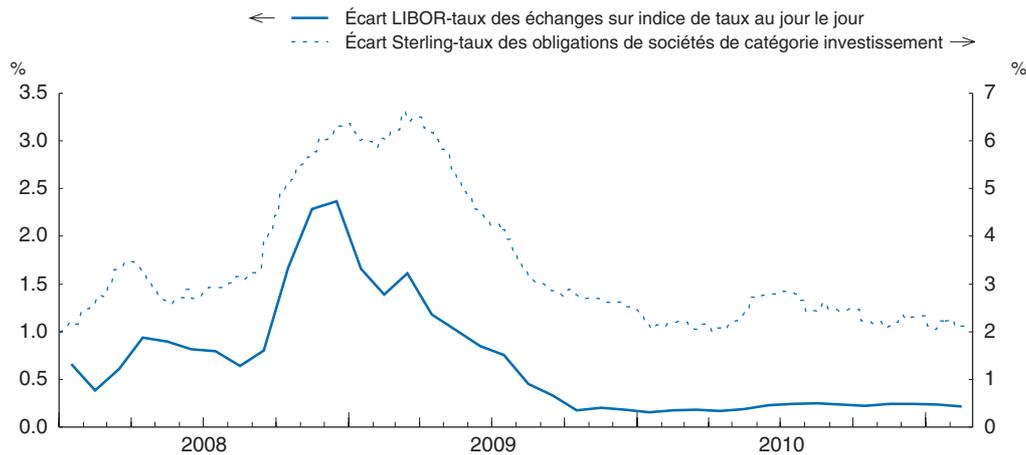
## **Les réformes structurelles devront soutenir la croissance et favoriser le retour à l'équilibre**

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

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

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

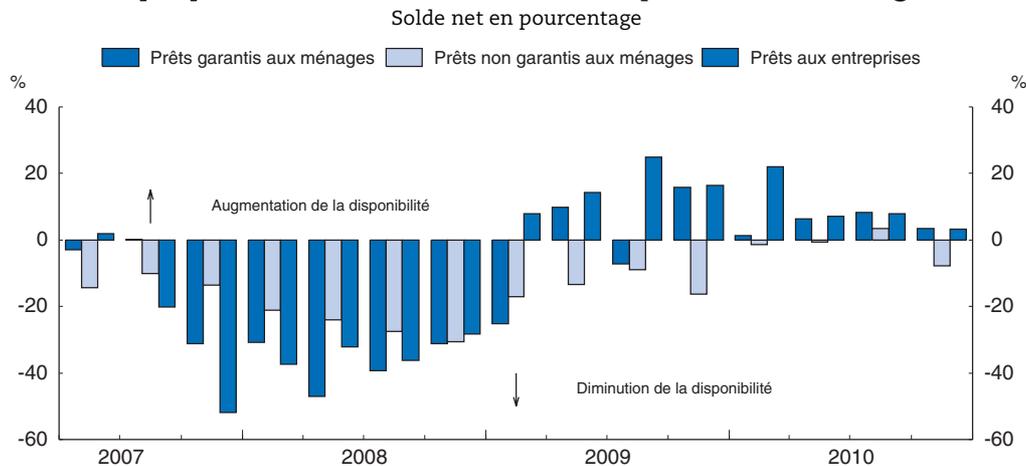
Les années qui ont précédé la crise se sont caractérisées par une expansion rapide des activités financières internationales, auxquelles les banques du Royaume-Uni ont très largement participé. Le volume des opérations et des engagements inscrits au bilan des banques, de même que leur recours massif à des prêts interbancaires de l'étranger, ont augmenté de façon spectaculaire. Plusieurs banques – Northern Rock, Bradford & Bingley, Alliance & Leicester et HBOS – ont utilisé la titrisation et des prêts interbancaires pour financer une croissance très rapide (Turner, 2009). Ces opérations ont contribué à rendre le système financier du Royaume-Uni vulnérable aux dysfonctionnements des marchés financiers mondiaux à la suite de l'effondrement du marché des *subprimes* aux États-Unis. Le tarissement des marchés de titrisation et des marchés institutionnels a conduit à la défaillance de Northern Rock et de Bradford & Bingley et a entraîné des difficultés pour plusieurs autres banques<sup>4</sup>. Beaucoup de banques ont essuyé de lourdes pertes et la récession est venue accentuer les problèmes de crédit, en particulier dans le secteur de l'immobilier commercial. Le gouvernement et la Banque d'Angleterre ont dû intervenir massivement pour rétablir la liquidité et soutenir l'offre de crédit (pour une description détaillée de ces interventions, voir OCDE, 2009).

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

Source : Banque d'Angleterre et Thomson Reuters Datastream.

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

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

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

Source : Banque d'Angleterre, Credit Conditions Survey.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Des accords internationaux remédient à certaines faiblesses**

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

### Encadré 1.3. Bâle III et les nouvelles initiatives européennes

#### Le cadre de Bâle III

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

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

#### Initiatives de l'Union européenne\*

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

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

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

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

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

## Questions de mise en œuvre et futures réformes

### **Il est indispensable de mettre en œuvre les nouvelles normes**

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

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

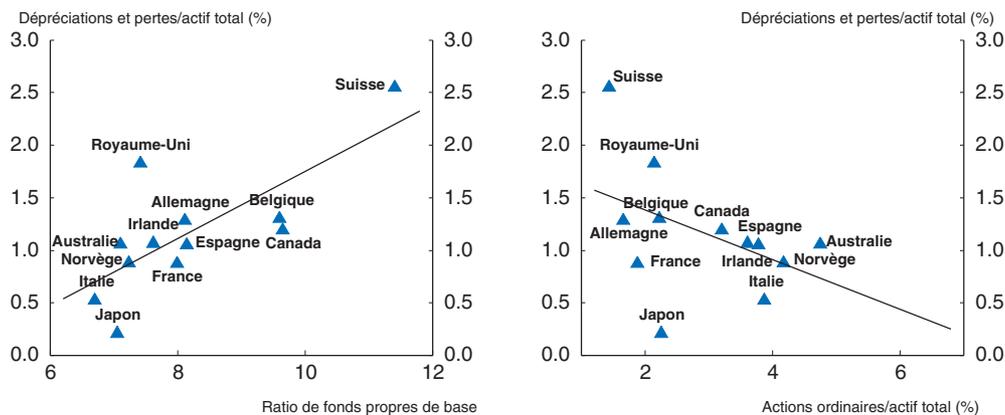
flexibilité dans un secteur qui se caractérise par des innovations rapides. Les risques systémiques tiennent principalement à l'excès d'optimisme des agents économiques pendant les phases d'expansion et à la sous-estimation par les banques des effets cumulatifs (Banque d'Angleterre, 2009). Le caractère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

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

### ***Les normes de fonds propres ne sont pas suffisantes***

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

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

Graphique 1.12. Normes de fonds propres et endettement au regard des pertes<sup>1</sup>

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

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

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

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

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

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

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

économiques si catastrophiques qu'on ne peut les laisser faire faillite et qu'ils bénéficient donc d'une garantie implicite de l'État. Nombre de ces établissements exercent à la fois des activités de banque d'investissement et des activités de banque commerciale<sup>7</sup>. Il s'ensuit un problème d'aléa moral qui influe sur la structure concurrentielle du secteur, entraînant une concentration accrue et, partant, des problèmes d'aléa moral encore plus sérieux. Plusieurs instruments peuvent être utilisés pour encourager les banques commerciales à prendre moins de risques. C'est le cas, notamment, du prélèvement appliqué sur les bilans des banques depuis le 1er janvier 2011. Une autre possibilité consiste à relever sensiblement les exigences de fonds propres pour les banques d'importance systémique, comme le proposent le Comité de Bâle et le Conseil de stabilité financière et comme cela a déjà été décidé en Suisse<sup>8</sup>. Des réformes plus radicales pourraient être envisagées. Une séparation entre les activités de banque commerciale et les activités de banque d'investissement, dans l'esprit de la loi *Glass-Steagall* adoptée en 1933 aux États-Unis, ou la proposition *Volcker* tendant à restreindre la capacité des entités bancaires à s'engager dans le négoce pour compte propre et la création, la gestion et le placement de fonds privés sont des options intéressantes. Les activités de banque commerciale continueraient de bénéficier d'une garantie des dépôts et de l'accès au guichet de réescompte, mais ces avantages ne seraient plus consentis pour les activités de banque d'investissement.

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

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

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

##### **Politique monétaire**

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

##### **Politique budgétaire**

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

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

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

#### **Réglementation financière**

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

#### **Notes**

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

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

## Bibliographie

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

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

## ANNEXE 1.A1

*Progrès de la réforme structurelle*

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

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

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

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

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

## Chapitre 2

# Améliorer le fonctionnement du marché du logement

*Un marché du logement performant est indispensable à la prospérité économique et au bien-être. Des conditions économiques et financières favorables conjuguées à des tensions sur l'offre de logements ont entraîné une flambée des prix réels de l'immobilier résidentiel entre le milieu des années 90 et la fin de 2007, ce qui a dopé la consommation des ménages. Celle-ci a stimulé la croissance de la production, mais les déséquilibres économiques et les carences financières ont pris de l'ampleur, rendant l'économie vulnérable à la crise financière mondiale. La politique actuelle d'aménagement du territoire est trop restrictive, ce qui a pour effet de rendre l'offre peu réactive à la demande, de créer des pénuries de logements et de réduire l'accessibilité financière à la propriété. Tandis qu'une offre supplémentaire sur le marché locatif privé constitue une alternative à l'accession pour un nombre substantiel de ménages, dans le secteur du logement social les listes d'attente se sont rapidement allongées durant la décennie écoulée. Une réforme est engagée pour remplacer les objectifs de construction contraignants par des incitations octroyées aux collectivités locales pour qu'elles autorisent des projets immobiliers, mais les résultats sont quelque peu incertains. La fiscalité du logement a un caractère régressif et encourage une demande de logements excessive. Une imposition plus efficace aiderait à contenir la demande et à stabiliser le marché du logement.*

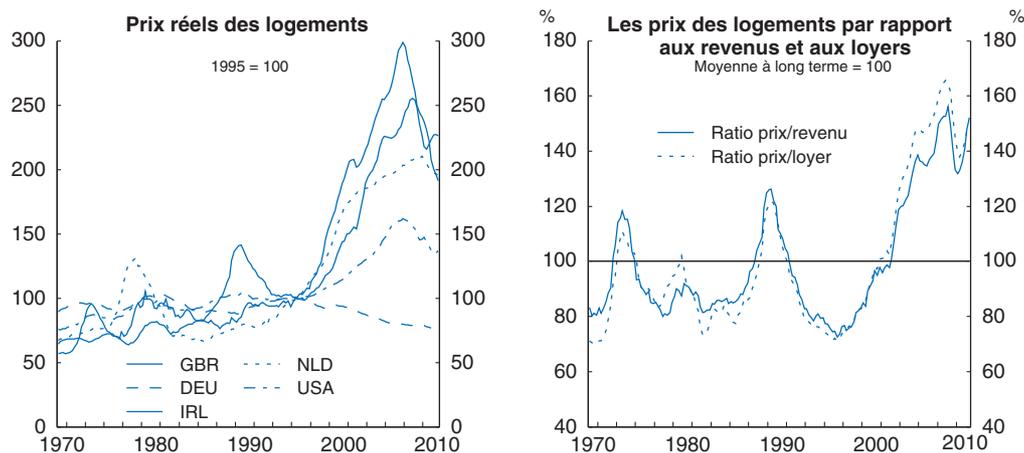
Des conditions économiques et financières favorables associées à des tensions sur l'offre de logements ont entraîné de vives hausses des prix immobiliers réels au Royaume-Uni entre le milieu des années 90 et la fin de 2007. La demande de logements a été poussée à la hausse par une forte croissance des revenus et une progression des prêts hypothécaires à la faveur de la baisse des taux d'intérêt réels et de l'assouplissement des normes de crédit. L'investissement résidentiel a été également encouragé par le système fiscal, qui favorise l'accession à la propriété par rapport aux autres modes d'occupation. Le caractère excessivement restrictif de la politique d'urbanisme a rendu l'offre peu réactive à la demande, ce qui a contribué aux pénuries de logements et une diminution de l'accessibilité. La dégradation de l'accessibilité avait interrompu la hausse du taux d'accession à la propriété dès 2003. Tandis que l'accroissement de l'offre sur le marché locatif privé a fourni une alternative à un nombre substantiel de ménages, dans le secteur du logement social les listes d'attente se sont rapidement allongées. La hausse des prix des logements, qui est en partie un symptôme des déséquilibres économiques croissants, a rendu l'économie vulnérable à la crise financière mondiale. Celle-ci prenant de l'ampleur, les carences des institutions financières ont été mises au jour, l'investissement résidentiel s'est effondré et la baisse des prix des logements a déprimé la consommation privée. Un marché du logement performant est indispensable à la prospérité économique et au bien-être. Les évolutions sur le marché du logement peuvent affecter la volatilité macroéconomique, la stabilité financière, la compétitivité et la croissance, la répartition de la richesse, les conditions sociales et la qualité de l'environnement. Pour répondre aux besoins en logements et accroître la stabilité du marché immobilier, il faut envisager des mesures à la fois du côté de l'offre et du côté de la demande. Ce chapitre passe en revue l'évolution récente du marché du logement britannique et examine les actions possibles pour améliorer l'efficacité et la stabilité du secteur, notamment en ce qui concerne l'urbanisme, la fiscalité et le logement social et subventionné.

## Évolution récente du marché du logement

### **Les prix immobiliers restent élevés en dépit de baisses récentes**

Entre le milieu des années 90 et la fin de 2007, les prix réels des logements au Royaume-Uni ont été multipliés par plus de deux et demi, soit l'une des hausses les plus fortes de la zone OCDE (graphique 2.1, première partie). Les ratios prix/revenu et prix/loyer dépassent aujourd'hui leurs moyennes de long terme de quelque 40 % (graphique 2.1, deuxième partie), ce qui suggère une surévaluation. Ces ratios ont généralement tendance à revenir sur leur moyenne de long terme, mais ils peuvent être infléchis par des modifications de variables économiques ou démographiques et se sont souvent écartés des normes historiques pendant des périodes prolongées.

La crise financière de 2008 a accéléré les ajustements sur un marché du logement déjà en perte de vitesse. Les prix et la demande de logements ont fortement baissé lorsque le crédit s'est asséché après l'effondrement du marché américain des prêts hypothécaires à

Graphique 2.1. **Prix des logements**

Source : Sources nationales et calculs de l'OCDE.

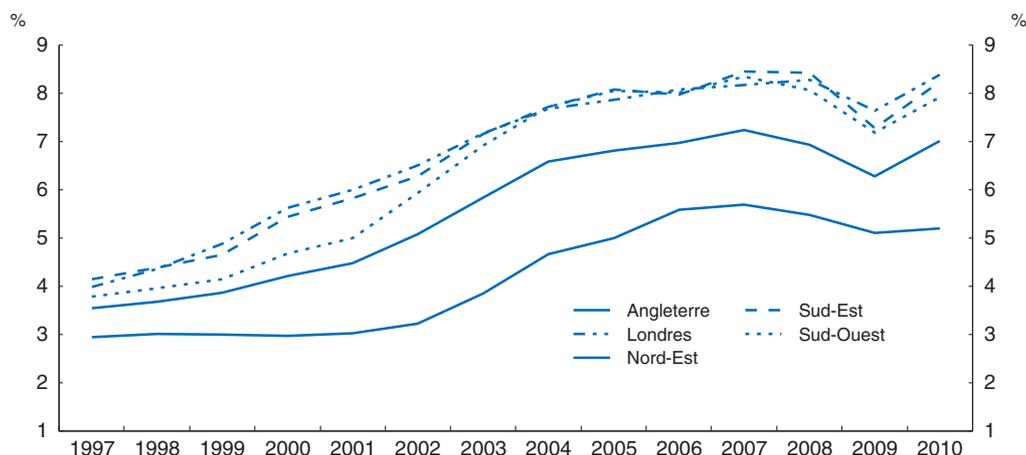
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511302>

risque. Toutefois, en comparaison des hausses précédentes, les baisses de prix ont généralement été assez modérées, sauf en Irlande du Nord, où le marché est affecté par les évolutions en République d'Irlande voisine. À la mi-2009, les prix immobiliers réels au Royaume-Uni étaient en baisse d'environ 15 % par rapport à leur pic du dernier trimestre 2007. Depuis, ils se sont raffermis et sont actuellement inférieurs d'environ 11 % à peine au niveau du pic, même s'ils donnent des signes d'un nouvel accès de faiblesse.

### **Le recul de l'accessibilité financière au logement a stimulé la demande de logements locatifs et sociaux**

Le taux d'accession à la propriété a cessé de croître après 2003, principalement en raison d'une diminution de l'accessibilité financière. Les deux tiers environ des ménages britanniques sont propriétaires de leur logement, ce mode d'occupation étant encouragé depuis longtemps par la politique du logement et la politique fiscale. Les prix des logements sont actuellement élevés par rapport aux revenus des ménages, surtout à Londres et dans le sud de l'Angleterre. Le ratio des prix immobiliers médians aux salaires annuels médians en Angleterre est passé de 3.5 en 1997 à 7.2 au point haut du marché en 2007 et, après être revenu à 6.3 en 2009, est remonté à 7.0 en 2010. Ce chiffre reste très supérieur à la moyenne de long terme, qui est de l'ordre de quatre. À Londres et dans le Sud, les prix médians représentent plus de huit ans de revenus en 2010 (graphique 2.2). La baisse de l'offre de logements sociaux depuis les années 80 a contribué à une augmentation du taux d'accession à la propriété jusqu'à ce que l'accessibilité financière s'érode dans les années 2000, entraînant à la hausse la demande de logements locatifs privés.

L'accessibilité financière au logement a été affectée par des facteurs financiers et sociaux. L'impact des prix immobiliers élevés sur l'accessibilité a été partiellement neutralisé par le bas niveau des taux d'intérêt. Les remboursements hypothécaires totaux en pourcentage des revenus ont augmenté pendant la flambée immobilière, mais sont retombés depuis à un niveau proche de celui observé au milieu des années 90 (graphique 2.3, première partie). L'assouplissement des conditions de crédit pendant la flambée immobilière, notamment la part croissante des crédits hypothécaires à haut

Graphique 2.2. **Ratio du prix médian des logements à la rémunération médiane**

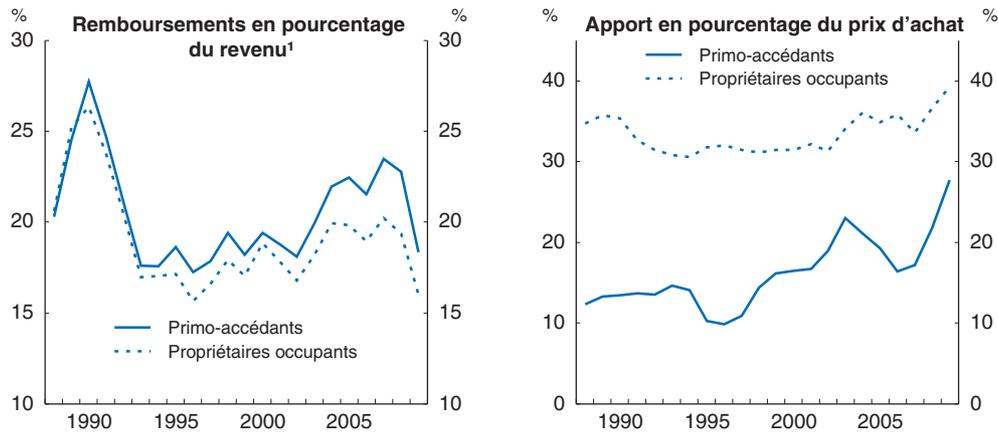
Source : DCLG, tableau 577.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511321>

risque, a également amélioré l'accès aux financements immobiliers durant cette période. Néanmoins, le montant de l'apport personnel des acheteurs a nettement augmenté, même avant le début de la crise financière. Alors que les propriétaires existants pouvaient utiliser leur patrimoine immobilier accumulé pour acheter un logement de meilleure qualité, les primo-accédants ont eu de plus en plus de difficulté à verser l'apport exigé, qui est passé de quelque 10 % du prix d'achat en 1995 à près de 20 % avant la crise et à plus de 25 % en 2009 (graphique 2.3, deuxième partie). De ce fait, la part des primo-accédants en pourcentage du total des prêts au logement a baissé depuis le milieu des années 90 (graphique 2.4). Certes, plusieurs facteurs ont contribué à cette tendance, notamment l'entrée tardive sur le marché du travail en raison d'études plus longues et la fondation d'une famille à un âge plus avancé, mais il ne fait pas de doute que l'accessibilité financière réduite a joué un rôle important. Par conséquent, les jeunes ménages qui ne bénéficient pas de transferts intergénérationnels se trouvent de plus en plus exclus de l'accession à la propriété. Le durcissement des conditions de crédit consécutif à la crise financière fait que la décline récente des prix immobiliers a peu de chances de se traduire par un accès plus aisé à la propriété immobilière.

Le marché locatif privé s'est nettement développé depuis le tournant du siècle pour couvrir près de 14 % des ménages. La hausse des loyers a été à peu près proportionnelle à celle du revenu des ménages, si bien que le ratio loyer/revenu est assez stable depuis le début des années 2000, aux alentours de 20 % en moyenne pour l'Angleterre et de 25 % pour Londres. Cette évolution peut être en partie attribuée à la croissance des achats pour location, qui a permis au secteur locatif privé de passer d'un peu moins de 2.5 millions d'unités en 2000 à près de 3 millions en 2006 (Wilcox, 2008). En conséquence, dans de nombreuses régions il est devenu moins cher de louer que d'acheter. Selon la *National Housing and Planning Advice Unit* (NHPAU), « en Angleterre, le coût de location d'une maison avec deux chambres représentait en moyenne 72 % du coût d'achat en 2008, avec toutefois des variations régionales considérables ». Néanmoins, près d'un quart des locataires privés consacrent plus de la moitié de leur revenu au loyer (Reynolds *et al.*, 2008). En outre, la qualité des locaux loués est souvent préoccupante : 47 % des biens locatifs privés se situent

Graphique 2.3. Charge financière pesant sur les ménages

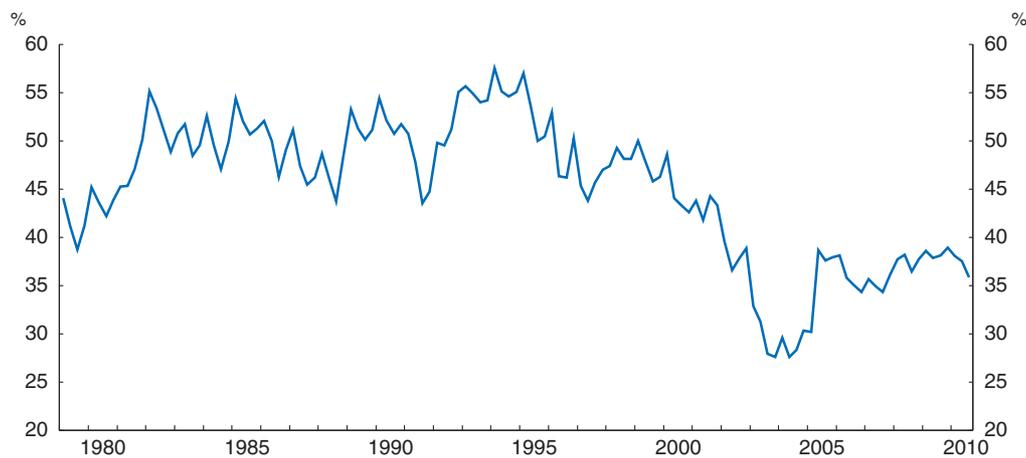


1. Les données de remboursements jusqu'en 2000 inclus prennent en compte des allègements fiscaux hypothécaire.

Source : DCLG, tableau 539.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511340>

Graphique 2.4. Part des primo-accédants dans l'ensemble des prêts



Source : Council of Mortgage Lenders.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511359>

en dessous des normes d'un logement décent, et ce principalement dans le segment inférieur du marché (Wilcox et Bramley, 2010).

La dégradation de l'accessibilité financière au logement a également entraîné une hausse de la demande de logements sociaux. En 2009, on comptait environ 1.8 million de ménages sur les listes d'attente du logement social en Angleterre, soit une hausse de 70 % en 10 ans. Il est difficile de dire si ce chiffre dénote précisément les besoins en logements, car l'inscription sur la liste d'attente se fait sans critères d'éligibilité. Les demandeurs peuvent s'inscrire sur plusieurs listes, les registres sont peut-être périmés et les fortes décotes des loyers sociaux par rapport aux loyers du marché – environ 50 % en moyenne – sont susceptibles de gonfler la demande. En 2008, 43 % seulement des ménages inscrits sur les listes d'attente du logement social appartenaient à une catégorie « raisonnablement prioritaire » (les collectivités locales sont tenues, de par leur statut, d'accorder une priorité raisonnable aux personnes suivantes : les sans-abri ; les personnes occupant un logement

surpeuplé ou insalubre ; les personnes contraintes de déménager pour des raisons médicales/de protection sociale ou pour échapper à une situation très difficile). En tout état de cause, la réduction de l'accessibilité financière met à l'épreuve le secteur du logement social. Depuis 1997, les pouvoirs publics s'efforcent d'améliorer la qualité du logement social, et le nombre de ménages vivant dans des logements sociaux non décents a été réduit de plus d'un million, soit environ la moitié du total (DCLG, 2007). Cependant, l'expansion du parc de logements sociaux n'a pas suivi la croissance des besoins. Le Livre vert sur le logement (DCLG, 2007) estimait les besoins en nouveaux logements locatifs sociaux à 50 000 unités par an, soit près de 50 % de plus que l'accroissement moyen sur la période 1997-2009. Le nouveau gouvernement s'est engagé à livrer 150 000 logements neufs accessibles aux revenus modestes d'ici à 2014-15 (HM Treasury, 2010). En dépit des pénuries de logements et d'un bas niveau d'accessibilité financière à la propriété, les politiques publiques ont réussi à contenir le nombre des sans-abri, à la différence de beaucoup d'autres pays de l'OCDE (Fitzpatrick et Stephens, 2007).

### ***La dégradation de l'accessibilité financière à la propriété a des conséquences économiques et sociales défavorables***

Le taux de formation des ménages pourrait décroître, car les jeunes éprouvent de plus en plus de difficultés à acheter ou louer des logements appropriés. Ces dernières années, le rythme de formation des ménages a été plus faible que ne le laissaient prévoir les tendances démographiques (Meen et Andrew, 2008 ; Holmans, 2008). Même si d'autres facteurs sociaux économiques ont joué un rôle, l'accessibilité financière insuffisante a probablement été une cause importante. En Angleterre uniquement, 1.2 million de ménages ne peuvent pas être créés parce que les coûts de logement élevés contraignent les jeunes adultes à vivre chez leurs parents ou à partager des logements (NHPAU, 2009).

Une amélioration de l'accessibilité financière au logement peut avoir des effets positifs sur la croissance et la compétitivité. La mobilité des ménages augmenterait, favorisant ainsi l'allocation de la main-d'œuvre et la création d'emplois. Dans les régions où les prix de l'immobilier résidentiel sont élevés, surtout à Londres et dans le sud de l'Angleterre, il peut s'avérer difficile de recruter et de conserver des travailleurs. C'est particulièrement vrai pour le secteur public, où l'impossibilité d'attirer ou de retenir des travailleurs essentiels expérimentés (enseignants, infirmières, par exemple) peut nuire à la qualité des services publics. La cherté du logement fait monter le coût de la vie et les coûts de main-d'œuvre, d'où une perte de compétitivité pour l'économie britannique (Barker, 2004 ; Solutions, 2009). Améliorer l'accessibilité financière au logement serait aussi susceptible de réduire les inégalités sociales. Les hausses des prix immobiliers engendrent un transfert de richesse des locataires aux propriétaires et des ménages jeunes aux ménages âgés.

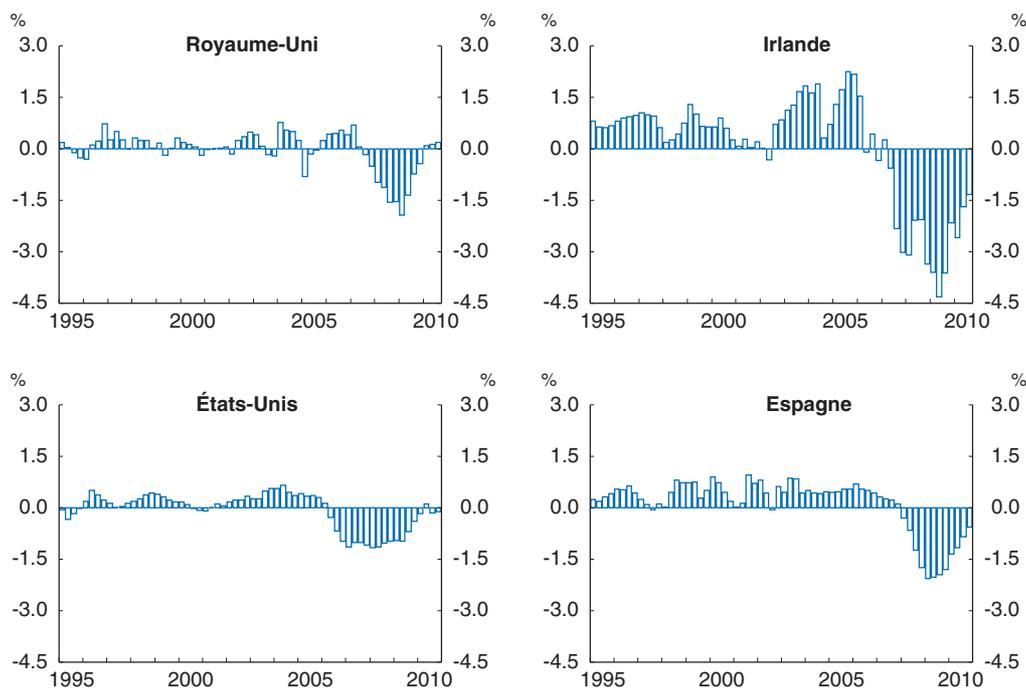
### ***L'évolution des prix des logements a contribué à la volatilité de l'économie dans son ensemble***

Les activités liées au logement forment un pan étendu et volatile de l'économie. La construction est un secteur important à forte intensité de main-d'œuvre, tandis que les services immobiliers et le financement du logement contribuent aussi à l'activité économique et à l'emploi. L'investissement résidentiel représente une part du PIB relativement réduite mais très variable. Durant l'expansion, les contraintes d'offre étant fortes, l'investissement en logements a apporté une contribution modeste à la croissance du PIB, de 0.15 % en moyenne par an entre 1995 et 2006. Cet apport est beaucoup plus faible

que dans d'autres pays ayant connu une hausse comparable des prix immobiliers, notamment l'Espagne ou l'Irlande (graphique 2.5). Pendant la récession, l'effondrement de l'investissement résidentiel a fortement contribué à la contraction du PIB. La chute de l'investissement en logements a été plus spectaculaire – de 50 % entre le pic et le creux – et plus prolongée que celle des prix, le niveau actuel étant encore inférieur de quelque 40 % au pic. Du fait des incertitudes économiques et des contraintes de financement, le nombre de logements permanents achevés en Angleterre a chuté de près d'un tiers entre 2007 et 2009 pour tomber à moins de 120 000 unités. Cela correspond à la moitié de l'objectif fixé dans le Livre vert sur le logement publié en 2007 par le *Department for Communities and Local Government* (DCLG, 2007). Par ailleurs, la construction contribue massivement aux fluctuations de l'emploi. Entre 1997 et 2008, plus d'un demi-million d'emplois ont été créés dans ce secteur, soit près d'un cinquième des créations totales d'emplois au cours de cette période. Entre le troisième trimestre 2008 et le premier trimestre 2010, la construction a perdu environ 300 000 emplois, soit à peu près la moitié des pertes totales durant la récession<sup>1</sup>.

### Graphique 2.5. Investissement réel dans le secteur résidentiel

Contribution par rapport à la croissance du PIB en glissement annuel



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511378>

Le patrimoine immobilier semble être un important moteur de la consommation des ménages (encadré 2.1). Une augmentation d'une livre du patrimoine immobilier net se traduit par une hausse de 7 pence des dépenses des ménages britanniques, contre 4 pence pour le patrimoine financier net. Catte, et al. (2004) démontrent que le lien entre le patrimoine immobilier et la consommation est plus étroit au Royaume-Uni et dans d'autres pays anglophones dotés de marchés hypothécaires plus développés que dans la

### Encadré 2.1. Quel rapport y a-t-il entre la consommation privée et le patrimoine immobilier\* ?

Du milieu des années 90 jusqu'à la récession récente, la consommation privée a progressé plus rapidement que le revenu des ménages. Le présent encadré analyse le rôle de la hausse du patrimoine immobilier et financier dans cette évolution. Une fonction de consommation d'après Catte, *et al.* (2004) est estimée pour la période 1987 T4-2009 T4. L'équation met en relation la consommation privée réelle avec le revenu d'activité réel, le patrimoine immobilier et financier réel, le taux de chômage et le taux d'intérêt à court terme réel. Une équation à correction d'erreurs est estimée en deux étapes à l'aide de la méthode Stock-Watson (Stock et Watson, 1993). Les résultats sont les suivants :

$$\begin{aligned} \Delta \ln C = & 0.005 + 0.094 \Delta \ln \text{NHW} - 0.010 \Delta \text{UNR} - 0.182 (\ln C_{-1} - 5.740 - 0.496 \ln Y_{-1} - 0.134 \ln \text{NHW}_{-1} \\ & (8.5) \quad (4.3) \quad \quad \quad (-4.3) \quad \quad \quad (-3.7) \quad \quad \quad (-6.1) \quad (-8.8) \quad \quad \quad (-12.1) \\ & - 0.157 \ln \text{NFW}_{-1} + 0.009 \text{UNR}_{-1} + 0.006 \text{IRS}_{-1} \\ & (-8.0) \quad \quad \quad (3.9) \quad \quad \quad (2.7) \end{aligned}$$

$$R^2 = 0.49; s = 0.005; DW = 2.09$$

(les valeurs t sont données entre parenthèses)

Où :

C = Consommation privée réelle

Y = Revenu d'activité réel des ménages

NHW = Patrimoine immobilier net réel (patrimoine immobilier net des hypothèques)

NFW = Patrimoine financier réel net (actifs financiers nets des passifs financiers non hypothécaires)

UNR = Taux de chômage

IRS = Taux d'intérêt à court terme réel

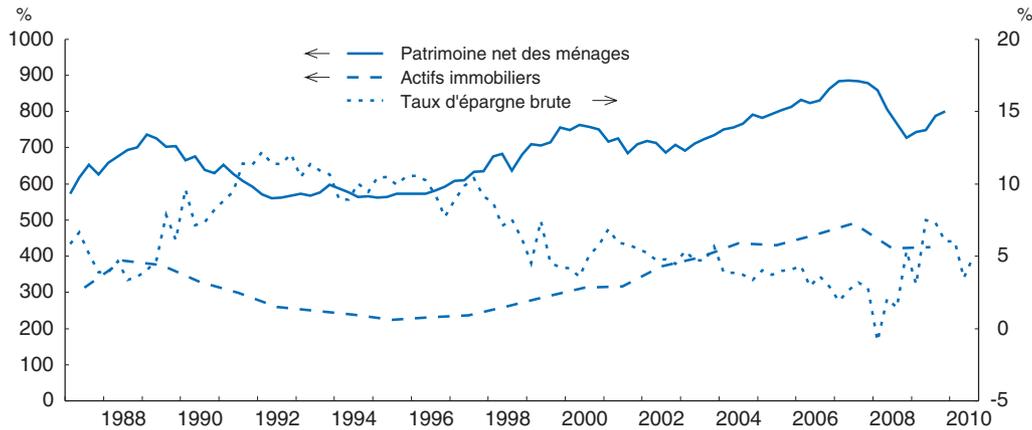
Les résultats des estimations sont proches de ceux présentés dans Catte, *et al.* (2004). La spécification de l'équation avec des élasticités constantes de la consommation par rapport au patrimoine implique que les propensions marginales à consommer (PMC) varient au fil du temps. La PMC peut être évaluée en multipliant des coefficients (élasticités) par le ratio moyen de la consommation réelle au patrimoine immobilier ou financier réel sur la période d'échantillonnage\*. Les estimations des PMC à long terme du patrimoine immobilier et du patrimoine financier sont respectivement de 0.07 et 0.04. La PMC à court terme du patrimoine immobilier est de 0.05. La PMC à court terme du patrimoine financier ne s'est pas avérée significative d'un point de vue statistique.

\* Si le ratio consommation/patrimoine immobilier sur la période d'échantillonnage était remplacé par le même ratio en fin de période, les PMC du patrimoine immobilier seraient légèrement plus faibles : 0.05 à long terme et 0.03 à court terme.

plupart des autres pays de l'OCDE. Entre le milieu des années 90 et 2007, la valorisation du patrimoine immobilier a coïncidé avec une baisse tendancielle du taux d'épargne des ménages (graphique 2.6). L'extraction hypothécaire a contribué à faire en sorte que l'augmentation du patrimoine immobilier se traduise par une élévation du niveau de la consommation privée. Elle a atteint 8.5 % du revenu des ménages après impôt à la fin de 2003 (graphique 2.7)<sup>2</sup>. La valorisation du patrimoine immobilier a permis de garantir des emprunts supplémentaires et de financer ainsi une augmentation de la consommation, même si l'extraction hypothécaire s'est aussi substituée à des formes d'emprunt plus coûteuses (par exemple, les prêts personnels ou les achats par carte de crédit). Le

Graphique 2.6. **Patrimoine et épargne des ménages**

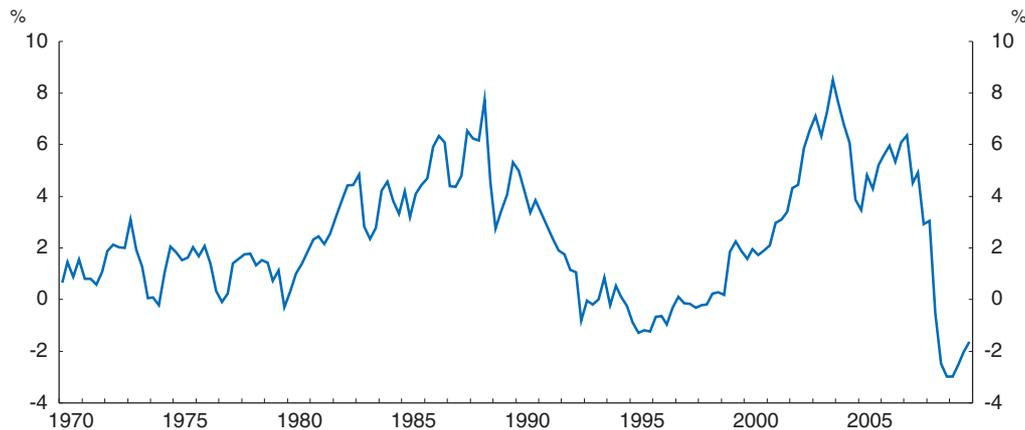
En pourcentage du revenu disponible



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et Office national des statistiques.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932511397>Graphique 2.7. **Extraction hypothécaire**

En pourcentage du revenu après impôt



Source : Banque d'Angleterre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932511416>

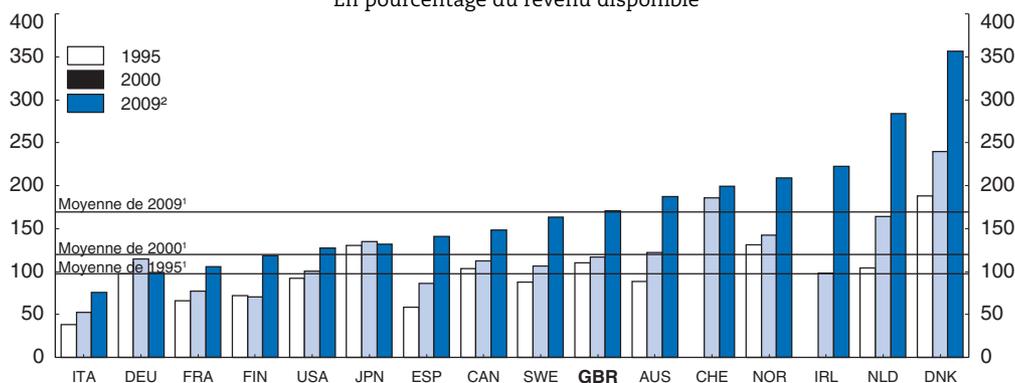
patrimoine immobilier a aussi servi de garantie pour des emprunts destinés à acquérir un autre logement ou des actifs financiers, ce qui a amplifié l'expansion conjoncturelle. La montée des prix des actifs a généré de la richesse, qui a été utilisée comme garantie pour contracter de nouveaux emprunts, d'où une expansion de la demande d'actifs et, partant, une nouvelle hausse des prix des actifs, ce processus se poursuivant jusqu'à ce que la crise du crédit déclenche une inversion brutale.

**Certains ménages et établissements financiers sont vulnérables**

Bien que la correction récente des prix des logements ait érodé le patrimoine immobilier, les propriétaires disposent encore en moyenne d'une réserve immobilière substantielle. La dette des ménages au Royaume-Uni est passée de 110 % de revenu disponible en 1995 à 170 % en 2009, niveau proche de la moyenne OCDE (graphique 2.8). Le passif hypothécaire est de loin la principale composante du passif des ménages, à 133 %

Graphique 2.8. Dette brute des ménages

En pourcentage du revenu disponible



1. Les moyennes ne sont pas pondérées.

2. 2008 pour la Suisse.

Source : OCDE, Base de données des comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511435>

du revenu disponible en 2009. En même temps, les actifs résidentiels s'élevaient à 426 % du revenu disponible, si bien que le secteur des ménages affichait une position patrimoniale largement créditrice. Selon les estimations du *Council of Mortgage Lenders* pour 2007, 42 % du patrimoine immobilier étaient détenus en pleine propriété, le reste étant détenu par des emprunteurs hypothécaires. Mais pour ces derniers, la part libre d'hypothèque représentait en moyenne 48 % de leur patrimoine immobilier brut (CML, 2008).

La baisse des prix des logements a entraîné une augmentation de la proportion de ménages ayant un patrimoine immobilier net négatif, mais celle-ci a été beaucoup plus limitée qu'aux États-Unis. La proportion de ménages ayant souscrit un emprunt hypothécaire et dont le patrimoine immobilier net est négatif est passée de quelque 4 % en septembre 2008 à 7-11 % au premier trimestre 2009 (Hellebrandt et al., 2009). Certes, la hausse est notable, mais la proportion de ménages dont le patrimoine immobilier a une valeur inférieure à la valeur de l'emprunt est très loin de celle (un sur quatre) qui a été atteinte aux États-Unis au premier trimestre 2010 (Harvard, 2010). De plus, pour la plupart des ménages britanniques dont le patrimoine hypothécaire net est négatif, les montants en cause étaient relativement faibles, inférieurs à 15 000 GBP dans 78 % des cas. Au premier trimestre 2009, alors même que les prix des logements étaient proches de leurs récents points bas, 75 % des ménages britanniques avaient un ratio de prêt à la valeur du bien inférieur à 75 % (Hellebrandt et al., 2009).

Bien que certains ménages soient vulnérables à la crise immobilière et à la dégradation des conditions économiques, les arriérés de paiement et les saisies pendant la dernière récession ont été moins importants que ne l'avaient craint la plupart des observateurs. La récession a entraîné un accroissement du nombre des prêts en souffrance et des saisies par rapport aux niveaux très bas observés au milieu des années 2000. Le taux des crédits hypothécaires en retard de plus de trois mois est passé de 1 % environ à un maximum de 2.5 % au deuxième trimestre 2009, avant de décroître lentement. Le nombre des saisies est passé d'un point bas de moins de 10 000 par an en 2003 et 2004 à 46 000 en 2009 (environ 0.4 % des prêts hypothécaires), mais il diminue lentement, le *Council of Mortgage Lenders* prévoyant 39 000 saisies en 2010 (août 2010). Ce chiffre est très inférieur à celui du début des années 90, où le taux des emprunts hypothécaires en retard depuis plus

de trois mois et le nombre de saisies atteignaient respectivement près de 6 % des crédits et 75 500 (près de 0.8 % des emprunts hypothécaires). Il convient de noter, même si ce segment de marché est relativement étroit, que les arriérés sont particulièrement élevés pour les prêts d'organismes spécialisés (non bancaires) qui ont augmenté régulièrement pendant la flambée immobilière, selon un modèle d'activité fondé sur les prêts gagés sur la valeur acquise des biens immobiliers, qui donnait donc plus de poids à la valeur de la garantie qu'à la capacité de remboursement des emprunteurs (FSA, 2009). Dans une optique internationale, les arriérés hypothécaires au Royaume-Uni apparaissent bien plus élevés qu'en Australie et au Canada, un peu plus faibles qu'en Espagne mais beaucoup plus réduits qu'en Irlande et aux États-Unis (RBA, 2010 ; Irish Mortgage Arrears and Personal Debt Expert Group, 2010). La baisse des taux d'intérêt a été un important facteur de la résilience des ménages. Étant donné que les crédits hypothécaires à taux variable prédominent au Royaume-Uni, la forte baisse des taux d'intérêt à court terme a fortement allégé les charges financières liées aux emprunts hypothécaires. Des programmes publics de soutien – *Support for Mortgage Interest*, *Mortgage Rescue Scheme* et *Homeowners Mortgage Support* – ont également joué un rôle, même si le nombre de ménages bénéficiaires est resté faible.

Une hausse des taux d'intérêt, une nouvelle dégradation du marché du travail ou une rechute des prix immobiliers pourraient engendrer des difficultés financières pour de nombreux ménages. En 2006-07, environ 40 % des ménages les plus pauvres (revenu disponible inférieur à 1000 GBP par mois) consacraient plus de la moitié de leur revenu disponible au remboursement de leur emprunt hypothécaire (FSA, 2009). Si leur situation en termes de revenu se dégradait encore et/ou si les taux d'intérêt s'élevaient, ils seraient confrontés à de graves difficultés financières. Les ménages à bas revenu sont aussi les plus vulnérables face au chômage. Le bas niveau des taux d'intérêt et la stabilisation assez rapide des prix immobiliers ont amélioré les perspectives de remboursement des emprunts hypothécaires en souffrance. Cette évolution a conduit les prêteurs, encouragés pour partie par des initiatives gouvernementales, à adopter des délais de grâce généreux durant la récession actuelle (Styles, 2010).

Les établissements de crédit hypothécaire ont été durement frappés par la crise mondiale, en particulier ceux qui étaient très tributaires de financements à court terme sur les marchés institutionnels. Trois des cinq principaux ont eu besoin d'un soutien public durant la crise, et l'un d'entre eux a été totalement nationalisé (EMF, 2009). HBOS et Lloyds TSB font désormais partie du *Lloyds Banking Group*, qui est lui-même partiellement contrôlé par l'État. Northern Rock est entièrement contrôlé par l'État. Les normes de crédit ont été assouplies dans les années précédant la crise financière, où l'on a constaté un accroissement de la part des prêts hypothécaires non documentés, capitalisés à l'échéance et assortis d'un ratio prêt/revenu ou prêt/valeur élevé (FSA, 2009). Toutefois, on l'a vu, même dans des conditions économiques défavorables, les arriérés sur les crédits hypothécaires n'ont pas spectaculairement augmenté. Mais les prêteurs hypothécaires avaient recouru de plus en plus à des financements de gros, en particulier par le biais de la titrisation des créances hypothécaires (André, 2011). En 2001, les prêts consentis par des banques britanniques à des emprunteurs non bancaires étaient comparables aux dépôts intérieurs. En 2008, l'écart de financement entre les dépôts de la clientèle et les prêts atteignait 738 milliards GBP (OCDE, 2009a). Le financement sur les marchés institutionnels a permis une croissance très rapide du crédit hypothécaire – à titre d'exemple, le taux de croissance annuelle moyenne des prêts octroyés par Northern Rock entre 2001 et 2006 a dépassé 30 %

(Onado, 2010). Lorsque le marché des crédits hypothécaires à risque des États-Unis s'est effondré, l'appétit des investisseurs pour les titres adossés à des créances hypothécaires a pratiquement disparu, de sorte que les banques ont été incapables de financer leurs portefeuilles. Le secteur financier est en voie de rétablissement, grâce au soutien considérable apporté par l'État et la Banque d'Angleterre, mais il doit être mieux réglementé et recourir désormais à des sources de financement plus stables et plus variées (voir chapitre 1).

### Accroître l'efficacité et la résilience du marché du logement

Ce survol du marché du logement britannique a mis en lumière un certain nombre de faiblesses qui appellent des mesures visant à améliorer l'efficacité du marché et sa résilience face aux chocs économiques et financiers. Une question clé pour les pouvoirs publics est celle de savoir dans quelle mesure la hausse des prix reflète les paramètres fondamentaux ou correspond à une bulle spéculative. En élaborant les politiques du logement, il importe également de reconnaître que les différentes parties du système sont interdépendantes. À titre d'exemple, un marché hypothécaire efficace pourrait faciliter l'accession à la propriété et instaurer des conditions de logement plus satisfaisantes pour de nombreux ménages. Mais si l'offre de logements ne réagit pas à la demande, l'augmentation de la capacité d'emprunt se traduira surtout par une hausse des prix immobiliers, et l'accès à un meilleur logement ne sera pas amélioré. En outre, il faut prendre en compte l'impact social des politiques de logement.

#### ***Au Royaume-Uni, les hausses de prix reflètent en général les paramètres fondamentaux de l'économie***

Des estimations économiques montrent que les paramètres fondamentaux peuvent largement expliquer l'évolution des prix immobiliers au Royaume-Uni (encadré 2.2). La hausse des prix réels des logements durant la phase d'expansion entre 1995 et 2007 peut être attribuée en grande partie à un accroissement des revenus et à une augmentation du nombre de ménages. La baisse des taux hypothécaires a également contribué à la montée des prix immobiliers. Toutefois, cette contribution semble avoir été relativement modeste par rapport à d'autres pays qui ont connu des flambées immobilières, la réduction des taux hypothécaires au Royaume-Uni durant cette période n'ayant pas été aussi forte qu'en Espagne ou en Irlande, par exemple. Mais l'effet compensateur de l'accroissement de l'offre de logements a été également beaucoup plus faible au Royaume-Uni, où la réponse de l'investissement immobilier à la hausse des prix a été beaucoup plus discrète que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (Miles et Pilonca, 2008 ; André, 2010). La dynamique à court terme rend compte d'une surréaction des prix des logements, par rapport à leur niveau d'équilibre à long terme, de l'ordre de 10 % au pic du marché. Ce dépassement est prévisible, étant donné que les anticipations de prix immobiliers sont rétrospectives, du moins dans une certaine mesure.

Le lien robuste identifié par les modèles économiques entre les prix immobiliers réels et leurs principaux déterminants n'exclut pas de brusques ajustements des prix des logements. De fait, les prix réels des logements sont particulièrement sensibles aux variations du revenu réel des ménages et des taux d'intérêt. De surcroît, certains déterminants des prix immobiliers peuvent eux-mêmes s'écarter nettement de leurs valeurs d'équilibre, et entraîner ces prix jusqu'à des niveaux qui, quoique justifiés sur le

### Encadré 2.2. Quel est le lien entre les prix des logements et les paramètres fondamentaux ?

Afin d'évaluer dans quelle mesure les facteurs fondamentaux peuvent expliquer l'évolution des prix réels des logements, on a estimé un modèle de correction d'erreurs. Ce modèle est assez classique dans les études en la matière, et des versions de cette équation ont donné des résultats très cohérents au fil des années (Meen, 2008). En particulier, il s'avère que l'équation donne des résultats satisfaisants en dehors de l'échantillon. L'équation de prix immobiliers ci-après a été estimée sur la période 1969T2-2010T1 :

$$\begin{aligned} \Delta \ln \text{RHP} = & -1.19 + 0.24 \Delta \ln \text{RY} - 0.005 \Delta \text{UC} - 0.11 (\ln \text{RHP}_{-1} - 2.94 \ln \text{RY}_{-1} - 0.12 \ln \text{RFW}_{-1} + 2.089 \ln \text{HS}_{-1}) \\ & (-4.7) \quad (2.7) \quad (-6.9) \quad (-6.7) \quad (-5.1) \quad (-1.4) \quad (4.4) \\ & + 0.04 \text{UC}_{-1} - 2.22 \text{WSH}_{-1}) \\ & (12.4) \quad (-2.5) \end{aligned}$$

$$R^2 = 0.75; s = 0.016; DW = 1.81$$

(les valeurs t sont indiquées entre parenthèses).

Où :

RHP = Prix réels des logements\*

RY = Revenu disponible réel des ménages\*

UC = Coût d'usage du logement

RFW = Patrimoine financier réel des ménages\*

HS = Parc de logements

WSH = Part des salaires et traitements dans le revenu des ménages.

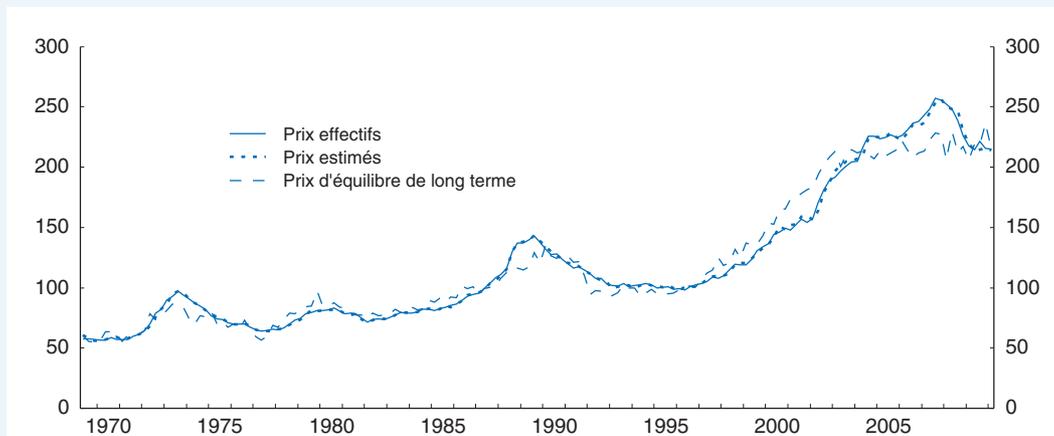
Il convient de mettre en lumière un certain nombre de caractéristiques du modèle. Premièrement, les variables démographiques n'apparaissent pas directement dans l'équation. Mais le revenu disponible réel des ménages est le produit du revenu réel par ménage et du nombre de ménages. Lorsque ces deux variables sont intégrées séparément dans la régression, leurs coefficients ne sont pas significativement différents l'un de l'autre. Par conséquent, il est possible de n'incorporer que le revenu disponible réel total. Deuxièmement, le coût d'usage du logement – qui dépend du taux hypothécaire, du taux d'amortissement du logement, des impôts liés au logement et des plus-values immobilières escomptées, comprend une mesure du rationnement des crédits hypothécaires (voir Meen, 2008, pour plus de détails). Étant donné que les plus-values escomptées sont influencées par les prix antérieurs des logements, il existe un biais d'endogénéité potentiel. L'omission des plus-values escomptées réduit la capacité de l'équation d'expliquer la dynamique à court terme, mais n'altère pas de manière significative l'équilibre de long terme estimé. Cela s'accorde avec l'idée que les anticipations extrapolatives tendent à entraîner des surs réactions pendant les flambées immobilières. Troisièmement, les élasticités des prix immobiliers réels par rapport au revenu réel et au coût d'usage du logement sont élevées. Par conséquent, de faibles variations de ces variables peuvent entraîner des fluctuations notables des prix immobiliers réels. Quatrièmement, comme on s'y attendait, le parc de logements a un effet négatif sur les prix réels des logements, mais celui-ci est assez faible. Une augmentation de 1 % du parc immobilier réduirait les prix immobiliers réels d'environ 2 %. Pour mieux situer ce chiffre, on notera que l'accroissement annuel du parc de logements a été inférieur à 1 % au cours de la décennie écoulée. Cela signifie que la construction devrait fortement se développer pour exercer une pression à la baisse significative sur les prix si la demande est soutenue. Cinquièmement, la part des salaires et traitements dans le revenu des ménages rend compte du fait que les revenus salariaux et les revenus d'investissement peuvent avoir des effets différents sur la demande de logements (Meen et Andrew, 1998).

Le modèle suit très bien les données, les résidus absolus ne dépassant 3 % que de façon très exceptionnelle (graphique 2.9). Néanmoins, les ajustements des prix immobiliers réels sont lents – la vitesse d'ajustement de 0.11 implique que le retour au niveau d'équilibre demande en moyenne plus de deux ans. Par ailleurs, la dynamique à court terme tend à entraîner le marché vers une surs réaction durant les phases d'expansion, comme on peut l'observer à la fois à la fin des années 90 et entre 2004 et 2007.

### Encadré 2.2. Quel est le lien entre les prix des logements et les paramètres fondamentaux ? (suite)

#### Graphique 2.9. Prix réels des logements

1995 = 100



Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511454>

Au total, les déterminants traditionnels expliquent assez bien les évolutions des prix immobiliers en termes réels. Le tableau 2.1 indique les contributions des variables explicatives à la hausse des prix immobiliers réels au cours de la phase ascendante du cycle entre le milieu des années 90 et 2007. La croissance vigoureuse du revenu par ménage, l'augmentation du nombre de ménages due à la croissance démographique et à la réduction de la taille des ménages, mais aussi, dans une moindre mesure, la diminution du coût d'usage du logement, ont joué un rôle prépondérant dans la hausse des prix. L'augmentation du parc de logements (environ 14 % entre 1995 et 2007) a été insuffisante pour neutraliser l'influence des facteurs du côté de la demande. La dynamique de court terme explique une surréaction des prix de l'ordre de 10 % par rapport à leur niveau d'équilibre de long terme au pic du marché.

Tableau 2.1. Contributions à la variation des prix immobiliers réels

1995-2007

Revenu réel	123
<i>Dont :</i>	
Revenu réel par ménage	95
Nombre de ménages	28
Patrimoine financier réel	9
Parcs de logements	-38
Coût d'usage du logement	23
Part des salaires	16
Total des facteurs à long terme	134
Facteurs à court terme <sup>1</sup>	17
Contributions effectives	151

1. Les facteurs à court terme comprennent les termes en différences et un faible résidu.

Source : Calculs de l'OCDE.

\* Les variables réelles sont ajustées à l'aide du déflateur de la consommation privée.

moment, pourraient ne pas être soutenables. Tel serait le cas par exemple si des conditions de financement souples n'étaient pas durables.

D'autres études économétriques aboutissent à des conclusions contrastées sur le point de savoir si la hausse des prix immobiliers au Royaume-Uni reflète les variations des paramètres fondamentaux, ou s'il existe une « bulle immobilière », c'est-à-dire une situation telle que la hausse des prix est alimentée par des anticipations de nouvelles augmentations de prix. Barrell *et al.* (2004) ont estimé qu'en 2004 les prix des logements dépassaient déjà de quelque 30 % leur niveau d'équilibre. Le Fonds monétaire international a relevé une surestimation des prix des logements d'environ 30 % au pic du cycle (FMI, 2008). Miles et Pillonca (2008) ont construit un modèle permettant d'expliquer la progression des prix des logements entre 1996 et 2006, mais ils constatent qu'environ un tiers de la hausse peut être attribué aux plus-values escomptées. En revanche, Cameron *et al.* (2006), après avoir estimé un modèle dynamique sur données de panel des prix régionaux des logements au Royaume-Uni entre 1972 et 2003, n'ont pas constaté d'éléments dénotant une bulle récente. Muellbauer et Murphy (2008) n'observent pas de « bulle immobilière dans les prix récents des logements, du moins jusqu'en 2005, étant donné que l'immigration, la croissance des revenus et la forte hausse des marchés boursiers expliquent l'appréciation supplémentaire et l'écart de performance de Londres et du Sud-Est ». Toutefois, ils estiment qu'à la mi-2007, « les prix apparaissent un peu surévalués ». Meen (2008) ne trouve guère d'éléments d'observation dénotant des bulles immobilières au Royaume-Uni entre 1997 et 2007. Waldron et Zampolli (2010) qui utilisent un modèle calibré à générations imbriquées, concluent que « la hausse des prix des logements s'accorde globalement avec les autres modifications macroéconomiques au Royaume-Uni durant cette période ».

Au Royaume-Uni, les valeurs élevées des logements reflétaient davantage des tensions sur l'offre qu'un excédent de la demande, aussi les prix immobiliers ont enregistré une baisse relativement modérée et ont rebondi assez rapidement. Cela contraste avec l'évolution observée dans plusieurs autres pays de l'OCDE, où de fortes hausses des prix à partir du milieu des années 90 et jusqu'en 2006 se sont accompagnées d'une activité de construction dynamique, parfois largement alimentée par la spéculation. L'augmentation de la demande s'étant avérée pour l'essentiel insoutenable, il existe aujourd'hui un vaste surstock de logements qui pèse sur les prix dans certains endroits, notamment en Irlande, en Espagne et dans certaines régions des États-Unis. Ces exemples montrent que si la demande de logements devient excessive, une plus grande réactivité de l'offre risque de fausser davantage l'affectation des ressources. S'il est souhaitable que l'offre soit très élastique par rapport aux prix, il devient encore plus nécessaire dans ce cas d'éviter que la demande ne s'accroisse de façon insoutenable.

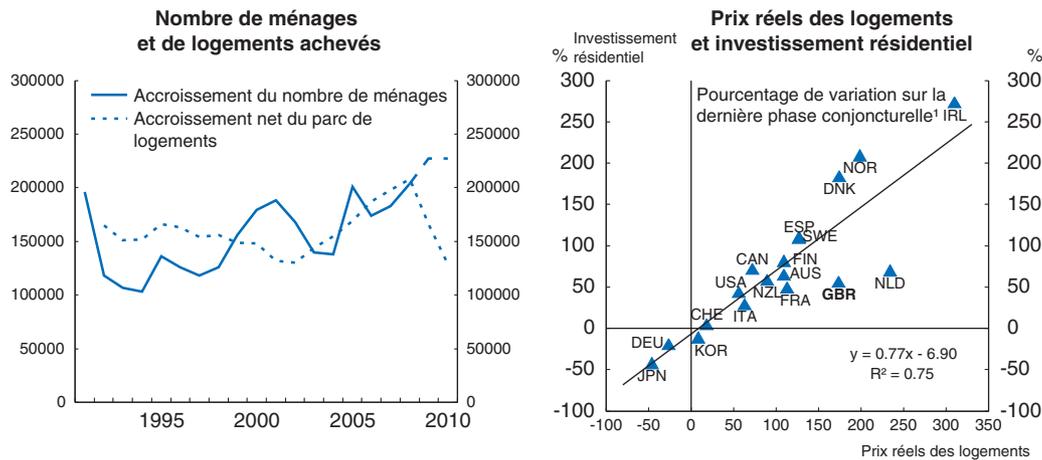
### ***Il faut rendre l'offre plus réactive à la demande***

Le parc de logements britanniques est en moyenne plus âgé et composé d'unités plus petites que ce n'est le cas dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Plus de 35 % des habitations ont été construites avant 1945 et les nouveaux logements ont une taille beaucoup plus réduite qu'en Europe continentale<sup>3</sup>. Le gouvernement souhaite remettre sur le marché les logements vacants. Mais ceux-ci ne représentent que 3 % environ du parc total, ce qui semble très peu par rapport à la moyenne internationale (Evans et Hartwich, 2005). Un marché du logement dynamique implique nécessairement un certain taux de logements inoccupés. De surcroît, les logements vides ne se trouvent pas nécessairement là où on en a

besoin (Solutions, 2009). Par conséquent, la remise en circulation des logements vides est utile à la marge, mais le potentiel de ce type de mesure est sans doute limité.

En dépit de la hausse rapide des prix, l'accroissement net du stock de logements au Royaume-Uni depuis la fin des années 90 n'a pas suivi l'augmentation du nombre des ménages, même si la formation des ménages elle-même a sans doute été freinée par les pénuries de logements (graphique 2.9, première partie). Si les estimations des besoins en logements sont très incertaines, il est largement admis que de nouveaux logements sont indispensables. Le Royaume-Uni est densément peuplé, surtout dans le Sud, mais on s'accorde à penser que le système d'aménagement du territoire est le principal obstacle à la construction immobilière (Barker, 2006b). Il est donc crucial de rendre le régime d'urbanisme plus flexible, plus prévisible et plus réactif aux signaux du marché, sans compromettre ses objectifs sociaux et environnementaux. Un accès plus aisé aux terrains pourrait aussi intensifier la concurrence et promouvoir l'innovation dans le secteur de la construction, qui serait ainsi mieux à même de s'adapter aux évolutions sociales, démographiques et environnementales. À moyen terme, une réforme réussie du régime de l'urbanisme contribuerait à restaurer l'accessibilité financière dans le segment des logements occupés par leurs propriétaires. Mais comme ces réformes mettent du temps pour porter leurs fruits, il est probable que l'accès au logement restera fortement limité pour les personnes à revenu faible ou moyen et pour les jeunes ménages dans le court et moyen terme. Dans ce contexte, il est important que les politiques du logement offrent un cadre favorable à un développement durable du marché locatif privé et du secteur social, lequel constitue un filet de sécurité essentiel dans un environnement immobilier et économique difficile.

Dans la zone OCDE, le Royaume-Uni se distingue, avec les Pays-Bas, par le fait qu'il a enregistré de fortes hausses des prix immobiliers réels mais seulement une croissance relativement modeste de l'investissement en logements (graphique 2.9, deuxième partie). L'offre de logements est toujours rigide à court terme, car il faut du temps pour obtenir les permis de construction, viabiliser les terrains et construire les bâtiments, mais elle est généralement plus élastique sur le long terme. Dans un large échantillon de pays de l'OCDE, l'investissement résidentiel a été étroitement corrélé avec les variations des prix immobiliers au cours du dernier cycle, ce qui donne à penser que l'offre est en moyenne assez réactive aux signaux de prix à moyen terme. Des études économétriques confirment que l'élasticité-prix de l'offre de logements est basse au Royaume-Uni. Selon des estimations récentes de l'OCDE, une hausse de 1 % des prix réels des logements n'entraîne qu'une augmentation de 0.4 % de l'investissement résidentiel dans le long terme (Caldera Sánchez et Johansson, 2011). Bien que de nombreux pays d'Europe continentale se caractérisent aussi par une faible élasticité-prix de l'offre, le Royaume-Uni figure parmi ceux où la réaction de l'offre est particulièrement discrète depuis une vingtaine d'années. Swank *et al.* (2002) signalent une élasticité-prix de l'offre de 0.3 au Royaume-Uni, contre 0.45 aux Pays-Bas, 1.1 en France, 1.4 aux États-Unis et 2.0 en Allemagne. Meen (2005) constate que l'élasticité-prix de l'offre est proche de zéro depuis les années 90. Des recherches récentes confirment que l'offre de logements est moins réactive aux conditions du marché en Grande-Bretagne que ce n'est le cas aux États-Unis ou en Australie (Ball *et al.*, 2010). La nécessité d'accroître l'offre de logements est largement reconnue. Le Livre vert du DCLG (DCLG, 2007) a fixé un objectif ambitieux, à savoir la livraison de 3 millions de logements à l'horizon 2020. Le nouveau gouvernement juge ces objectifs impropres, mais reconnaît qu'il faut davantage de logements (HMG, 2010).

Graphique 2.10. **L'offre de logements ne répond pas aux pressions de la demande**

1. La dernière phase cyclique correspond à l'expansion qui s'est terminée en 2006-2007 pour la plupart des pays (voir tableau 1 de André, 2010). Pour le Japon et l'Allemagne, elle correspond à l'actuel ralentissement.

Source : DCLG, tableaux 244 et 401, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et sources nationales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932511473>

Les contraintes physiques sur la disponibilité de terrains sont limitées, malgré la forte densité démographique de l'Angleterre, surtout dans le Sud. La proportion de terrains construits en Angleterre et au Pays-de-Galles atteignait tout au plus 13.5 % en 2000 (Barker, 2008). Environ 36 % des terres sont protégées (près de 60 % dans le Sud-Est), soit pour des raisons environnementales (zones de beauté naturelle exceptionnelle, parcs nationaux et sites d'intérêt scientifique spécial, par exemple), soit dans le cadre des ceintures vertes. Il convient de noter que les ceintures vertes, qui couvrent quelque 13 % du territoire anglais, ne correspondent pas à une désignation environnementale, mais à une politique de planification visant à empêcher le développement urbain en tache d'huile (Barker, 2004). GO-Science (2010) estime que la surface foncière correspondant à l'objectif 2007 du DCLG, de 240 000 logements neufs par an, représenterait 0.06 % de la superficie totale de l'Angleterre. Même la construction de 120 000 logements par an dans le Sud-Est pendant dix ans – hypothèse extrême – ne consommerait que 0.75 % de la superficie totale de cette région (Barker, 2004)<sup>4</sup>.

### **Une réforme de l'aménagement du territoire est essentielle**

Le régime de planification a été un obstacle majeur à l'expansion du secteur du logement (encadré 2.3). Un assouplissement des contraintes urbanistiques d'une manière compatible avec la protection de l'environnement et avec les objectifs sociaux pourrait avoir une incidence substantielle sur les prix immobiliers. Hilber et Vermeulen (2010) estiment que les contraintes réglementaires ont un net effet positif à long terme sur les prix des logements, alors que l'action des contraintes dues à la pénurie de terrains constructibles se limite aux zones fortement urbanisées. Si les règlements d'urbanisme étaient complètement assouplis, les prix des logements enregistreraient une baisse comprise entre 21 et 38 % (en 2008) et l'écart-type des prix diminuerait de 30-52 % (sur la période 1974-2008). À l'évidence, il n'est ni possible ni souhaitable de libéraliser complètement les règlements d'urbanisme, mais ces estimations montrent clairement que les contraintes de planification ont un fort impact sur le niveau et l'instabilité des prix des logements.

### Encadré 2.3. Le régime d'urbanisme centralisé n'a pas permis de construire suffisamment de logements

Le régime d'aménagement du territoire à approche descendante a été institué par la *Town and Country Planning Act* de 1947. Le nouveau gouvernement a entrepris de réformer ce dispositif, qui n'a pas permis d'offrir suffisamment de terrains à bâtir, du moins au cours des deux décennies écoulées<sup>1</sup>. Le présent encadré décrit ce système de planification centralisé tel qu'il a fonctionné jusqu'à la mi-2010.

Des objectifs nationaux pour le nombre de logements neufs ont été établis à partir de projections démographiques, qui ont été traduites en stratégies spatiales régionales (*regional spatial strategies*, RSS) et en cadres de développement local (*local development frameworks*, LDF). La RSS a établi une stratégie de développement global pour la région au cours des 15 à 20 prochaines années, identifié des zones de construction de logements neufs et de réhabilitation et défini des priorités pour les infrastructures et l'environnement. Le LDF a déterminé la planification spatiale – par exemple l'implantation, la taille et le type des logements neufs ainsi que la proportion de logements accessibles aux revenus modestes – pour la zone couverte par l'autorité de planification locale (*local planning authority*, LPA). En outre, les LPA pouvaient négocier les contributions des promoteurs, en particulier aux infrastructures et aux logements accessibles, dans le cadre d'une obligation d'aménagement du territoire (article 106 de la *Town and Country Planning Act* de 1990). Le prélèvement local au titre des infrastructures (*Community infrastructure levy*, CIL) a été introduit en avril 2010 pour permettre aux LPA de taxer les gains tirés de l'octroi du statut de terrain constructible afin de financer les infrastructures d'une manière plus directe et plus prévisible que par le biais des accords au titre de l'article 106.

Les prévisions sur le nombre de ménages, qui ont joué un rôle clé dans les RSS, sont très incertaines, surtout à l'échelon régional (Barker, 2008). De surcroît, les prévisions du nombre de ménages fondées sur des tendances ne prennent pas en compte les signaux du marché, et en particulier l'impact des prix immobiliers sur la demande de logements et sur la formation des ménages (Meen et Andrews, 2008). Par conséquent, il s'est avéré très difficile de construire le nombre voulu de logements dans les endroits voulus. Pour surmonter ces difficultés et répondre à une recommandation du rapport Barker sur l'offre de logements (Barker, 2004), le gouvernement de l'époque a adopté des objectifs d'accessibilité financière et créé en 2006 la *National Housing and Planning Advice Unit* (NHPAU) chargée de suivre le niveau d'accessibilité financière et l'offre de logements et de conseiller les gouvernements et les régions à cet égard.

Le régime d'urbanisme a également fixé des objectifs concernant la construction sur des sites déjà bâtis et la densité de construction, objectifs qui ont été critiqués pour avoir induit une offre excessive d'appartements, alors que les ménages préfèrent les maisons, et entraîné la disparition des jardins en zone urbaine – on a parlé à ce sujet de « ruée sur les jardins » (Nickell, 2009)<sup>2</sup>.

1. Le régime d'urbanisme a aussi créé des obstacles à l'expansion des entreprises – comme l'ont souligné le rapport Barker sur l'aménagement du territoire (Barker, 2006b) et les éditions successives de l'étude *Objectif croissance* de l'OCDE –, mais aussi aux projets sur l'énergie renouvelable.
2. Les jardins étaient inclus dans les sites déjà bâtis. Ce n'est plus le cas depuis juin 2010.

En accordant les permis d'aménagement, les autorités devraient jauger plus soigneusement les coûts et les avantages des projets immobiliers. Le régime de planification joue un rôle essentiel pour promouvoir des objectifs environnementaux – y compris

l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci – et des objectifs sociaux tels que la rénovation urbaine, la protection des centres-villes, la maîtrise du développement urbain. Toutefois, le rapport Barker sur l'aménagement du territoire a indiqué que les avantages économiques des projets immobiliers ne bénéficient peut-être pas d'une attention suffisante dans les décisions d'urbanisme et que le système de planification devrait être plus réactif aux signaux de prix (Barker, 2006b). Mais les avantages et les coûts de nouveaux projets d'aménagement sont difficiles à évaluer. Les avantages sont souvent diffus, indirects – il s'agit par exemple des effets sur l'emploi, la croissance et la distribution du revenu – et se manifestent à long terme. Parmi les coûts figurent de possibles pertes d'aménité, de résilience des écosystèmes ou de qualité de l'environnement, qui sont difficiles à mesurer. Néanmoins, des études récentes montrent que, dans l'optique d'une analyse coûts-avantages complète, le régime d'urbanisme est trop restrictif. En particulier, le rapport du *Government Office for Science* sur l'avenir de l'aménagement du territoire affirme :

*« De solides arguments économiques portent à penser que les mesures d'aménagement du territoire applicables aux terres dans certaines régions, surtout dans le Sud-Est de l'Angleterre, sont plus rigoureuses que ne le justifient les évaluations actuelles des coûts nets de l'aménagement immobilier. La libération de terrains pour viabilisation dans les régions à demande élevée peut générer d'importants gains de bien-être social et exigerait un certain assouplissement de la politique d'aménagement du territoire. Les coûts et avantages sociaux, économiques et environnementaux à long terme devront être soigneusement pesés » (GO-Science, 2010).*

Le nouveau gouvernement a décidé d'entreprendre une refonte en profondeur du régime d'aménagement du territoire. L'idée centrale, conforme au *Localism agenda*, est de « créer un régime d'urbanisme comportant un cadre national de base pour les priorités et politiques de planification, à l'intérieur duquel les populations locales et leurs élus puissent produire leurs propres politiques locales afin de créer des communautés durables, attrayantes et agréables à vivre » (Conservative Party, 2010). En conséquence, les objectifs de construction fixés au niveau central et l'échelon régional de planification ont été supprimés, et la NHPAU a été fermée. Les autorités d'urbanisme locales seront chargées d'évaluer les besoins locaux en logements et de définir les zones appropriées où des terrains pourront être libérés afin de répondre à ces besoins. La prime aux logements neufs (*New Homes Bonus*, NHB) incitera les communautés locales à autoriser les projets immobiliers : les autorités locales bénéficieront d'un transfert de l'administration centrale égal au montant perçu sur les logements neufs par le biais de la *council tax* (taxe d'habitation) pendant une durée de six ans.

En principe, il est intéressant de remplacer le système d'urbanisme à approche descendante par un cadre décentralisé dans lequel les autorités locales sont habilitées à fixer leurs priorités de développement et incitées à autoriser la construction. Une carence fondamentale du système de planification descendant était le fait qu'il n'incitait guère les autorités locales à autoriser les projets immobiliers. Ainsi qu'on l'a noté, les avantages de l'aménagement immobilier sont souvent diffus, indirects et à long terme, tandis que les coûts associés sont locaux, visibles et se manifestent à court terme (Barker, 2006b). Les résidents locaux sont souvent opposés à la construction de logements dans leur voisinage, attitude souvent décrite par l'expression « *NIMBYism* » (*Not In My Back Yard*). Une enquête récente réalisée par YouGov pour la NHPAU montre qu'en moyenne un adulte anglais sur deux seulement se déclare favorable à un projet immobilier dans son voisinage, même si le soutien est plus marqué parmi les jeunes, dans le Nord-Est et à Londres (NHPAU, 2010).

L'opposition accrue aux objectifs fixés par les autorités nationales et régionales au niveau local explique en grande partie pourquoi le système descendant n'a pas permis de fournir suffisamment de logements pour empêcher une forte réduction de l'accessibilité financière à la propriété ces dernières années (Burgess *et al.*, 2010). L'un des principaux défis du système de planification ouvert (« *open source* ») consistera à encourager les communautés à appuyer les aménagements immobiliers (encadré 2.4).

La décentralisation offre aussi une occasion de simplifier le régime d'urbanisme. Une fois les plans locaux approuvés par les communautés locales, la présomption de viabilité du développement immobilier – droit de construire sous réserve que le projet soit conforme aux normes nationales et au plan local – devrait accélérer la procédure d'octroi du permis d'aménagement et la rendre plus prévisible (HMG, 2010). Cela rapprocherait le système britannique du régime de zonage en vigueur aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande ou des schémas directeurs en place en Allemagne, en Autriche et aux Pays-Bas. Dans ces systèmes, un plan définit le type de bâtiment qui est approprié dans une zone particulière, et aucun permis d'aménagement n'est exigé indépendamment des obligations liées au plan. Ces systèmes tendent à renforcer la réactivité de l'offre de logements par rapport aux systèmes dans lesquels des permis individuels sont exigés. Toutefois, il est « important de faire la distinction entre la manière dont les systèmes fonctionnent en théorie et celle dont ils sont appliqués dans la pratique » (Barker, 2006a). C'est ainsi que le système néerlandais est devenu de plus en plus restrictif depuis le début des années 90.

La suppression récente de l'échelon régional de planification soulève d'importantes questions concernant la planification stratégique des infrastructures et des services publics. Dans un certain nombre de secteurs, notamment la santé, l'éducation, les transports, la gestion des déchets et la prévention des inondations, il est essentiel de garantir la cohérence et la coordination des différents plans locaux. Le projet de loi sur le « localisme » établira un « nouveau devoir statutaire de coopérer pour les autorités locales, les organismes publics et les organismes privés qui jouent un rôle crucial dans l'élaboration des plans, notamment les fournisseurs d'infrastructures » (HMG, 2010). Mais il convient de définir un cadre précis pour cette coopération. Il est également important de faire en sorte que l'expertise en matière de planification stratégique qui existe au niveau régional ne soit pas dissipée (Burgess *et al.*, 2010). Par ailleurs, les autorités locales de planification devraient bénéficier d'une assistance technique lorsqu'elles en ont besoin.

On l'a vu, les restrictions de l'utilisation de terres pour la construction résidentielle résultent davantage de contraintes d'urbanisme que de la pénurie de terrains appropriés. En particulier, les ceintures vertes limitent très fortement la construction de logements. L'objectif fondamental des ceintures vertes est d'empêcher le développement urbain en tâche d'huile. Elles jouent aussi un rôle dans la réalisation d'autres objectifs tels que la protection de l'environnement ou la préservation des villes historiques. Mais ces objectifs seraient mieux réalisés par une protection des terres étroitement liée à l'intérêt écologique ou social et non à une localisation autour des zones urbaines. Les ceintures vertes englobent des terrains auparavant viabilisés et des terres agricoles à valeur écologique limitée. L'implantation des habitations au-delà des ceintures vertes augmente les distances entre les lieux d'habitation et de travail et les émissions de carbone. Ces considérations suggèrent de revoir la délimitation des ceintures vertes (Barker, 2006b). Les modifications des limites devraient être justifiées par une évaluation transparente de l'ensemble des avantages et des coûts – y compris environnementaux et sociaux –

#### Encadré 2.4. **Encourager les communautés locales à promouvoir les projets immobiliers**

Il est important d'offrir aux autorités locales des incitations appropriées pour qu'elles autorisent les projets immobiliers. La croissance des communautés exige des investissements publics coûteux en infrastructures et en services. L'expansion des villes peut aussi entraîner des pertes d'aménités et des embouteillages accrus. Cela peut avoir des répercussions négatives sur les prix des logements. Face à ces coûts, les avantages pour les résidents, par exemple un surcroît de vitalité ou une amélioration des perspectives d'emploi, sont moins apparents. De fait, une grande partie des avantages iront probablement aux nouveaux arrivants. Par conséquent, les résidents ont souvent tendance à s'opposer aux projets immobiliers. Pour surmonter cette résistance, il faut mettre en place des incitations appropriées.

Si les résidents sont assurés que l'extension apportera les financements nécessaires pour maintenir les infrastructures et les services publics, voire pour améliorer les services et abaisser les impôts locaux, ils seront plus disposés à accepter de nouveaux projets immobiliers. L'enquête de YouGov précitée montre que plus des trois quarts des individus seraient favorables à la construction de logements s'ils étaient certains que les services locaux (médecins généralistes, hôpitaux et écoles, par exemple) n'en pâtiraient pas. Les individus seraient également plus favorables à des opérations immobilières si les infrastructures appropriées (routes, services publics, etc.) étaient mises en place, si les logements étaient « bien conçus et en harmonie avec l'environnement local » et s'ils étaient habités par des personnes de la région. Seulement 13 % des propriétaires mentionnaient un impact négatif sur les prix des logements parmi les raisons de leur opposition à un projet immobilier (NHPAU, 2010).

Le nouveau gouvernement s'est engagé à offrir de « fortes incitations » à la construction immobilière, mais compte tenu des vives tensions sur les finances publiques, il sera sans doute très difficile de financer les investissements en infrastructures locales. Le niveau des incitations requises pour générer une offre suffisante de logements reste très incertain. La *New Homes Bonus* pourrait se révéler insuffisante pour inciter certaines communautés locales à autoriser les projets immobiliers. La nouvelle taxe d'infrastructure locale pourrait contribuer notablement à la mise en place d'infrastructures adéquates. Toutefois, pour bien inciter les autorités locales à adopter une attitude plus positive à l'égard des projets immobiliers, il faudrait peut-être s'orienter vers un système fiscal plus décentralisé. À titre d'exemple, en Allemagne, en Autriche, aux États-Unis et en Suisse, les autorités locales perçoivent une plus grande proportion des impôts acquittés par leurs résidents, ce qui les encourage à autoriser la construction. Dans ces pays, l'offre de logements a été beaucoup plus réactive à la demande qu'au Royaume-Uni. Certaines communautés, surtout parmi les plus prospères, pourraient s'opposer radicalement à tout projet immobilier, et plus encore à la construction de logements accessibles aux ménages modestes, en faisant valoir que des logements supplémentaires ne sont pas nécessaires dans leur secteur. Il faudrait suivre de très près la production de logements et réviser si nécessaire le niveau des incitations.

découlant de l'autorisation d'un aménagement immobilier. Cette évaluation aiderait à surmonter la résistance aux changements, étant donné que l'opinion publique est largement favorable aux ceintures vertes, peut-être parce qu'« il n'est pas certain que les gens comprennent la fonction des ceintures vertes, et il est également peu probable que beaucoup d'entre eux en appréhendent l'étendue ou les coûts indirects » (Barker, 2006b).

Une question fondamentale est celle de l'emplacement et du type des nouveaux sites de construction qui seront définis par le système de planification décentralisé. Cela dépendra des spécificités locales. Néanmoins, des questions d'ordre général peuvent être posées. Un accroissement de l'offre de logements implique soit une augmentation du taux d'occupation des sols, soit l'aménagement de nouveaux terrains (encadré 2.5). Dans les premières années d'application du système créé par la *Town and Country Planning Act* de 1947, l'effort de maîtrise de l'urbanisation s'est accompagné de la création de villes nouvelles pour répondre à la demande croissante de logements. Par la suite, l'accent a été mis sur l'accroissement de la densité au sein des villes et sur l'attribution de terrains pour des aménagements immobiliers dans les zones à forte croissance le long de corridors de transport (Solutions, 2009). Le précédent gouvernement s'est aussi efforcé de faire revivre la notion de cité-jardin sous la forme des écovilles, mais avec un succès limité, en raison de problèmes de conception et de l'opposition des populations locales. Le nouveau gouvernement a annoncé l'arrêt du financement des zones de croissance et du programme Thames Gateway, qui visait à maximiser les possibilités pour la région de l'estuaire de la Tamise d'offrir à Londres l'espace nécessaire à sa croissance (HMT, 2010). Au total, il n'est pas certain que les politiques d'urbanisme actuelles puissent libérer les terrains requis pour construire un nombre suffisant de logements là où ceux-ci sont nécessaires, et il faudra suivre de près la mise en œuvre de ces actions.

***Une concurrence vigoureuse dans le secteur de la construction peut contribuer à abaisser les coûts et à accroître l'offre***

Le secteur de la construction de logements a été durement frappé par la récession ; sa capacité de production et ses chaînes d'approvisionnement ont été affectées. Ce secteur hétérogène comprend un grand nombre de petites entreprises (environ 6 000) et quelques grands promoteurs, dont les six premiers assurent 40 % de la production (Pretty et Hackett, 2009). La plupart des sociétés sont aux prises avec des niveaux d'endettement élevés et des problèmes de trésorerie. Les conditions de crédit difficiles pèsent particulièrement sur les petites et moyennes entreprises. Le bas niveau des taux d'intérêt a adouci le problème pour les sociétés qui ont conservé un accès au marché du crédit.

Une industrie de la construction vigoureuse et compétitive est vitale pour assurer une offre de logements de qualité. La construction de logements est en soi une activité risquée étant donné la longueur du cycle de production et la difficulté de prévoir les coûts, en particulier dans un environnement de marché et réglementaire incertain (Ball, 2010). Les coûts de construction en termes réels ont augmenté de 48.9 % au Royaume-Uni sur la période 2000-07, contre 17.7 % en moyenne dans un échantillon de 18 pays de l'OCDE (André, 2010). Dans une certaine mesure, cela pourrait refléter le développement de la construction sur sites déjà bâtis, qui tend à être plus onéreuse que la construction sur site vierge. La volatilité des marchés fonciers et immobiliers a probablement contribué à alourdir les coûts.

Des réformes du régime d'urbanisme et de la fiscalité immobilière aboutiraient à un environnement plus stable et plus prévisible, ce qui aurait des effets positifs sur la performance des constructeurs de logements. Les politiques d'aménagement du territoire ont conduit à une situation telle que le secteur de la construction résidentielle tire la plus grande partie de ses bénéfices des plus-values foncières. La pénurie de terrains exacerbe la concurrence entre les constructeurs pour les terrains à bâtir et réduit la concurrence sur la conception et la qualité des bâtiments. Un accès restreint au foncier dans une zone donnée

### Encadré 2.5. Construire le type de logement approprié dans les endroits appropriés

Au cours de la décennie écoulée, le gouvernement a encouragé la construction sur des sites déjà bâtis et la « densification », avec un certain succès. En 1998, les autorités se sont fixé pour objectif que 60 % de tous les nouveaux aménagements immobiliers soient implantés sur les terrains déjà bâtis, objectif qui a été régulièrement atteint dans les années 2000, la proportion de logements construits sur des terrains déjà bâtis atteignant 80 % en 2008. La densité moyenne des nouvelles constructions est passée de moins de 25 logements par hectare avant 2002 à plus de 40 en 2007 (GO-Science, 2010). En dépit de cette performance, il convient de noter que, dans une optique de long terme, la disponibilité de sites déjà bâtis est limitée et que tous les sites de ce type ne se trouvent pas dans des régions à forte demande\*.

L'aménagement immobilier sur des terrains déjà bâtis préserve des terrains pour d'autres utilisations, contribue à la revitalisation urbaine et réduit en général les coûts d'infrastructure, même si la construction d'infrastructures dans des zones à densité élevée peut se révéler onéreuse. On présume souvent qu'une densité élevée est plus respectueuse de l'environnement parce qu'elle induit une utilisation plus limitée des transports et que les bâtiments à haute densité affichent normalement une plus grande efficacité énergétique. Mais ce point de vue est de plus en plus contesté (GO-Science, 2010, Solutions, 2009). Même si la construction à haute densité contribue à réduire les émissions de carbone, des instruments tels que les redevances de congestion ou une taxe carbone se révéleraient sans doute plus efficaces que le système d'urbanisme pour promouvoir l'efficacité énergétique. Par ailleurs, une zone résidentielle à faible densité serait plus propice à la biodiversité qu'un terrain agricole consacré à la monoculture (Evans et Hartwich, 2005).

Les ménages britanniques ont une forte propension à vivre dans des maisons individuelles plutôt que dans des appartements. La proportion de la population vivant en appartement est la plus basse de l'Union européenne (27 pays) après celle de l'Irlande (Eurostat, Housing statistics, 2010). Les enquêtes confirment que les ménages britanniques ont une forte préférence pour la maison individuelle, et les politiques du logement ont souvent été accusées d'entraîner la construction d'un nombre excessif d'appartements et d'un nombre insuffisant de maisons. Souscrivant à ce point de vue, le nouveau gouvernement a supprimé les objectifs de densité. Cela signifie qu'il faudra libérer davantage de terrains pour la construction immobilière, en particulier sur des sites non bâtis.

\* GO-Science (2010) fait observer qu'« il faudrait utiliser tous les sites urbains déjà bâtis pour atteindre l'objectif de 60 % pour les trois millions de logements supplémentaires programmés à l'horizon 2020, sans compter la demande non encore satisfaite ».

fait obstacle à l'entrée de constructeurs susceptibles de concurrencer les promoteurs qui ont déjà acquis des terrains. Peu exposés à la concurrence, ces derniers sont moins incités à innover et à améliorer la qualité de la construction. De fait, les clients sont en général peu satisfaits des constructeurs. La volatilité des prix des logements et l'incertitude quant à l'obtention des permis d'aménagement augmentent les risques pour les promoteurs, d'où des répercussions négatives sur l'investissement dans la technologie, l'innovation, la formation de la main-d'œuvre, l'aménagement sur sites déjà bâtis et la réactivité de l'offre (Barker, 2004).

Les améliorations générales esquissées ci-dessus optimiseraient l'environnement opérationnel du secteur de la construction et permettraient aux constructeurs immobiliers de gagner en efficacité. Des causes structurelles de difficultés rencontrées par les constructeurs découlent des réglementations qui accroissent les coûts et l'incertitude. Les négociations sur les conditions d'aménagement (article 106 ; voir l'encadré 2.3) sont devenues de plus en plus compliquées et retardent les accords en matière d'urbanisme. Par ailleurs, la réglementation de la construction s'avère en général pesante et son évolution est incertaine, surtout en ce qui concerne les normes de viabilité. La réglementation devrait être axée sur les résultats, non sur les moyens, et laisser ainsi les constructeurs choisir les moyens les plus efficaces de satisfaire aux normes prescrites.

Les politiques publiques devraient aussi veiller à ce que l'industrie de la construction reste concurrentielle. On l'a vu, une grande partie de la production est assurée par un nombre restreint de sociétés. Ces grands promoteurs sont aussi mieux à même que les petits entrepreneurs d'obtenir des terrains et des permis d'aménagement (Adams et al., 2008). Mais si l'on fait abstraction des obstacles à l'accès au foncier, l'industrie britannique de la construction apparaît généralement concurrentielle. Une étude de marché approfondie de l'*Office of Fair Trading* (OFT) « n'a guère mis en évidence de problèmes de concurrence concernant l'offre de logements neufs au Royaume-Uni » (OFT, 2008). Les marges dans le secteur apparaissent nettement réduites par rapport aux autres pays, ce qui confirme que les pressions concurrentielles sont relativement fortes (Andrews et al., 2011). Néanmoins, l'OFT a récemment mis au jour des affaires de manipulation des offres dans le secteur de la construction en Angleterre (OCDE, 2008). Il faut donc suivre de près le niveau de la concurrence dans le secteur. Le secteur britannique de la construction a souffert d'une pénurie de travailleurs qualifiés au cours des quelques années précédant la crise, même si ce déficit a été atténué par l'immigration. Il faudrait créer un nombre suffisant de postes d'apprentissage de qualité dans les métiers de la construction pour éviter les goulets d'étranglement lorsque la demande se redressera.

### **Le marché locatif est important et pourrait tirer profit d'une professionnalisation accrue**

Un marché locatif privé dynamique est une composante importante du marché du logement ; il peut contribuer à atténuer la surchauffe sur le marché des propriétaires occupants et à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre (Priemus et Maclennan, 1998 ; Caldera Sánchez et Andrews, 2011). La progression du marché locatif privé a limité la hausse des loyers et offert une alternative à l'accession à la propriété pour les ménages jeunes et à revenu relativement élevé, qui ont besoin d'un haut degré de mobilité (Meen et Andrew, 2008). Toutefois, l'augmentation de la demande de logements à louer a sans doute accentué les pressions sur les prix immobiliers durant la phase d'expansion. La croissance du marché des achats pour location a été alimentée principalement par les anticipations de plus-values. D'après une étude de la *Building Societies Association*, près de la moitié des investisseurs étaient motivés à la fois par le revenu locatif et par la perspective de plus-values, mais 37 % d'entre eux étaient motivés uniquement par ces dernières, tandis qu'un cinquième à peine s'intéressaient uniquement au produit des loyers. L'accumulation de capital en vue de la retraite est un motif largement cité de l'investissement locatif (BSA, 2007).

Dans un contexte de stagnation ou de recul des prix des logements et d'accès réduit au crédit hypothécaire, les perspectives du marché immobilier locatif sont incertaines.

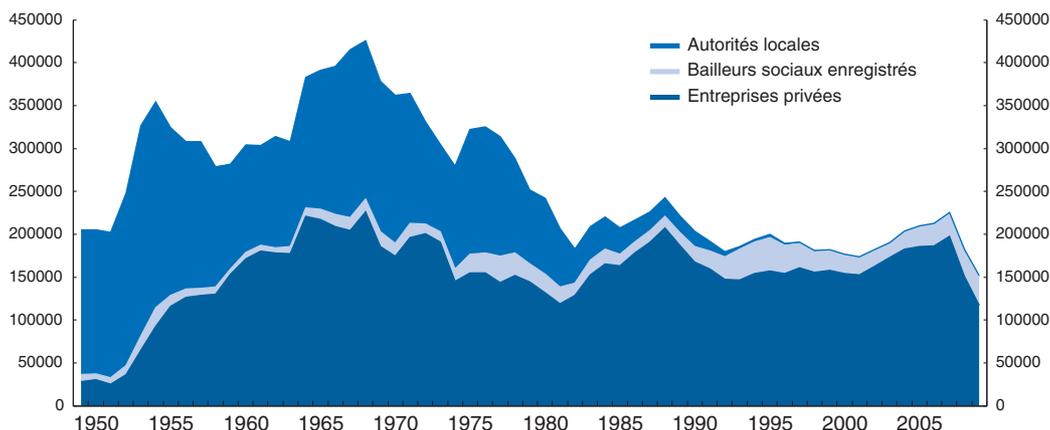
En outre, l'alourdissement de la fiscalité des plus-values pour les logements loués rend l'investissement moins attractif, et la réduction de l'aide au logement (*Housing Benefit*) risque de décourager l'investissement dans le segment inférieur du marché. Un développement de l'investissement professionnel sur le marché locatif, en particulier de la part d'investisseurs institutionnels tels que les fonds de pension, aurait des retombées bénéfiques. Ces investisseurs peuvent proposer des baux de longue durée et une expertise en gestion et maintenance. En outre, il est plus facile de réglementer les investisseurs professionnels que des propriétaires individuels. En gérant de vastes portefeuilles les investisseurs institutionnels peuvent répartir les risques, et en adoptant une perspective de long terme ils peuvent exercer une influence stabilisatrice sur la demande de logements. Du point de vue des investisseurs, un portefeuille de biens à louer devrait avoir un profil risque-rendement attractif dans le long terme. Cependant, les investisseurs institutionnels estiment que ce secteur « exige une forte intensité de trésorerie, a un caractère cyclique et comporte des risques relativement élevés » (Pretty et Hackett, 2009). Parmi les autres raisons de leur réticence à investir dans l'immobilier résidentiel, on peut citer la réglementation onéreuse, le faible rendement des loyers, le risque de réputation, les coûts de gestion élevés et l'absence d'économies d'échelle. Des mesures favorisant la stabilité du marché immobilier, comme celles qui ont été esquissées ci-dessus, pourraient rendre ce marché plus attrayant pour les investisseurs institutionnels.

### **Logement social et logement subventionné**

Dans le but de fournir un logement décent aux ménages à faible revenu, le cadre d'action en place au Royaume-Uni propose à la fois des mesures du côté de l'offre, par exemple en termes de logement social, et des prestations du côté de la demande, notamment la *Local Housing Allowance* (LHA), prestation sous conditions de ressources dont peuvent bénéficier les personnes pourvues d'un emploi, les retraités, les chômeurs ou les titulaires de prestations d'invalidité. Ces trente dernières années ont été marquées par une réduction du soutien de l'offre au profit des subventions à la demande, qui représentant aujourd'hui plus des deux tiers du total, les aides personnelles de ce type ayant été jugées plus efficaces que le logement social financé par des aides à la pierre. Cependant, l'offre privée de logements locatifs n'a pas compensé la contraction du logement social (graphique 2.11). De fait, dans tous les pays il apparaît généralement que les subventions à la demande n'ont pas entraîné la réaction de l'offre que les décideurs publics escomptaient (Maclennan, 2005 ; Lawson et Milligan, 2007). Le coût de la LHA a presque doublé en termes nominaux au cours de cette dernière décennie, par suite d'une hausse de près de 70 % des loyers privés médians et d'une augmentation du nombre de bénéficiaires depuis le début de la récession économique. De plus, la LHA étant soumise à un critère de ressources, elle crée des contre-incitations à travailler et à épargner (Hills, 2007). La réduction marginale des prestations lors du retour à l'emploi peut dépasser 95 %. Quelques cas d'injustice, où des ménages bénéficiaires de prestations parviennent à vivre dans des logements que bon nombre de personnes qui travaillent ne peuvent pas s'offrir, ont été largement médiatisés. Mais la réforme engagée par le nouveau gouvernement, tout en générant d'importantes économies budgétaires, risque d'entraîner une forte baisse des revenus et une dégradation des conditions de logement pour de nombreux ménages à faible revenu (SSAC, 2010).

La réforme de la *Local Housing Allowance* (LHA), qui s'inscrit dans une réforme globale du système de protection sociale, prévoit les mesures suivantes : i) fixer les taux de la LHA au 30<sup>e</sup> centile et non à la médiane des loyers locaux ; ii) appliquer un plafond absolu aux

Graphique 2.11. Logements permanents terminés, par régime de propriété



Source : DCLG, tableau 241.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511492>

montants payables en fonction de la taille du bien ; et iii) relever les taux de la LHA au fil du temps en fonction de l'indice des prix à la consommation (IPC) et non des loyers effectifs du marché. Les aides au logement seront amputées pour la quasi-totalité des bénéficiaires de la LHA, y compris de nombreux salariés aux revenus modestes. Comme un nombre important de bénéficiaires de la LHA habitent dans le secteur locatif privé, le gouvernement s'attend à ce que ces changements aient un effet dynamique sur les loyers du secteur privé. Certains ménages pourraient être en mesure de négocier une réduction de loyer et d'autres parviendront à comprimer d'autres dépenses. Toutefois, selon des estimations réalisées par des observateurs indépendants qui ne tiennent pas compte des effets dynamiques, entre 68 000 et 134 000 ménages pourraient être confrontés à un déménagement involontaire ou à une expulsion (Fenton, 2010). Cela signifie que si les effets dynamiques prévus ne se produisent pas, la ségrégation sociale risque de s'accroître, avec les répercussions sociales observées en Angleterre et dans beaucoup d'autres pays. Les dépenses d'aide aux sans-abri et les autres coûts liés à l'impact du mal-logement sur les individus pourraient également augmenter (Diacon et al., 2010). L'indexation de la LHA sur l'IPC à partir d'avril 2013 réduirait encore les possibilités de logement des bénéficiaires de cette prestation, à moins d'un net ralentissement de la hausse des loyers, qui n'est envisageable que si l'offre de logements augmente sensiblement ou si la croissance des revenus se révèle particulièrement faible. Pour atténuer ces risques, le gouvernement a récemment annoncé qu'il autoriserait les autorités locales à verser la LHA directement aux propriétaires qui accepteraient de ramener les loyers à des niveaux accessibles.

Des services de logement aux plus démunis pourraient être fournis par le secteur du logement social pour des loyers inférieurs au prix du marché. Près d'un cinquième des ménages anglais vivent dans des logements sociaux, fournis à parts presque égales par les municipalités et par les organismes gestionnaires de logements. La part du logement social au Royaume-Uni est l'une des plus élevées de la zone OCDE, plus réduite qu'aux Pays-Bas (environ un tiers) et en Autriche (environ un quart), mais comparable à celles de la France, du Danemark et de la Suède (Scanlon et Whitehead, 2007). Néanmoins, depuis les années 90, la proportion de ménages logés dans le secteur social diminue en dépit d'une hausse de

la demande, car le droit d'acquisition a permis à de nombreux locataires sociaux de devenir propriétaires, tandis que l'activité de construction a diminué.

Afin de prévenir l'engrenage de la pauvreté, les politiques de logement devraient aussi viser à mieux intégrer le logement social dans l'ensemble du système résidentiel, en favorisant la flexibilité des modes d'occupation, en facilitant la mobilité de la main-d'œuvre et en développant la mixité sociale. Le logement social offre un filet de sécurité essentiel pour les populations vulnérables n'ayant qu'un accès limité à des logements privés de bonne qualité, mais il semble créer du chômage (Dwelly, 2006). En 2006, plus de la moitié de la population d'âge actif vivant dans des logements sociaux n'avait pas d'emploi rémunéré. Correction faite des caractéristiques individuelles pour tenir compte du fait que le secteur social abrite un nombre disproportionné de personnes défavorisées, la probabilité d'exercer un emploi n'en reste pas moins nettement plus faible dans le secteur social que dans les autres modes de logement (Hills, 2007). Les faibles taux d'emploi des locataires sociaux peuvent être liés à un certain nombre de facteurs, notamment la ségrégation, les effets de voisinage, le fait que les prestations sociales n'incitent guère à travailler et la difficulté de déménager. Bien entendu, tous ces problèmes ne peuvent pas être réglés par les seules politiques de logement, et des interventions coordonnées de politiques sociales s'avèrent indispensables.

Le nouveau gouvernement s'est engagé à livrer jusqu'à 150 000 nouveaux logements accessibles aux revenus modestes à l'horizon 2014-15 (HM Treasury, 2010). Certaines organisations caritatives ont fait valoir que cet objectif est inférieur d'un tiers au niveau requis (Shelter, 2010). Les logements neufs d'un coût abordable seraient financés en autorisant les bailleurs sociaux à percevoir des loyers plus élevés pour les nouveaux locataires – jusqu'à 80 % des loyers du marché, alors que la médiane est aujourd'hui inférieure à 60 % –, mais aussi au moyen d'investissements en capital, encore que ceux-ci seront fortement réduits par rapport aux niveaux passés. Il n'est pas certain que ces dispositions assureront des ressources et des incitations suffisantes pour atteindre l'objectif. Depuis la fin des années 80, les municipalités ont été dissuadées d'investir dans le logement, en particulier par le « cantonnement » du *Housing Revenue Account* (HRA), qui regroupe et redistribue à l'échelle nationale le produit des loyers et des ventes d'appartements réalisées en vertu du droit d'acquisition (DCLG, 2007). Le démantèlement annoncé du HRA pourrait offrir de nouvelles possibilités de développer le logement municipal. Toutefois, la construction de logements par les autorités locales est aujourd'hui presque négligeable – moins de 2 % des logements sociaux terminés.

Par conséquent, les organismes gestionnaires de logements continueront probablement de fournir la plus grande partie des logements neufs accessibles aux revenus modestes. Ces organismes à but non lucratif sont les principaux fournisseurs de logements neufs dans le secteur social depuis que les politiques publiques ont encouragé les municipalités à leur transférer une grande partie du parc social à la fin des années 80 (Whitehead, 2007). Point important, la moitié environ des logements sociaux accessibles sont actuellement construits par des promoteurs privés pour le compte des organismes gestionnaires, dans le cadre des accords au titre de l'article 106 (Pretty et Hackett, 2009). On l'a vu, les accords au titre de l'article 106 permettant diverses contributions de la part des promoteurs immobiliers ont rendu le processus de planification de plus en plus complexe et lent. Toutefois, ces accords ont permis de proposer des logements accessibles aux revenus modestes et de développer la mixité sociale (Burgess et Monk, 2010). Il faut donc

veiller à ce que les accords au titre de l'article 106 privilégient la fourniture de logements accessibles dans les zones où ce type de logement est nécessaire.

Un accroissement des financements privés pour la construction de logements accessibles aux revenus modestes permettrait de mieux cibler les aides publiques sur les secteurs où le rendement social est susceptible d'être élevé, par exemple celui de la revitalisation urbaine. Avec la réduction des subventions publiques, qui finançaient environ un tiers des logements neufs accessibles, le financement des constructions neuves va devenir très difficile. Les organismes gestionnaires de logements devront compléter les fonds publics avec des emprunts privés plus élevés que dans le passé pour financer leur développement, en émettant des obligations ou des actions (Pretty et Hackett, 2009). Le financement obligataire est efficace depuis que la *Housing Act* de 1988 a fixé le cadre formel pour l'introduction de financements privés dans le financement du logement social (Whitehead et Williams, 2009). La *Housing Benefit* a fourni une garantie aux investisseurs privés dans le secteur des logements accessibles, et la réduction de cette aide rendra ces investissements moins intéressants. Attirer les prises de participations privées dans les organismes gestionnaires de logements permettrait d'accroître les possibilités de financement. La *Housing and Regeneration Act* de 2008 autorise l'enregistrement d'entreprises à but lucratif comme organismes gestionnaires de logements depuis avril 2010 (Elphicke, 2010). La législation garantit un niveau de protection identique aux locataires des organismes gestionnaires à but lucratif et des organismes à but non lucratif. Une assise de fonds propres solide facilite les investissements dans les projets à long terme ou risqués, tels que la revitalisation urbaine. Les organismes à but non lucratif opérant à la fois dans le secteur privé et dans le secteur social peuvent recourir à des subventions internes pour financer le logement social. Toutefois, il est indispensable de bien réglementer les organismes de gestion de logements pour éviter qu'une prise de risque excessive dans les activités de marché ne compromette la fourniture de logements accessibles aux ménages modestes.

Le secteur des logements accessibles doit aussi être plus flexible et plus réactif aux besoins des locataires. Au cours des deux décennies écoulées, le logement social est devenu de plus en plus polarisé, avec une forte concentration des populations démunies dans certains quartiers et certains grands ensembles. Les résidents et les quartiers ont été de plus en plus stigmatisés et le logement social a eu tendance à devenir le mode d'occupation en dernier ressort. Pour mettre fin au discrédit associé au logement social, il est indispensable de créer des communautés mixtes. Les accords au titre de l'article 106 contribuent utilement à cet objectif. En outre, les politiques publiques devraient promouvoir des modes d'occupation plus flexibles. À titre d'exemple, le dispositif HomeBuy permet aux locataires sociaux, aux travailleurs essentiels et aux primo-accédants d'acheter une partie d'habitation et de mettre ainsi un pied sur l'échelle du logement. En autorisant les locataires sociaux à devenir propriétaires dans leur quartier, les programmes de copropriété favorisent la diversité des modes d'occupation et la mixité sociale. Ils permettent aux ménages qui ne peuvent pas acheter en pleine propriété d'avoir leur part des plus-values sur des marchés en hausse. Le régime de copropriété assure aussi une marge de flexibilité dans les périodes de récession, car les personnes éprouvant des difficultés à rembourser leur prêt peuvent alors réduire leur patrimoine immobilier ou se maintenir dans leur logement en tant que locataires. Par ailleurs, les personnes âgées pourraient extraire une partie de la valeur de leur logement pour financer des dépenses de consommation.

### **La fiscalité immobilière pourrait avoir un effet stabilisateur**

Dans sa forme actuelle, la fiscalité du logement au Royaume-Uni est régressive et encourage une demande excessive de logements, ce qui est particulièrement préjudiciable dans une situation où l'offre est fortement limitée (Andrews, 2010)<sup>5</sup>. Une fiscalité plus efficace aiderait à contenir la demande et à stabiliser le marché du logement. Les intérêts hypothécaires ne sont plus déductibles depuis 2001 et les impôts périodiques sur la propriété immobilière sont relativement élevés (OCDE, 2009b)<sup>6</sup>. En revanche, les loyers imputés et les plus-values sur les logements occupés par leurs propriétaires ne sont pas taxés et il n'existe pas de TVA sur les constructions neuves. Enfin, un droit de timbre foncier (*stamp duty land tax*) s'applique aux transactions immobilières, mais il est en moyenne peu élevé par rapport aux niveaux européens (EMF, 2006). Au Royaume-Uni, la fiscalité du logement favorise apparemment les ménages les plus fortunés et les plus âgés aux dépens des plus pauvres et des plus jeunes (Evans, 2009). En tant que bien de placement, le logement occupé par son propriétaire ne semble pas excessivement avantageux, car d'autres instruments – notamment les comptes d'épargne individuels et les fonds de pension – bénéficient également d'exonérations des impôts sur les dividendes et les plus-values. En tant que bien de consommation, le logement est avantageux par rapport aux autres biens en raison de l'absence de TVA sur les logements neufs, même si cet avantage est partiellement neutralisé par l'existence du *stamp duty land tax* et de la *council tax* (IFS, 2004).

L'instauration d'une taxe immobilière liée aux valeurs du marché a été largement recommandée (voir, par exemple, Barker, 2004 ; IFS, 2004 ; FMI, 2005 ; Muellbauer, 2005 ; OCDE, 2005). De même, le rapport Mirrlees conclut qu'« il faudrait réformer la *council tax* de façon qu'elle reflète plus étroitement les valeurs effectives des biens » (Mirrlees, 2010). La *council tax* est un impôt local sur la propriété. Son niveau est fixé par les autorités locales, mais c'est l'administration centrale qui détermine les taux relatifs applicables aux biens de différentes valeurs. Les valeurs utilisées à cet effet reposent toujours sur les évaluations de 1991, sauf au Pays-de-Galles, où une réévaluation a été effectuée en 2005 (sur la base des valeurs immobilières de 2003) et en Irlande du Nord (où la *council tax* est remplacée par un impôt local), ce qui favorise les ménages dont le bien a enregistré la plus forte valorisation. De surcroît, la *council tax* est particulièrement régressive. En Angleterre, l'impôt dû pour des biens d'une valeur supérieure à 320 000 GBP représente à peine le double de l'impôt sur les biens de 70 000 GBP et le triple de l'impôt sur les logements de moins de 40 000 GBP. Les ménages à faible revenu ont droit à un allègement de la *council tax*. Toutefois, le taux de couverture de ce dispositif n'est que de 65 % environ. Une autre caractéristique indésirable de cette taxe dans un contexte de pénurie de logements est l'application d'une décote aux résidences secondaires et aux logements vides. En conséquence, la *council tax* devrait être réformée ou remplacée par une taxe immobilière fondée sur les valeurs courantes du marché ou par une taxe foncière (Crawshaw, 2009). Par ailleurs, la *council tax* a cela de positif que, comme un impôt local, elle assure aux collectivités locales un flux régulier de recettes indépendantes de l'administration centrale. Tout projet de réforme devra prendre cet élément en considération.

La suppression du *stamp duty land tax* et son remplacement par une taxe périodique sur la propriété immobilière entraîneraient aussi un gain d'efficacité. Comme toute taxe sur les transactions, le *stamp duty land tax* pénalise la mobilité, avec des conséquences négatives sur le marché du travail et sur la croissance économique. En outre, il augmente le montant initial que les acheteurs doivent déboursier, et il pénalise ainsi les jeunes ménages disposant d'une épargne limitée dans les régions à prix élevé. Le gouvernement a

essayé de différer le paiement du *stamp duty land tax* pour soutenir le marché pendant la récession du début des années 90 puis de nouveau très récemment. Ces initiatives visant à stimuler les transactions ont donné des résultats mitigés (Nationwide, 2010). Le recours au *stamp duty land tax* pour amortir les fluctuations cycliques peut se justifier en théorie, mais il est très difficile de déterminer le bon moment pour modifier les taux, et d'autres instruments d'action pourraient être plus appropriés.

Pour des raisons de neutralité fiscale, il serait souhaitable d'appliquer la TVA aux logements neufs, d'autant qu'elle est perçue sur les réparations, l'entretien et les améliorations des biens existants (Evans, 2009). Le logement semble bénéficier d'un traitement fiscal plus favorable en tant que bien de consommation qu'en tant qu'instrument de placement. Toutefois, l'application de la TVA aux logements neufs affaiblirait les incitations en faveur de l'offre de logements, ce qui n'est manifestement pas souhaitable dans le contexte actuel.

Une taxe immobilière atténuerait les effets distributifs néfastes des restrictions de l'offre. Les contraintes d'urbanisme qui, dans une certaine mesure, reflètent des coûts externes, se traduisent par des prix immobiliers élevés, qui devraient faire baisser la demande de terrains et de logements. Cependant, les logements sont autant des biens de placement que des biens de consommation. Étant donné que les contraintes d'urbanisme entraînent une hausse des prix immobiliers et, partant, des plus-values escomptées, elles abaissent le coût d'usage du logement. En d'autres termes, le logement est coûteux mais les perspectives de plus-values sont élevées. Cela pousse les ménages qui en ont les moyens à surconsommer (Barker, 2008). En conséquence, les autres, surtout les jeunes ménages, se trouvent de plus en plus exclus de l'accession à la propriété. En un sens, l'impôt implicite frappe ceux qui sont le moins à même de l'acquitter, et aggrave ainsi les disparités de patrimoine.

Un impôt sur les valeurs effectives des biens immobiliers freinerait probablement la croissance de la dette des ménages et de la demande de logements, en modérant l'accélérateur financier : en effet, l'augmentation de l'endettement hypothécaire ces dernières années a résulté principalement du fait que les propriétaires existants ont profité de la hausse du patrimoine immobilier pour accroître leurs investissements dans le logement ou pour pratiquer une extraction hypothécaire. De plus, cette taxe rendrait moins intéressant l'achat de logements à des fins de placement et créerait une contre-incitation à laisser des logements vacants. Une taxe immobilière accroîtrait le coût d'usage du logement, maîtriserait la demande de logements par le biais de ses effets sur les revenus et les garanties et limiterait les anticipations de hausse des prix immobiliers. Ces effets sont difficiles à chiffrer, mais selon des estimations très approximatives, une taxe immobilière liée à la valeur des biens aurait fait baisser les prix d'environ 20 % au moment du pic du marché en 2007. Ce résultat s'accorde globalement avec les estimations présentées par Muellbauer (2005), selon lesquelles l'instauration d'une taxe équivalant à un sixième des loyers imputés pourrait entraîner une baisse des prix comprise entre 20 et 25 %. Des prix immobiliers plus stables favoriseraient une croissance économique plus équilibrée et plus durable, tandis que la richesse serait plus également répartie.

Avant d'instituer une taxe sur la valeur des biens immobiliers, il convient de prendre en compte quatre autres facteurs. Premièrement, une taxe immobilière assise sur les valeurs marchandes aurait un rendement irrégulier, ce qui n'est guère souhaitable pour les finances locales. Par conséquent, sa mise en place exigerait une réorganisation des finances publiques entre l'administration centrale et les collectivités locales. Deuxièmement, une mise à jour régulière des valeurs immobilières implique des coûts

administratifs, qui semblent toutefois gérables. Selon le rapport Lyons (Lyons, 2007), « aujourd'hui, on dispose des moyens techniques permettant d'effectuer une réévaluation avec un rapport coût-efficacité relativement satisfaisant ». Neuf pays de l'OCDE réévaluent les valeurs cadastrales au moins tous les cinq ans (Johansson, 2011). Troisièmement, étant donné que l'instauration d'une taxe sur les valeurs immobilières peut avoir un effet notable sur les prix des logements, il serait peut-être judicieux de la mettre en place progressivement. Les décideurs publics devraient étudier soigneusement le calendrier des mesures afin de ne pas déstabiliser un marché vulnérable. Il faudrait aussi prévoir des mécanismes de sauvegarde pour les ménages, principalement retraités, qui ont un patrimoine élevé mais des revenus faibles. Les options possibles consisteraient à différer le paiement jusqu'à la vente du logement ou au décès du propriétaire, ou à développer un marché efficace de l'extraction hypothécaire pour assurer le règlement des impôts. Enfin, au cas où il se révélerait politiquement impossible de remplacer le *stamp duty* et la *council tax* par une taxe sur les valeurs immobilières, on pourrait dans un premier temps asseoir la *council tax* sur des évaluations des biens régulièrement actualisées.

#### Encadré 2.6. **Recommandations concernant le logement**

- **Offre de logements.** Accroître la réactivité de l'offre à la demande en assouplissant les restrictions d'urbanisme, et notamment en remplaçant les ceintures vertes par des restrictions de l'utilisation des terres qui correspondent mieux aux spécifications environnementales. Surveiller de près l'impact de la réforme de l'aménagement du territoire sur l'offre de logements afin de déterminer si les communautés locales bénéficient d'incitations suffisamment fortes en faveur de la construction de logements et revoir les incitations si nécessaire. Mettre en place un cadre approprié pour la planification stratégique.
- **Fiscalité du logement.** La *council tax* et le *stamp duty land tax* devraient être remplacés par une taxe immobilière assise sur les valeurs marchandes. Dans un premier temps, il faudrait au minimum asseoir la *council tax* sur des évaluations immobilières régulièrement actualisées. Il pourrait aussi être nécessaire de mettre au point des mécanismes de sauvegarde pour les ménages, principalement retraités, qui ont un patrimoine immobilier élevé mais des revenus faibles. Les options possibles consisteraient à différer le paiement jusqu'à la vente du logement ou au décès du propriétaire ou à mettre en place un marché efficace de l'extraction hypothécaire pour assurer le règlement des impôts.
- **Accessibilité financière à la propriété.** Les politiques de logement devraient assurer l'accès à un logement décent d'un coût abordable ou fournir une aide financière aux ménages qui ne peuvent pas se loger sur le marché. Cela peut se faire au moyen de prestations de logement sous conditions de ressources combinées à des subventions à la construction de logements accessibles, en tenant compte de la diversité des besoins locaux. Il est crucial que les politiques de logement soient conçues de façon à favoriser la mixité sociale et à éviter de créer des obstacles à la mobilité et des pièges de la pauvreté.
- **Concurrence dans le secteur de la construction.** Intensifier la concurrence entre promoteurs en facilitant un accès équitable aux terrains.
- **Main-d'œuvre de la construction.** Assurer des apprentissages de qualité dans les métiers de la construction pour qu'aucune pénurie de travailleurs qualifiés n'entrave la croissance du secteur lorsque la demande se redressera.

### Notes

1. Ces chiffres portent sur l'ensemble du secteur de la construction, qui comprend aussi les activités autres que le logement. Toutefois, la construction non résidentielle est fortement corrélée au cycle du logement.
2. L'extraction hypothécaire consiste à souscrire de nouveaux emprunts garantis par les logements, mais qui ne sont pas investis sur le marché du logement (qui ne servent pas, par exemple, à acquérir un logement ou à améliorer le logement existant) ; il s'agit donc de fonds supplémentaires disponibles pour un réinvestissement ou pour financer des dépenses de consommation (Banque d'Angleterre).
3. Au Royaume-Uni, les logements neufs ont une surface utile moyenne de 76 m<sup>2</sup>, la plus faible de l'Union européenne (15 pays), à comparer avec une moyenne UE non pondérée d'environ 100 m<sup>2</sup> (Evans et Hartwich, 2005a).
4. Cette dernière estimation présume que 60 % des logements seraient construits sur des sites déjà urbanisés, ce qui correspond à l'objectif retenu par les autorités au moment de l'estimation, lequel a été constamment dépassé ces dernières années.
5. L'avantage fiscal des propriétaires occupants est estimé à 23.7 milliards GBP en 2007-08. Ce montant dépasse les 15.7 milliards GBP dépensés la même année au titre de la prestation *Housing Benefit*. Les avantages fiscaux inclus dans cette estimation sont l'absence d'impôt sur les loyers imputés et de taxe sur les plus-values au titre des résidences principales (Diacon, et al., 2010).
6. Les impôts périodiques sur la propriété immobilière ont atteint 3.2 % du PIB en 2007. Toutefois, ce chiffre englobe les impôts sur les bâtiments à usage industriel et commercial – magasins, établissements industriels et bureaux, par exemple. Les taxes sur les ménages (essentiellement la *council tax*) ont représenté 1.7 % du PIB, soit le montant le plus élevé parmi les pays qui notifient ce type d'impôt.

### Bibliographie

- Adams, D., C. Leishman et C. Watkins (2008), « Understanding Builder to Builder Residential Land Transactions: Literature Review and Hypotheses », An Interim Report to Communities and Local Government.
- André, C. (2010), « A bird's eye view of OCDE housing markets », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 746, OCDE, Paris.
- André, C. (2011), « Improving the functioning of the housing market in the United Kingdom », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 867, OCDE, Paris.
- Andrews, D. (2010), « Real House Prices in OECD Countries – The Role of Demand Shocks and Structural and Policy Factors », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 831, OCDE, Paris.
- Andrews, D., A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 836, OCDE, Paris.
- Ball, M. (2010), « The housebuilding industry. Promoting recovery in housing supply », *Communities and Local Government*, Londres, avril.
- Ball, M., G. Meen et C. Nygaard (2010), « Housing supply price elasticities revisited: Evidence from international, national, local and company data », *Journal of Housing Economics* 19 (2010), pp. 255-268.
- Barker, K. (2004), *Barker Review of Housing Supply. Final Report – Recommendations*, Londres.
- Barker, K. (2006a), *Barker Review of Land Use Planning. Interim Report – Analysis*, Londres.
- Barker, K. (2006b), *Barker Review of Land Use Planning. Final Report – Recommendations*, Londres.
- Barker, K. (2008), « Planning policy, planning practice, and housing supply », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, n° 1, 2008, pp. 34-49.
- BSA (2007), « House Price Expectations: an Insight into How People Think about Property Purchase », *Building Societies Association*, Londres.
- Burgess G., S. Monk et C. Whitehead (2010), « How can the planning system deliver more housing? », *Joseph Rowntree Foundation*, York, mars.

- Burgess, G. et S. Monk (2010), « If it works, why fix it? The future of planning obligations through section 106 », paper presented at CCHPR conference « Housing: the next 20 years. Learning from the evidence », Université de Cambridge, 16-17 septembre.
- Caldera Sánchez, A. et D. Andrews (2011), « To Move or Not to Move: What Drives Residential Mobility in the OECD? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 846, OCDE, Paris.
- Caldera Sánchez, A. et Å. Johansson (2011), « The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 837, OCDE, Paris.
- Cameron, G., J. Muellbauer et A. Murphy (2006), « Was there a British house price bubble? Evidence from a regional panel », *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper* n° 5619, avril.
- 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.
- DCLG (2007), « Homes for the future: more affordable, more sustainable », Communities and Local Government, Londres, juillet.
- CML (2008), « Household wealth and housing equity », Council of Mortgage Lenders news and views, issue n° 6, 8 avril.
- Conservative Party (2010), « Open Source Planning Green Paper », *Policy Green Paper* n° 14, février.
- Crawshaw, T. (2009), « Rethinking housing taxation, Options for reform », Shelter, novembre.
- Diacon, D., B. Pattison, J. Strutt et J. Vine (2010), « Support with Housing Costs. Developing a simplified and sustainable system », Consultation at St George's House, Windsor Castle, 22-24 juin 2010 », Building and Social Housing Foundation.
- Dwelly, T. (2006), « Social Housing isn't working » dans T. Dwelly et J. Cowans (dir. publ.), « Rethinking social housing », The Smith Institute, Londres.
- Elphicke, N. (2010), « Housing People; financing Housing », Policy Exchange, Londres.
- EMF (2006), *Study on the Cost of Housing in Europe*, Fédération hypothécaire européenne, Bruxelles.
- EMF (2009), *United Kingdom Factsheet 2009*, Fédération hypothécaire européenne, Bruxelles.
- Evans, A.W. et O.M. Hartwich (2005), « Unaffordable Housing - Fables and Myths », Policy Exchange, Londres.
- Evans, A.W. (2009), « Optimal Taxation Theory and the Taxation of Housing », Report to the Department of Communities and Local Government.
- Fenton, A. (2010), « How will changes to Local Housing Allowance affect low-income tenants in private rented housing? », Cambridge Centre for Housing and Planning Research, University of Cambridge.
- Fitzpatrick, S. et M. Stephens (2007), « An International Review of Homelessness and Social Housing Policy », Department for Communities and Local Government, Londres.
- FMI (2005), *United Kingdom: Selected Issues*, International Monetary Fund Country Report 05/81.
- FMI (2008), « The Changing Housing Cycle and the Implications for Monetary Policy », *International Monetary Fund World Economic Outlook*, avril, chapitre 3.
- GO-Science (2010), « Foresight Land Use Futures Project », *Final Project Report*, The Government Office for Science, Londres.
- Harvard (2010), « The state of the nation's housing 2010 », Joint Center for Housing Studies of Harvard University.
- Hellebrandt, T., M. Waldron et G. Young (2008), « The financial position of British households: evidence from the 2008 NMG Research survey », *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2008 T4.
- Hellebrandt, T., S. Kwar et M. Waldron (2009), « The economics and estimation of negative equity », *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2009 T2.
- Hilber, C.A.L. et W. Vermeulen (2010), « The Long-Term Impact of Supply Constraints on House Prices in England », document non publié, London School of Economics, août.
- Hills, J. (2007), « Ends and means: The future roles of social housing in England », CASE Report 34, ESRC Research Centre for Analysis of Social Exclusion, Londres.
- HMG (2010), « Local growth: realising every place's potential », Presented to Parliament by the Secretary of State for Business, Innovation & Skills by Command of Her Majesty, 28 octobre.

- HM Treasury (2010), *Spending Review 2010*, HM Treasury, octobre.
- Holmans, A. (2008), « Homes for the future. A new analysis of housing need and demand in England », *Technical Report*, Cambridge Centre for Housing and Planning Research, University of Cambridge.
- Irish Mortgage Arrears and Personal Debt Expert Group (2010), *Interim Report*, 5 juillet.
- IFS (2004), « The taxation of housing », in Institute for Fiscal Studies, *Green Budget*, janvier.
- Johansson, Å. (2011) « Housing Policies in OECD Countries: Survey-based Data and Implications », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, OCDE, Paris, à paraître.
- Lawson, J. et V. Milligan, « International trends in housing and policy responses », AHURI Final Report n° 110, Australian Housing and Urban Research Institute, Melbourne.
- London councils (2010), « The Impact of Housing Benefit Changes in Londres », London councils, Londres.
- Maclennan, D. (2005), « Housing policies, New times, new foundations », Joseph Rowntree Foundation, York.
- Meen, G. (2005), « On the Economics of the Barker Review of Housing Supply », *Housing Studies*, 20(6), pp. 949-71.
- Meen, G. (2008), « Ten New Propositions in UK Housing Macroeconomics: An Overview of the First Years of the Century », *Urban Studies* 45 (13), 2759-2781.
- Meen, G., et M. Andrew (1998), « On the aggregate housing market implications of labour market change », *Scottish Journal of Political Economy* 45(4): pp. 393-419.
- Meen, G., et M. Andrew (2008), « Planning for housing in the post-Barker era: affordability, household formation, and tenure choice », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, n° 1, 2008, pp. 79-98.
- Miles, D. et V. Pilonca (2008), « Financial Innovation and European Housing and Mortgage Markets », *Oxford Review of Economic Policy*, (2008), vol. 24, n° 1, pp. 145-175.
- Mirrlees, J.A. (2011), *Mirrlees Review, Reforming the tax system for the 21st century*, Chapter 16, « The taxation of Land and Property », Institute for Fiscal Studies.
- Muellbauer, J. (2005), « Property Taxation and the Economy after the Barker Review ». *Economic Journal*, vol. 115, n° 502, pp. C99-C117, mars.
- Muellbauer, J. et A. Murphy (2008), « Housing markets and the economy: the assessment », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, n° 1, 2008, pp. 1-33.
- Nationwide (2010), *House Price Index Review*, mars.
- NHPAU (2009), « Affordability – more than just a housing problem », National Housing and Planning Advice Unit, mai.
- NHPAU (2010), « Public Attitudes to Housing 2010 », National Housing and Planning Advice Unit.
- Nickell, S. (2009), *The British Housing Market: What has been happening?* *Oxonomics*, n° 4, pp. 10-18.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Policy Roundtables, Construction Industry*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), « Fiscalité et croissance économiques », chapitre 5, *Objectif croissance 2009*.
- Onado, M. (2009), « Northern Rock: just the tip of the iceberg », dans F. Bruni et D. T. Llewellyn (dir. publ.), « The failure of northern rock: a multi-dimensional case study », *SUERF Studies: 2009/1*, Vienne.
- Pretty, D. et P. Hackett (2009), « Mind the Gap – Housing Supply in a Cold Climate », A Discussion Paper for the Smith Institute, the Town and Country Planning Association and PricewaterhouseCoopers.
- Priemus, H. et D. Maclennan (1998), « The Different Faces of Private Rented Housing », *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 13, n° 3.
- RBA (2010), *Financial Stability Review*, Reserve Bank of Australia, mars.
- Reynolds, L., H. Parsons, A. Baxendale et A. Dennison (2008), « Breaking point – How unaffordable housing is pushing us to the limit », Shelter, Londres.

- Scanlon, K. et C. Whitehead (2007), « Social Housing in Europe », dans C. Whitehead et K. Scanlon (dir. publ.), « Social Housing in Europe », LSE, Londres.
- Shelter (2010), *Comprehensive spending review briefing*, Shelter, Londres.
- Solutions (2009), « Sustainability of Land Use and Transport in Outer Neighbourhoods », *Final Report: Strategic Scale*, novembre.
- SSAC (2010), The Housing Benefit (Amendment) Regulations 2010 (S.I. No. 2010/2835), the Rent Officers (Housing Benefit Functions) Amendment Order 2010 (S.I. No. 2010/2836): report by the Social Security Advisory Committee under section 174 (1) of the Social Security Administration Act 1992 and the statement by the Secretary of State for Work and Pensions in accordance with sections 174 (2) of that Act.
- Stock, J.H. et M. Watson (1993), « A simple estimator of cointegrating vectors in higher order integrated systems », *Econometrica*, vol. 61, n° 4.
- Styles, G. (2010), « Why current arrears and repossession data may flatter to deceive », *Hometrack Lending Strategy* – 1<sup>er</sup> juillet.
- Tatch (2006), « Will the real first-time buyers please stand up? », *Council of Mortgage Lenders Housing Finance* 03/2006.
- Waldron, M. et F. Zampolli (2010), « Household debt, house prices and consumption in the United Kingdom: a quantitative theoretical analysis », *Bank of England Working Paper* No. 379.
- Whitehead, C. (2007), « Social Housing in England » dans C. Whitehead et K. Scanlon (dir. publ.), « Social Housing in Europe », LSE, Londres.
- Whitehead, C. et P. Williams (2009), « Development and Change: Private finance for social housing in the UK », *London School of Economics*, Londres.
- Wilcox, S. (2008), « Can't Supply: Can't Buy. The affordability of private housing in Great Britain », *Hometrack*, Londres.
- Wilcox, S. et G. Bramley (2010), « Evaluating requirements for market and affordable housing », *The University of York, Heriot Watt University et NHPAU*.



## Chapitre 3

# Réformer l'éducation en Angleterre

En dépit d'une forte augmentation des dépenses consacrées à l'accueil des jeunes enfants et à l'éducation au cours des dix dernières années, les résultats des tests PISA conduisent à penser que les performances du système éducatif restent inchangées et inégales et qu'elles sont fortement liées aux revenus et à l'origine sociale des parents. De meilleures performances pourraient améliorer la situation sur le marché du travail, stimuler la croissance, diminuer les conséquences de l'appartenance à un milieu social défavorisé et accroître la mobilité sociale. Compte tenu des perspectives budgétaires peu encourageantes, les améliorations nécessaires doivent venir d'une plus grande efficacité plutôt que d'un accroissement des dépenses. Cibler davantage les dépenses préscolaires sur les enfants issus de milieux défavorisés pourrait améliorer le développement des compétences. Des aides plus spécifiques en faveur de ces enfants, associées à de nouvelles incitations encourageant les établissements scolaires à les attirer et à leur fournir un soutien contribueraient à améliorer les résultats scolaires. Le gouvernement a élargi les possibilités de choix de l'établissement scolaire pour les familles en développant le programme relatif aux établissements indépendants (academies) et en permettant la création d'écoles libres (Free Schools), mais il doit suivre étroitement les effets du libre accès aux établissements de leur choix pour les enfants issus de milieux défavorisés. Il n'est pas certain que l'élargissement des possibilités de choix proposées aux utilisateurs de l'éducation ait un impact sur les résultats scolaires, mais le gouvernement devrait tenter de mettre un terme à l'application de critères de résidence pour l'admission dans les établissements scolaires gérés par les administrations locales dans certains cas. Les réformes tendant à accroître la flexibilité de l'offre devraient être poursuivies. Tous les établissements financés sur fonds publics devraient jouir de la même liberté que les autres au niveau du recrutement et de la fixation de la rémunération des enseignants, afin d'assurer une concurrence équitable entre les différentes catégories d'établissements. Afin de mieux évaluer les progrès et d'informer les décideurs, les établissements et les parents sur les résultats scolaires, de nouveaux indicateurs de performance devraient être mis au point et des mesures devraient être prises afin que l'on accorde une moindre place aux notes dans la gestion des performances. Une offre insuffisante de places dans des programmes d'enseignement professionnel de qualité et dans l'enseignement supérieur fait obstacle à la formation de capital humain et à la croissance. Stabiliser et simplifier l'enseignement professionnel en plaçant davantage l'accent sur les apprentissages de qualité permettrait d'améliorer les taux de scolarisation. Le gouvernement doit rechercher des moyens efficaces d'accroître la scolarisation, en particulier parmi les enfants issus de milieux modestes, afin de remplacer l'allocation pour la poursuite des études, qui a été supprimée. De nouvelles réformes du financement de l'enseignement supérieur se traduiraient par une baisse des coûts pour le contribuable et contribueraient à financer le développement indispensable de ce secteur.

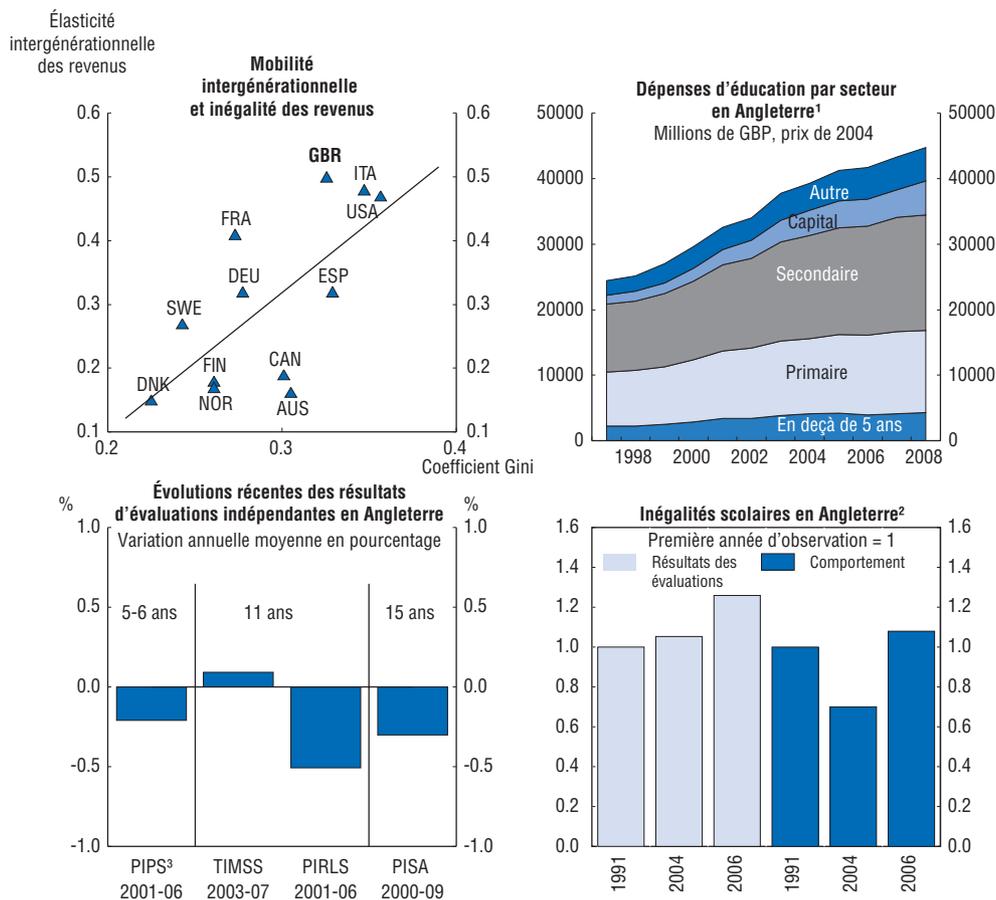
### **Les résultats des tests internationaux conduisent à penser que les performances du système éducatif ne se sont pas améliorées**

Les résultats de l'enseignement et de la formation de capital humain figurent parmi les moteurs les plus importants de la croissance économique et contribuent au bien-être humain (voir encadré 3.1). En outre, d'importants écarts entre ces résultats augmentent les inégalités de revenus. Ces différences réduisent aussi la mobilité sociale, les enfants de parents à hauts revenus ayant tendance à obtenir de meilleurs résultats que leurs pairs (Blanden *et al.*, 2007). Par comparaison avec beaucoup d'autres pays de l'OCDE, le Royaume-Uni se caractérise par une répartition inégale des revenus et des résultats scolaires, ainsi que par une faible mobilité sociale intergénérationnelle (graphique 3.1, première partie).

Dans bien des cas, il est cependant difficile d'évaluer les réformes de l'éducation et de cerner les politiques efficaces. Premièrement, il n'est généralement pas possible de procéder à des évaluations concluantes en termes de résultats sociaux et de résultats professionnels avant que les groupes concernés par les réformes aient atteint l'âge adulte, soit une vingtaine d'années après que celles-ci aient été appliquées. La mise au point et l'analyse d'indicateurs de résultats intermédiaires doit donc constituer un élément important de l'évaluation des mesures de réforme. Deuxièmement, l'évaluation de ces mesures se révèle difficile étant donné que les systèmes éducatifs sont complexes par nature et que divers pays semblent obtenir de bons résultats dans des cadres institutionnels différents (Braconier et Brézillon, à paraître). D'où la nécessité de considérer les réformes dans le contexte institutionnel propre à chaque pays.

Au cours des dix dernières années, des réformes ambitieuses visant à améliorer les résultats du système éducatif, à lutter contre les inégalités et à accroître la mobilité sociale ont été mises en œuvre en Angleterre. Les dépenses afférentes à l'éducation préscolaire et à l'enseignement en général ont fortement augmenté (graphique 3.1, deuxième partie). Le gros des réformes a eu pour objet d'apporter un soutien aux enfants et aux familles défavorisées en s'attaquant à la pauvreté des enfants et en mettant en place des incitations au travail pour les parents. Ces mesures se sont révélées fructueuses pour ce qui est de réduire la pauvreté, en particulier parmi les enfants et les pensionnés au cours de la dernière décennie (Joyce *et al.*, 2010), mais des progrès limités ont été enregistrés en ce qui concerne l'amélioration des résultats scolaires et la diminution des inégalités à cet égard (graphique 3.1, parties 3 et 4).

Graphique 3.1. Résultats éducatifs et sociaux au Royaume-Uni et en Angleterre



1. Dépenses d'éducation des administrations centrale et locales en Angleterre. Ne sont pas compris les coûts et dépenses d'administration du DCSF dans d'autres domaines que l'éducation, par exemple en ce qui concerne les enfants et les familles, ainsi que les compétences.
2. Mesure l'impact du revenu des parents sur les compétences cognitives des enfants en âge de 6 ans.
3. PIP est utilisé par un nombre relativement restreint d'écoles et il y a eu des préoccupations au sujet de la robustesse des résultats des essais (Massey, 2005).

Source : Panel 1 : Les données sur l'élasticité intergénérationnelle des gains sont basées sur la méta-analyse effectuée par Corak (2006) pour la plupart des pays. Ceux pour l'Espagne, l'Australie et l'Italie sont de D'Addio (2006). Les données sur les inégalités de revenus de l'OCDE. Panel 2 : Département pour les enfants, le sécoles et les familles, rapport annuel du département (2009). Panel 3 : Base de données PISA, PIMS (2006), Mullis et al. (2007 and 2008) et Merrel, Tymms et Jones (2007). Panel 4 : Blanden et Machin (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511511>

### Encadré 3.1. Le bien-être au Royaume-Uni

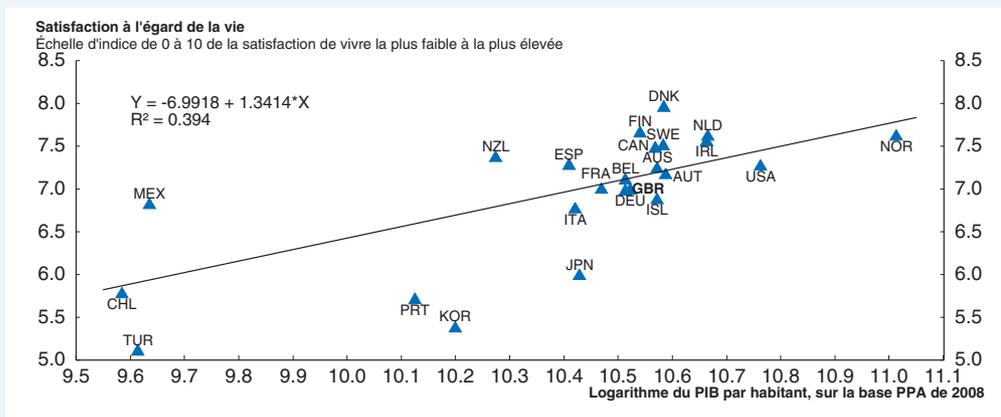
En tant que mesure du bien-être, le produit intérieur brut (PIB) présente des inconvénients bien connus, sur lesquels l'attention a été récemment appelée par Stiglitz et al. (2009). Le PIB donne essentiellement une image de la production marchande, qui exclut par exemple, la production des ménages. En outre, Stiglitz et al. (2009) soulignent que le bien-être est un concept pluridimensionnel et identifient, outre les conditions de vie matérielles, divers autres déterminants importants du bien-être, comme la santé, l'éducation, les activités personnelles, la participation à la vie politique et la gouvernance, les liens et les rapports sociaux, l'environnement et l'insécurité, tant économique que physique. D'autres études révèlent par ailleurs que le bien-être n'est pas uniquement fonction du revenu à un moment donné, mais qu'il varie avec l'évolution du revenu. Si la croissance du PIB ralentit, la satisfaction à l'égard de la vie peut diminuer (Di Tella et al., 2003).

### Encadré 3.1. Le bien-être au Royaume-Uni (suite)

Les responsables de l'action publique portent un intérêt croissant à ces indicateurs et à leurs déterminants en tant que compléments du PIB. Ainsi, un indice du mieux-être a été mis au point au Canada, et le gouvernement australien s'est donné pour objectif d'améliorer le bien-être des générations actuelles et futures (Gouvernement australien, 2010). L'*Australian Bureau of Statistics* (Bureau australien de statistiques) publie un tableau de bord d'indicateurs du bien-être depuis 2002, suivant les modalités exposées plus longuement dans Stiglitz *et al.* (2009). Au Royaume-Uni, le Premier ministre Cameron a récemment proposé que l'on mette au point un indice de bien-être à prendre en compte dans l'élaboration des politiques, en s'appuyant sur les travaux de l'*Office for National Statistics* (2010). Le but clairement défini du gouvernement est d'améliorer le bien-être des générations actuelles et futures. Il a reconnu que le bien-être constituait un concept pluridimensionnel ne se limitant pas au PIB par habitant et aux performances économiques, et que l'action publique devait tenir compte de l'ensemble des ressources environnementales, humaines et sociales (Waldron, 2010). Les efforts visant à améliorer la mesure du bien-être sont coordonnés dans le cadre d'un projet en cours de l'OCDE intitulé « Mesurer le progrès des sociétés », qui s'inscrit dans le prolongement des travaux de Stiglitz *et al.* (2009).

Les comparaisons du bien-être entre pays et dans le temps demeurent délicates, et il existe de nombreuses façons de le mesurer. Au cours des dernières années, de nombreux travaux de recherche théoriques et empiriques ont porté sur les problèmes intrinsèquement complexes de conceptualisation et de mesure associés à l'élargissement de la notion de bien-être. Les recherches dans ce domaine ont été facilitées par l'élaboration d'indicateurs de bien-être comparables à l'échelle internationale (World Value Survey, Gallup World Poll). Cependant, ces enquêtes conservent un caractère non officiel et il leur est parfois reproché de porter sur des échantillons limités et de faire l'objet d'importantes modifications d'une vague à l'autre. Qui plus est, on n'y trouve pas de variables sur le logement, alors que celui-ci peut se révéler un déterminant important du bien-être. Parmi les différents indicateurs élaborés, on peut citer le PIB élargi, les moyennes pondérées d'indices de satisfaction à l'égard de la vie, et les évaluations subjectives du bien-être autodéclaré fondées sur les résultats d'enquêtes (Boarini *et al.*, 2006). Le bien-être subjectif autodéclaré peut reposer d'une part, sur des enquêtes de satisfaction à l'égard de la vie (chaque individu se voyant demander d'évaluer sur une échelle de 0 à 10 la satisfaction qu'il retire de son existence) et d'autre part, sur des indicateurs de bien-être émotionnel (reflétant les émotions qu'inspire à un individu sa vie à un moment donné) (Kahneman et Deaton, 2010 ; Di Tella R *et al.*, 2001). L'utilisation d'indices soulève des problèmes de subjectivité des coefficients de pondération retenus, tandis que le PIB élargi exclut des facteurs de bien-être potentiellement importants. Les études fondées sur la satisfaction autodéclarée à l'égard de la vie permettent d'éviter ces problèmes, mais elles soulèvent des questions délicates d'interprétation des données. Ces études, auxquelles est accordée une attention grandissante dans les travaux publiés sur la question (Helliwell *et al.*, 2008 et 2009), tendent à montrer qu'il existe une forte corrélation entre le bien-être subjectif autodéclaré et le revenu (graphique 3.2), mais aussi que d'autres facteurs, tels que la santé, le chômage et le divorce, ou les indicateurs de la qualité de vie fondés sur des résultats objectifs, sont importants.

## Encadré 3.1. Le bien-être au Royaume-Uni (suite)

Graphique 3.2. Satisfaction à l'égard de la vie et PIB par habitant entre les pays de l'OCDE, 2008<sup>1</sup>

1. La satisfaction à l'égard de la vie est mesurée sur une échelle d'indice de 0 à 10 de la satisfaction de vivre d'une personne, de la satisfaction de vivre la plus faible à la plus élevée.

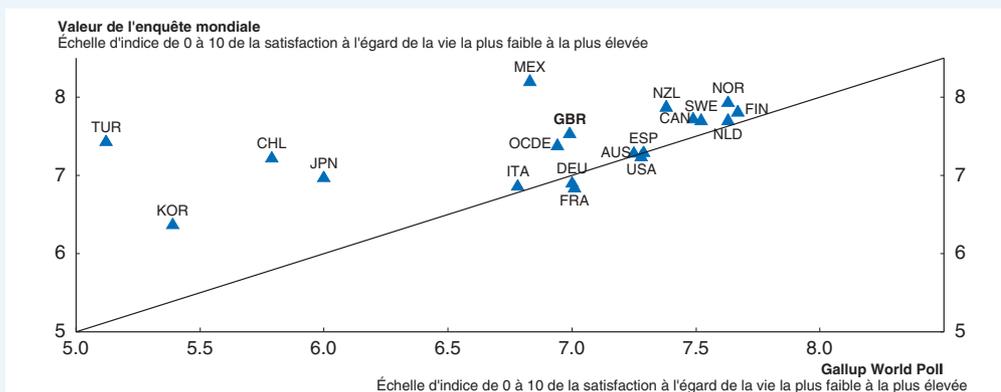
Source : Gallup World Poll, 2008 et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n°88.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932511530>

Le bien-être mesuré par la satisfaction autodéclarée à l'égard de la vie au Royaume-Uni se situe aux environs de la moyenne OCDE. Le pays se classe à un rang légèrement supérieur dans la *World Value Survey* et dans le *World Gallup Poll* en 2008 (graphique 3.3). Les pays scandinaves, ainsi que le Canada, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas se classent globalement à un très bon niveau, tandis que la Corée, le Japon et l'Italie se classent à un niveau plus faible. Au Royaume-Uni, la satisfaction à l'égard de la vie est restée inchangée entre 1981 et 2008, malgré une forte croissance du PIB, tandis qu'elle a augmenté dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Pendant cette période, la santé autodéclarée et les perceptions de l'environnement se sont dégradées au Royaume-Uni, alors que les perceptions des résultats scolaires et de l'emploi s'amélioraient fortement. Les perceptions de la liberté de choix et du contrôle des activités personnelles ont également augmenté d'après la *World Values Survey* (graphique 1.4).

## Graphique 3.3. Satisfaction à l'égard de la vie dans les pays de l'OCDE

Comparaison des résultats sur la satisfaction de vivre de deux enquêtes



1. La satisfaction à l'égard de la vie est mesurée sur une échelle d'indice de 0 à 10 de la satisfaction de vivre d'une personne, de la satisfaction de vivre la plus faible à la plus élevée. L'échelle d'indice de Gallup World Poll va de 0 à 10 et l'échelle de valeurs de l'enquête mondiale, de 1 à 10.

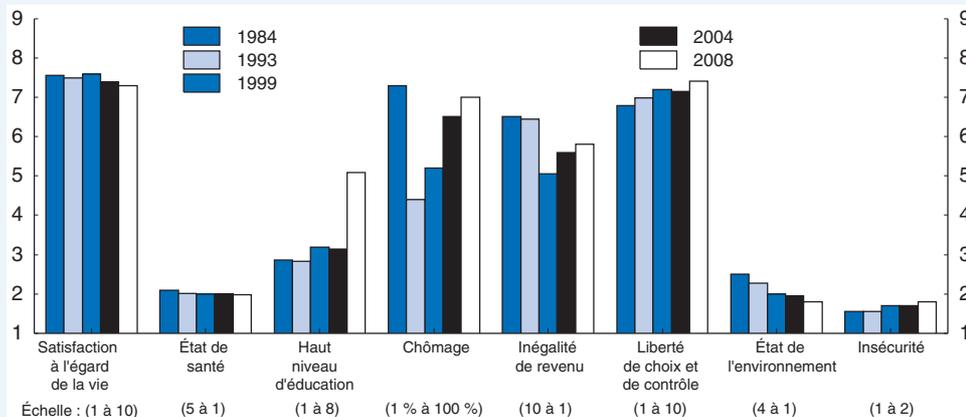
Source : Gallup World Poll, 2008 et World Values Survey, 2005-2008.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932511549>

## Encadré 3.1. Le bien-être au Royaume-Uni (suite)

## Graphique 3.4. Satisfaction à l'égard de la vie et autres indicateurs au Royaume-Uni

Échelle d'indice du plus faible au plus élevé



Source : World Values Survey, 1981-2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511568>

Pour mieux comprendre quels sont les facteurs qui contribuent au bien-être autodéclaré au Royaume-Uni par rapport aux autres pays de l'OCDE, une analyse préliminaire empirique a été menée à titre indicatif (annexe 3.A2). Au Royaume-Uni, en dehors du revenu, les facteurs les plus importants de bien-être subjectif autodéclaré sont la santé (autoévaluée), le statut au regard de l'emploi, et les perceptions concernant la liberté de choix et l'environnement (graphique 1.4). Ces facteurs sont également importants pour les autres pays de l'OCDE en moyenne\*. Une progression d'une unité de la santé perçue (par exemple passage d'une bonne santé à une très bonne santé), augmenterait la satisfaction globale à l'égard de la vie de 0.53 en moyenne au Royaume-Uni, contre 0.65 dans les pays de l'OCDE. Le fait d'être au chômage réduit sensiblement la satisfaction à l'égard de la vie, ce qui correspond aux résultats d'autres études similaires (Winkelmann et Winkelmann, 1998). Comme dans d'autres pays anglo-saxons, la liberté de choix perçue est également un autre facteur de bien-être relativement important au Royaume-Uni. Une augmentation d'un point environ de cette variable améliore le bien-être de 0.45. La perception de l'état actuel et futur de l'environnement a un coefficient élevé par rapport à la moyenne OCDE, ce qui donne à penser que la perception des problèmes environnementaux liés au changement climatique et à la pollution atmosphérique agissent davantage sur le bien-être au Royaume-Uni que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. D'autres déterminants importants du bien-être ont trait aux perceptions de l'insécurité (autoévaluée), aux inégalités de revenus et aux rapports sociaux. Les inégalités de revenus perçues réduisent la satisfaction à l'égard de la vie, ce qui est conforme aux résultats d'autres études (Alesina, Di Tella et MacCulloch, 2004 ; Di Tella et MacCulloch, 2006), mais dans une proportion moins importante au Royaume-Uni que dans la majorité des autres pays de l'OCDE. Enfin, un niveau d'instruction plus élevé n'a pas d'effet direct majeur sur la satisfaction à l'égard de la vie, mais est susceptible d'avoir des effets indirects non négligeables par le biais de l'emploi, des revenus et des rapports sociaux. Les résultats qui précèdent montrent que le bien-être pourrait être renforcé non seulement grâce à des augmentations de revenus et à des actions visant à remédier aux inégalités, mais aussi par l'amélioration de la santé et des résultats sur le plan professionnel, la jouissance d'une plus grande liberté dans la vie et la prise en compte des préoccupations environnementales.

\* Pour comparer les résultats relatifs au Royaume-Uni avec ceux de la zone OCDE en moyenne, un test statistique a été effectué afin de déterminer la significativité de la différence entre les coefficients. Si les résultats ne sont pas significativement différents de zéro au seuil de 5 %, ils laissent néanmoins penser que le poids des déterminants du bien-être estimé dans les régressions est similaire à la moyenne de l'OCDE.

## Une scolarisation préprimaire mieux ciblée peut favoriser la mobilité sociale et accroître l'efficacité de l'éducation

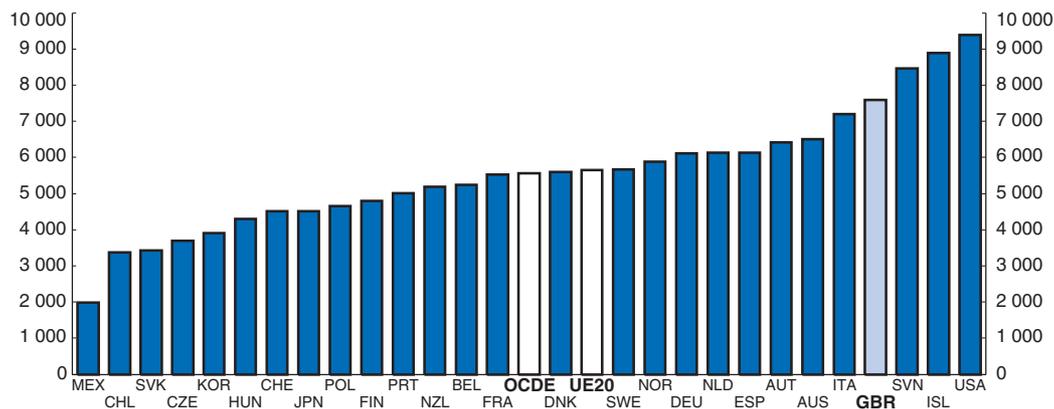
Assurer une scolarisation préprimaire de qualité aux enfants issus de milieux défavorisés peut engendrer des rendements économiques social et individuel élevés et favoriser la mobilité sociale (Goodman et Sianesi, 2005 ; Heckman et Masterov, 2007). Ces rendements élevés sont révélateurs du fait que les familles défavorisées n'ont peut-être pas accès au crédit et investissent donc trop peu dans l'éducation de leurs enfants. Qui plus est, en n'ayant pas les compétences nécessaires pour créer au sein de la famille un environnement propice à l'apprentissage ou en n'ayant pas véritablement conscience du rendement potentiel de l'enseignement, les parents ont aussi tendance à sous-investir dans ce dernier. Il est par conséquent justifié de mettre en place des programmes pour lutter contre ce sous-investissement, en particulier parce que l'accumulation de compétences cognitives (intellectuelles) et non cognitives (comportementales et sociales) pendant la petite enfance a un effet d'entraînement élevé sur l'acquisition de compétences ultérieures (Cunha et Heckman, 2010). Les inégalités en matière de développement des compétences et de niveau de connaissances jusqu'à la fin des études secondaires sont les facteurs les plus importants expliquant les taux de fréquentation plus faibles dans l'enseignement supérieur des groupes ayant un statut socio-économique moins favorable en Angleterre (Chowdry et al., 2010a).

La scolarisation préprimaire s'est développée rapidement au Royaume-Uni au cours des années 2000 sous l'effet de nouveaux programmes. Le taux d'inscription atteignait près de 95 % en 2008, ce qui est sensiblement supérieur à la moyenne OCDE qui s'établissait à 72 % (OCDE, 2010)<sup>1</sup>. Les coûts afférents à la préscolarisation en équivalent temps plein figurent parmi les plus élevés de la zone OCDE (graphique 3.5), bien que le niveau des dépenses globales en proportion du PIB soit modéré du fait d'un faible nombre d'heures moyen par enfant. En Angleterre, les éléments moteurs de la préscolarisation ont été les programmes locaux *Sure Start* (services intégrés d'accueil des jeunes enfants, soins de santé et soutien familial), puis la création des *Shure Start Children's Centres* et le programme *Early Years* (enseignement préscolaire gratuit pour les enfants âgés de trois et quatre ans). Initialement, le programme *Sure Start* était centré sur les zones géographiques défavorisées, mais il a par la suite été élargi aux zones non défavorisées.

Les évaluations de l'impact de *Sure Start* n'ont pas débouché sur des résultats clairs, en raison notamment du large degré de liberté laissé à l'échelon local dans la définition de programmes et dans la mise en œuvre de leurs phases successives (NESS, 2008), mais également des difficultés pratiques soulevées par la mise en place de groupes témoins appropriés<sup>2</sup>. Certaines observations donnent à penser que le système d'accueil des jeunes enfants gratuit mais relativement inefficace qu'est *Sure Start* a évincé des établissements préscolaires privés plus efficaces (Sylva et al., 2006). La phase initiale de la *National Evaluation of Sure Start* (NESS) n'a guère permis de déceler des effets positifs. En revanche, des phases plus récentes de l'étude ont mis en évidence certains impacts positifs, notamment sur la qualité autoévaluée de l'environnement familial, le comportement et la santé des enfants, peut-être attribuables aux améliorations de la qualité dans le temps (OCDE, 2008 ; NESS, 2008 ; NESS, 2010). D'après les évaluations des enseignants réalisées à la fin du programme *Early Years Foundation Stage*, le niveau des acquis des élèves entrant en primaire s'est sensiblement amélioré et l'écart entre les 20 % d'enfants en difficulté scolaire et les autres enfants est passé de 36 % en 2008 à 33 % en 2010. Cependant, les PIPS, outil d'évaluation indépendant mis au point par l'Université de Durham pour les enfants

### Graphique 3.5. Dépenses annuelles par habitant dans l'enseignement préprimaire pour les enfants âgés de 3 ans et plus

En équivalent temps plein et en équivalent USD, utilisant le PIB en PPA, 2007<sup>1</sup>



1. 2008 pour le Chili.

Source : OCDE (2010b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511587>

qui commencent leur scolarité, ne révèlent guère d'amélioration des aptitudes cognitives moyennes (Merrell *et al.*, 2007). Qui plus est, les enfants défavorisés semblent avoir obtenu de moins bons résultats en 2006 qu'en 2001, alors que l'impact du revenu des parents sur les compétences cognitives et non cognitives des enfants a très certainement augmenté récemment (graphique 3.1, partie 4). Cette apparente dégradation des niveaux de compétences cognitives chez les enfants défavorisés d'âge préscolaire est particulièrement inquiétante, dans la mesure où ces compétences semblent être moins faciles à acquérir à un âge plus avancé que les compétences non cognitives (Cuhna et Heckman, 2010 ; Carneiro *et al.*, 2007). À ce jour, aucune analyse coût-avantages du programme *Sure Start* n'a été réalisée.

Le faible impact de ces mesures, à ce stade, sur les enfants défavorisés tient sans doute en partie au fait que les interventions ne touchent pas, dans de nombreux cas, les enfants qui en ont le plus besoin. Si, globalement, la préscolarisation est élevée, la participation des enfants appartenant à des minorités ethniques et issus de milieux socialement défavorisés reste relativement faible (Hopkins *et al.*, 2010). Cette situation reflète dans une certaine mesure le trop faible retentissement donné au programme *Sure Start*, en ce sens que des contacts insuffisants sont noués avec les groupes cibles appropriés (NAO, 2006 ; NAO, 2009). Initialement, les activités d'ouverture ne représentaient que 12 % des coûts salariaux (hors frais généraux) du programme *Sure Start*, et les dépenses consacrées aux besoins particuliers 2 % ; en 2008-09, l'accueil des enfants, les services de santé et le soutien aux familles représentaient la majorité des autres dépenses. Ainsi que cela a été souligné par le *National Audit Office* (NAO, 2006), les activités d'ouverture vers les parents les plus pauvres devraient être intensifiées, afin de sensibiliser au programme les groupes cibles. Le gouvernement va financer 4 200 postes supplémentaires de visiteurs sanitaires, parallèlement aux activités d'ouverture et de soutien familial, ce qui permettra de tisser des liens plus solides avec les services locaux de santé familiale. Cette mesure utile devrait s'accompagner d'une intensification des activités d'ouverture afin d'inciter les familles défavorisées à recourir à la préscolarisation, ainsi que pour évaluer les besoins de soutien

### Encadré 3.2. Différents indicateurs de désavantage

Dans ce chapitre, l'expression enfants (élèves) défavorisés est utilisée pour décrire en termes généraux les enfants (élèves) ayant des capacités de réussite plus faibles aux niveaux préscolaire et scolaire et qui peuvent donc avoir besoin d'un soutien supplémentaire. On n'utilise pas d'indicateur de désavantage uniforme et l'on considère que les variations entre les capacités s'inscrivent dans un continuum qu'aucun indicateur spécifique ne pourrait prendre en compte. Cela étant, il existe une corrélation entre de faibles niveaux d'aptitudes et d'acquis et un certain nombre de statistiques observables, y compris les caractéristiques des enfants comme des troubles du développement, et les caractéristiques des parents telles que le revenu, le statut socio-économique, l'appartenance ethnique et le niveau d'instruction. Au Royaume-Uni, les indicateurs les plus importants qui sont utilisés sont les suivants :

- Les besoins éducatifs particuliers (BEP) concernent les enfants dont les autorités locales ont estimé qu'ils avaient des difficultés d'apprentissage ou des troubles de l'apprentissage et avaient donc besoin d'un soutien supplémentaire. Les autorités locales affectent des crédits supplémentaires aux établissements accueillant des enfants déclarés comme ayant des besoins éducatifs particuliers. En 2010, 2.7 % de l'ensemble des élèves des établissements scolaires anglais ont fait l'objet d'une recommandation de BEP.
- Les besoins éducatifs particuliers auxquels n'est pas associée une recommandation de BEP (ou besoins éducatifs supplémentaires) concernent les enfants dont les établissements scolaires estiment qu'ils ont des difficultés d'apprentissage mais pour lesquels les autorités locales n'ont émis aucune recommandation de BEP. Les difficultés d'apprentissage sont moins prononcées que pour les élèves visés par une telle recommandation et les établissements sont en général censés prendre en charge les frais supplémentaires correspondants dans le cadre des crédits qui leur ont été alloués. En 2010, 18.2 % de l'ensemble des élèves des établissements scolaires anglais appartenaient à cette catégorie.
- Cantines scolaires gratuites. Les parents peuvent demander à bénéficier de la cantine scolaire gratuite à leurs autorités locales s'ils bénéficient d'une aide au revenu ou de prestations similaires, ou si leur revenu est faible. La cantine scolaire gratuite est censée refléter des besoins supplémentaires (relativement restreints) et est intégrée dans la formule de financement de l'établissement ; elle sert également de critère d'attribution de la nouvelle prime aux élèves. En 2010, 17.4 % de l'ensemble des élèves inscrits dans des établissements primaires publics bénéficiaient de cet avantage.

régulier destiné à renforcer l'environnement d'apprentissage dans le milieu familial pour les enfants les plus désavantagés.

La préscolarisation a un effet extrêmement important sur les aptitudes cognitives et le devenir professionnel des enfants appartenant à des familles défavorisées (Hopkins et al., 2010 ; Goodman et Sianesi, 2005). Afin d'améliorer les résultats de la préscolarisation pour les enfants défavorisés, il faudrait par conséquent consacrer davantage de ressources à leurs familles et limiter les dépenses relatives à d'autres bénéficiaires de cette scolarisation. Dans ce contexte, le gouvernement a déclaré avoir l'intention de mettre davantage l'accent sur le soutien aux familles les plus vulnérables et désavantagées et sur les interventions concrètes dans le cadre des *Sure Start Children's Centres*. Il a par ailleurs prévu des crédits pour porter à quinze, d'ici à 2013, le nombre d'heures de préscolarisation

gratuite dont peuvent bénéficier les 20 % d'enfants de deux ans les plus désavantagés en Angleterre. Pour les enfants les plus défavorisés, des mesures supplémentaires pourraient se justifier. Des interventions précoces sous la forme de visites à domicile régulières et répétées des enseignants, destinées à aider les parents à mettre en place des activités éducatives plus efficaces au sein de la famille, semblent avoir été particulièrement utiles pour venir en aide aux enfants défavorisés aux États-Unis (Heckman et Masterov, 2007). Il conviendrait d'évaluer l'applicabilité de telles mesures en Angleterre. Cependant, comme les programmes de soutien à domicile exigent beaucoup de ressources, ils doivent être ciblés sur les familles les plus défavorisées et supposent le recrutement du personnel voulu (voir encadré 3.3 pour différentes définitions du désavantage). Le soutien à domicile pourrait par exemple être intensifié grâce à un système de chèques qui seraient utilisés pour rémunérer les enseignants effectuant des visites régulières. On pourrait également envisager d'encourager les parents à prendre part à ces activités au moyen d'incitations financières.

Les effets de la préscolarisation sur le développement des compétences parmi les enfants non défavorisés sont plus limités d'après des évaluations et études de cohortes récentes. Selon des études portant sur des enfants nés avant 2000, elle aurait un effet significatif sur les résultats de tests des enfants commençant l'école en Angleterre (Goodman et Sianesi, 2005 ; Sylva *et al.*, 2004). Les effets de la préscolarisation tendent cependant à s'estomper dans le temps et Goodman et Sianesi (2005) estiment que le rendement moyen des investissements dans ce secteur de l'éducation est plus faible qu'ultérieurement. D'après des recherches plus récentes ciblées sur des enfants ayant été préscolarisés au milieu des années 2000 (nés entre 2000 et 2002), la préscolarisation n'aurait que des effets très limités et souvent non significatifs sur les résultats aux tests au moment de l'entrée à l'école primaire (Hansen et Jones, 2009 ; Hopkins, *et al.*, 2010). Hopkins, *et al.* (2010) remettent aussi en question certaines observations précédentes selon lesquelles les variations dans la qualité de l'accueil des jeunes enfants ont un effet significatif sur les résultats moyens des élèves en Angleterre. Dans un contexte de rigueur budgétaire, il semble donc judicieux de cibler les dépenses sur les enfants défavorisés.

Le gouvernement doit également envisager l'application de méthodes permettant d'évaluer en profondeur et, éventuellement de réformer le programme *Sure Start* et les programmes de préscolarisation en général afin d'améliorer leur efficacité globale. Hopkins, *et al.* (2010) indiquent que près de 40 % des prestataires participant aux programmes *Childcare* et *Early Years* ne connaissent pas le coût total de leurs activités et que les coûts unitaires diffèrent sensiblement selon les administrations et les prestataires (NAO, 2009). Il serait peut-être utile d'imposer des restrictions plus rigoureuses à l'ensemble des programmes afin d'assurer une plus grande comparabilité entre ceux-ci. Toute réforme devrait avoir pour but de permettre une évaluation explicite des programmes, afin de mettre en évidence les variations locales et de veiller à l'utilisation de groupes témoins.

### **Enseignement primaire et secondaire en Angleterre, au Royaume-Uni et dans les pays de l'OCDE**

En Angleterre, la scolarité obligatoire débute à l'âge de cinq ans. Au bout de six années d'étude, les élèves sont soumis aux *National Curriculum Tests* (épreuves au niveau national visant à évaluer leurs acquis par rapport aux programmes) (également dénommés *Key Stage 2* – deuxième étape clé), avant d'entrer dans l'enseignement secondaire. En général, les élèves passent le *General Certificate of Secondary Education* (GCSE, certificat général d'enseignement secondaire, également désigné sous le nom de *Key Stage 4* – quatrième étape clé)

à l'âge de 15 ans, son obtention étant nécessaire pour entrer dans le deuxième cycle, non obligatoire, de l'enseignement secondaire, et préparer le GCE A-level. Pour les étudiants qui ne souhaitent pas suivre une filière universitaire, il existe diverses filières professionnelles. Les études préparant au A-level durent deux ans et l'admission dans l'enseignement supérieur est fonction des résultats obtenus aux examens sanctionnant cette formation. Dans le système d'enseignement primaire et secondaire du Royaume-Uni, environ 93 % des élèves sont inscrits dans des établissements financés sur fonds publics et les 7 % restants dans des établissements indépendants (c'est-à-dire privés) qui sont financés et gérés de manière indépendante et qui définissent leur propre programme d'enseignement (tableau 3.1).

Les systèmes d'enseignement primaire et secondaire de l'Irlande du Nord, de l'Écosse et du pays de Galles partagent de nombreux points communs avec le système anglais, mais diffèrent de ce dernier à certains égards. Les systèmes éducatifs du pays de Galles et de l'Irlande du Nord étaient auparavant très semblables au système anglais, mais depuis 1998, de nouvelles différences les séparent, l'Angleterre s'étant écartée du système d'enseignement secondaire fondé sur des établissements polyvalents qui est toujours en vigueur au pays de Galles et en Irlande du Nord. Il convient de ne pas surestimer ces différences, étant donné que la plupart des établissements secondaires anglais restent polyvalents (Reynolds, 2008). Le système scolaire écossais se distingue davantage des autres en ce sens qu'il applique des critères d'admission légèrement différents et qu'un plus grand nombre de matières sont étudiées au niveau secondaire.

Depuis 2000, le nombre d'*academies* (établissements autonomes financés sur fonds publics) connaît une augmentation rapide en Angleterre, même si elles ne représentent encore qu'une petite partie de l'ensemble des établissements (tableau 3.1). Les *academies* sont indépendantes par rapport aux autorités locales (LA) en termes de fonctionnement quotidien, de recrutement du personnel et d'admission des élèves, et elles sont financées par l'administration centrale selon une formule particulière. Dans l'*Academies Act* de 2010, le gouvernement a spécifié que tout établissement primaire, secondaire ou répondant à des besoins particuliers qui a été désigné comme exceptionnel par l'*Office for Standards in Education* (Ofsted – Office pour l'application de normes dans l'éducation) doit être autorisé à devenir une « *academy* ». Cette décision marque un profond changement par rapport à la politique qui consistait à privilégier les établissements secondaires obtenant de piètres résultats<sup>3</sup>. Le nombre des « *academies* » devrait croître rapidement au cours des prochaines années. Le gouvernement met également en place une réforme concernant les écoles libres, qui prévoyait que des parents, des enseignants ou des organisations à but non lucratif peuvent créer des Écoles libres jouissant de la même indépendance que les « *academies* ».

Le ministère de l'Éducation supervise l'enseignement dispensé dans les établissements anglais, définit les programmes d'enseignement nationaux et répartit les crédits entre les quelque 150 LA dans le cadre d'un système complexe de dotations « affectées » et générales. Les LA répartissent à leur tour les crédits entre les établissements scolaires publics qui relèvent d'elles selon des formules locales. Les établissements décident alors de l'usage qu'ils vont faire des crédits dont ils disposent, en dehors de certaines dotations pré-affectées. Le gouvernement actuel a proposé de simplifier le système de financement, en réduisant le nombre de sources de financement et en instituant une prime aux élèves visant spécifiquement à aider les élèves pauvres. Outre qu'elles influent sur le financement des établissements par le biais des formules de financement locales, les LA sont par ailleurs chargées de veiller à ce que les établissements scolaires offrent un nombre suffisant de places (tableau 3.1). La qualité de l'enseignement

est supervisée par l'Ofsted. Les établissements dont cet organisme estime qu'ils ne dispensent pas un enseignement de qualité suffisante peuvent faire l'objet de mesures administratives particulières, allant jusqu'au remplacement du personnel de direction et du conseil d'administration, alors que les établissements obtenant de meilleurs résultats sont soumis à un régime d'inspection moins strict.

Tableau 3.1. **Structures institutionnelles de l'enseignement primaire et secondaire en Angleterre**

Type d'établissement scolaire	Principale source de financement	Désignation du Conseil d'administration	Application des programmes d'enseignement nationaux	Admissions et sélection	Recrutement des enseignants	But lucratif	Proportion (%) 2006-07
Communautaire	LA	LA	Oui	Décisions des LA. Priorité souvent donnée aux résidents de la zone de recrutement	LA	Non	62.1
Privé confessionnel sous contrat	LA	Fondation et LA	Oui	Décisions des LA. Souvent sur la base de l'appartenance religieuse	LA	Non	3.3
Fondation	LA	Fondation et LA	Oui	Décisions du Conseil d'administration	Conseil d'administration	Non	16.6
Privé confessionnel subventionné	LA et Fondation	Fondation et LA	Oui	Décisions du Conseil d'administration. Souvent sur la base de l'appartenance religieuse	Conseil d'administration	Non	16.3
« <i>Academy</i> »	Administration centrale	Société anonyme et bailleur de fonds	En partie	Jusqu'à 10 % sur décision du corps professoral	Conseil d'administration	Non	1.4
« <i>Free school</i> » (école libre)	Administration centrale	Organisme caritatif ou similaire	Non	Jusqu'à 10 %, sur décision du corps professoral	Conseil d'administration	Non	–
École privée	Droits de scolarité	Organisme caritatif ou similaire	Non	Souvent sur décision du corps professoral	Conseil d'administration	Non	–

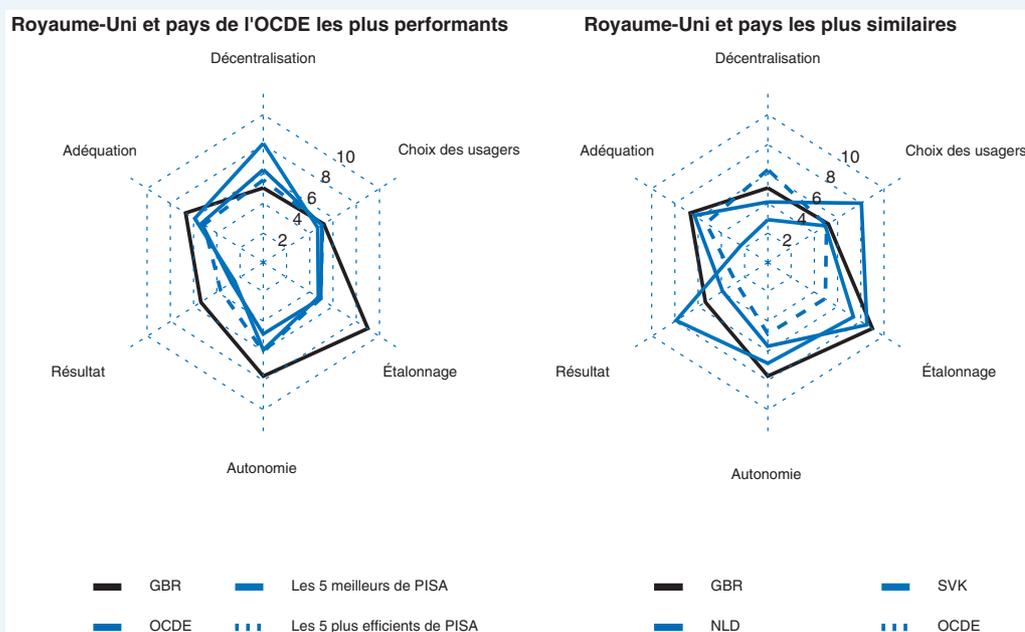
Note : d'autres types d'établissements comme les *City technology colleges* et les *Special schools* ne sont pas financés par les LA. Proportion renvoie à la proportion d'établissements du système scolaire normal financés par le secteur public.

Les évaluations comparatives à l'aide de tests et de notes tiennent une place importante dans le système scolaire anglais. Les résultats du *National Curriculum test* concernant les établissements primaires et ceux du GCSE concernant les établissements du premier cycle de l'enseignement secondaire sont publiés. Le classement traditionnel des établissements secondaires en fonction de leurs résultats est en général fondé sur la proportion des candidats au GCSE qui obtiennent des notes d'un certain niveau, comme les *Grades A\*-C* qui permettent l'inscription dans le deuxième cycle du secondaire en vue de préparer le *A-level* donnant accès aux études supérieures. Certaines préoccupations exprimées quant à l'utilité de publier le classement des établissements, lequel reflète les niveaux de réussite des élèves plutôt que la valeur ajoutée par un établissement particulier, ont amené le ministère de l'Éducation à publier, depuis 2006, les résultats d'un classement des établissements scolaires en fonction de la valeur ajoutée selon le contexte (*Contextual Value Added – CVA*). L'indicateur de CVA a pour objet de refléter les progrès des élèves en rapprochant les mesures de résultats des ressources mises en œuvre<sup>4</sup>. Cela étant, d'après Kramarz *et al.* (2009), même cette approche plus fine ne débouche pas sur de bonnes estimations de l'efficacité des établissements car elle reflète, dans une large mesure, des facteurs spécifiques aux élèves.

### Encadré 3.3. Le système d'enseignement primaire et secondaire en Angleterre et au Royaume-Uni dans le contexte de l'OCDE<sup>1</sup>

Des données récentes compilées par l'OCDE décrivent la qualité des établissements d'enseignement dans les pays membres (Gonand, 2007). Vingt et un indicateurs sont regroupés en six indicateurs composites, comme suit : décentralisation, adéquation des ressources aux besoins spécifiques, politique axée sur les résultats, autonomie de gestion à l'échelon des établissements, étalonnage concurrentiel et choix des usagers. Comme le graphique 3.6 permet de le constater, les indicateurs donnent à penser que le contexte institutionnel du Royaume-Uni est sensiblement supérieur à la moyenne OCDE dans quatre domaines, la décentralisation étant le seul domaine dans lequel la performance institutionnelle est inférieure à la moyenne OCDE. Ces conclusions sont également valables lorsqu'on compare le Royaume-Uni aux cinq pays ayant obtenu les scores moyens les plus élevés dans l'enquête PISA (OCDE, 2007a) ou aux cinq pays dont Sutherland et al. (2009)<sup>2</sup> ont considéré qu'ils possédaient les systèmes d'enseignement primaire et secondaire les plus efficaces.

Graphique 3.6. Cadres institutionnels dans l'enseignement primaire et secondaire



Source : Braconier et Brézillon, 2011.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932511606>

D'après Sutherland et al. (2009), les facteurs institutionnels susmentionnés ne peuvent expliquer les variations observées entre les pays en termes d'efficacité de l'enseignement primaire et secondaire. Ces auteurs constatent néanmoins que la délégation du pouvoir de décision aux établissements en ce qui concerne l'enseignement et la planification (qui entrent dans le cadre de l'autonomie de gestion au niveau de l'établissement) accroît l'efficacité. Il semblerait aussi, d'après les indications disponibles, que les variations en matière d'efficacité entre les établissements au sein des pays diminuent lorsque ceux-ci attribuent une importance particulière à la décentralisation et à l'adéquation des ressources aux besoins spécifiques, même si ce dernier facteur reflète peut-être simplement le fait que dans les pays qui procèdent à une sélection précoce, les variations entre les résultats des établissements ont mécaniquement tendance à être plus prononcées.

### Encadré 3.3. Le système d'enseignement primaire et secondaire en Angleterre et au Royaume-Uni dans le contexte de l'OCDE<sup>1</sup> (suite)

L'une des raisons pouvant expliquer que l'on n'observe pas de relation forte entre les « bons » établissements et les performances scolaires tient peut-être à ce que différents types de cadres institutionnels peuvent produire d'excellents résultats scolaires. Braconier et Brezillon (à paraître) identifient des groupes de pays de l'OCDE ayant les mêmes caractéristiques institutionnelles sur la base d'analyses en composantes principales et en grappes. Les systèmes d'enseignement primaire et secondaire des pays de l'OCDE peuvent être divisés en cinq groupes (grappes) entre lesquels se répartissent les pays obtenant de bons résultats en termes de scores moyens au PISA ou d'efficacité, ce qui permet de penser que des cadres institutionnels très différents peuvent produire de très bons résultats (tableau 3.2).

Tableau 3.2. Groupement des pays de l'OCDE d'après les structures institutionnelles de l'enseignement primaire et secondaire

	Grappe 1 : USA, SWE, NZL*#, JPN*#, CZE, FRA, ITA, PRT	Grappe 2 : CAN*, HUN, AUS*, NOR, DNK, ISL	Grappe 3 : GBR, NLD#, SVK#	Grappe 4 : DEU#, AUT, GRC, TUR	Grappe 5 : BEL(FL), BEL(FR), ESP, FIN*, MEX
Score moyen PISA (écart-type)	502 (93.6)	516 (89.0)	507 (90.5)	482 (91.7)	446 (88.5)

\* indique que ce pays figure parmi les cinq pays ayant obtenu les scores moyens les plus élevés dans les matières visées par PISA 2009.

# indique que ce pays figure au nombre des cinq pays les plus performants en termes d'efficacité (Sutherland et al., 2007).

D'après l'analyse en grappes, le contexte institutionnel du Royaume-Uni se rapproche le plus de ceux des Pays-Bas et de la République slovaque (graphique 3.6, deuxième partie), avec un rang élevé en ce qui concerne les indicateurs « étalonnage concurrentiel », « autonomie de gestion » au niveau des établissements et « politiques axées sur les résultats », mais faible sur le plan de la décentralisation. Le pays le mieux placé au sein du groupe, à savoir les Pays-Bas, se situe aussi à un rang élevé pour ce qui est du « choix des usagers ». Ainsi, pour les pays ayant des structures institutionnelles comparables à celles du Royaume-Uni, l'élargissement du choix des utilisateurs peut améliorer les résultats et l'efficacité de l'enseignement. De fait, on peut même penser qu'un large choix des usagers, conjugué à des informations de qualité (étalonnage concurrentiel), à la liberté de gestion (autonomie de gestion au niveau des établissements) et à une flexibilité de l'offre, débouchent sur de véritables possibilités de choix et de concurrence au sein du système éducatif. Comme on l'a vu dans l'tableau 3.5, le système éducatif néerlandais semble offrir des conditions propices à un « quasi-marché » efficace en ce qui concerne l'enseignement primaire et secondaire (Patrinos, 2010).

Les ressemblances institutionnelles identifiées au moyen de l'analyse en composantes principales et de l'analyse en grappes permettent d'évaluer l'impact des variables de politique sur les résultats de l'enseignement au sein de chaque grappe au moyen d'une analyse de régression (Braconier et Brezillon, à paraître). Les estimations relatives à la grappe dans laquelle se situe le Royaume-Uni sont ensuite comparées aux estimations concernant l'ensemble de la zone OCDE et le Royaume-Uni, ce qui peut être utile pour mieux déterminer l'impact de l'évolution des politiques publiques sur les résultats. Par exemple, si l'on veut analyser les effets d'un élargissement du choix des usagers en réduisant le poids du critère de résidence lors de l'admission, la seule utilisation des données relatives au Royaume-Uni sera insuffisante, car les critères d'admission y sont fortement corrélés à d'autres structures institutionnelles. En prenant en compte les données relatives à des pays comparables (les Pays-Bas et la République slovaque), il devient possible d'établir de meilleures prévisions de l'influence des variables institutionnelles. Les estimations portant sur les trois pays et l'ensemble du groupe (grappe) figurent à l'annexe 3.A1.

1. Inspiré pour l'essentiel de Braconier et Brezillon (à paraître).

2. L'efficacité est estimée sur la base d'un ensemble de ressources et de résultats. Voir Sutherland et al. (2007) pour plus de précisions.

## Faiblesse et dégradation de l'efficacité dans l'enseignement primaire et secondaire

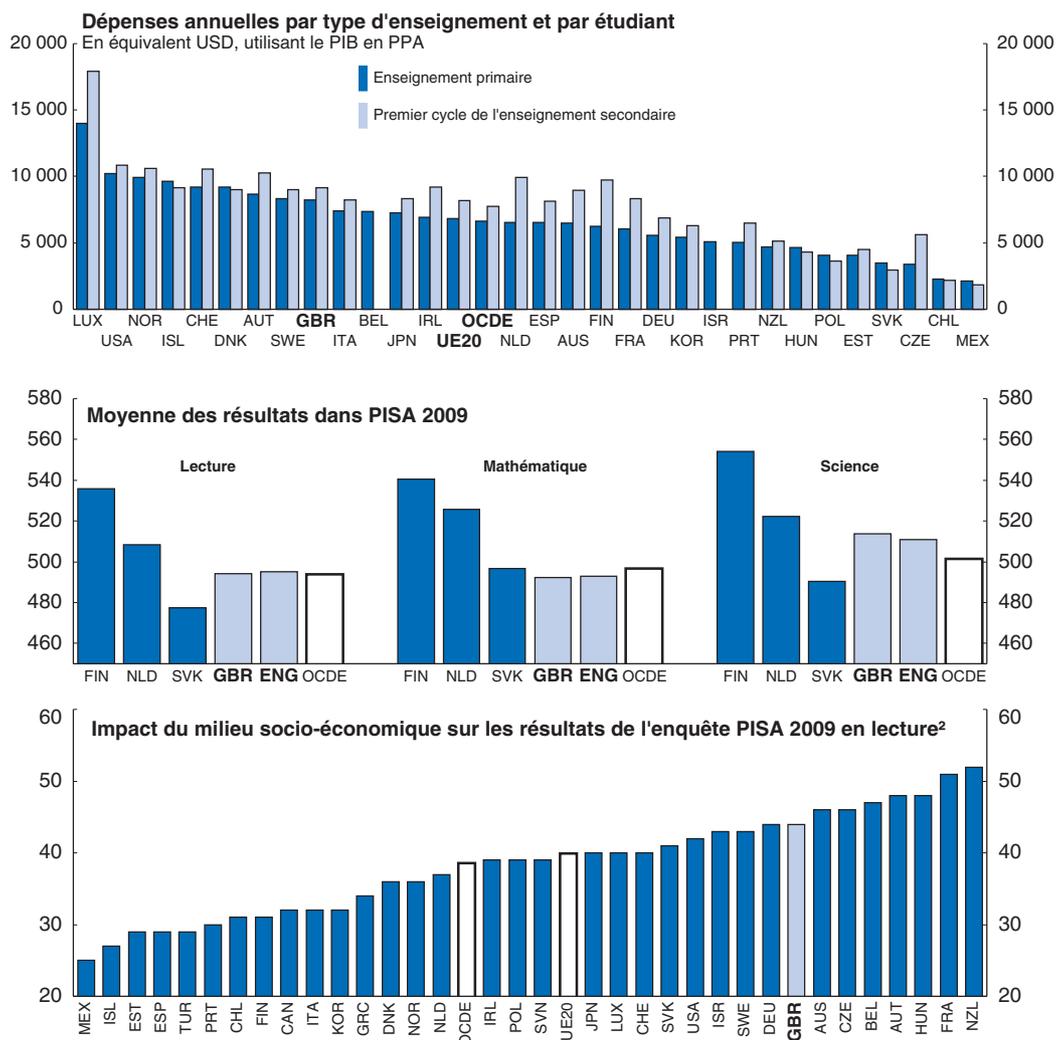
Les données disponibles au plan international font apparaître de faibles liens entre les résultats de l'enseignement et les dépenses dans ce domaine (Sutherland et al., 2009). Améliorer sensiblement les résultats de l'enseignement s'est révélé difficile dans beaucoup de pays de l'OCDE malgré une augmentation des dépenses consacrées à l'enseignement primaire et secondaire (OCDE, 2007b). Les études centrées sur des pays pris individuellement mettent plus souvent en évidence des effets positifs des dépenses réalisées. D'après Holmlund et al. (2009), une augmentation des dépenses par élève a un impact positif important sur les résultats aux évaluations dans les écoles primaires anglaises. On peut penser que l'incapacité d'observer des résultats positifs similaires dans les séries chronologiques et au niveau international s'explique par le fait que des ressources de moindre qualité ou des dispositifs institutionnels moins efficaces neutralisent les effets d'une augmentation des dépenses.

Malgré la forte hausse des dépenses des établissements par élève à cours des dix dernières années, l'amélioration des résultats scolaires a été limitée au Royaume-Uni (graphique 3.1 ; encadré 3.4). Les dépenses réelles par élève dans les établissements primaires et secondaires ont augmenté de 4.8 % par an entre 1997-98 et 2009-10, si bien qu'elles sont sensiblement supérieures à la moyenne OCDE (graphique 3.7, première partie). Alors que les indicateurs nationaux de résultats moyens affichent de fortes améliorations, celles-ci ne sont pas confirmées par les données internationales, ce qui semble indiquer que la productivité est en forte baisse dans le secteur de l'éducation (encadré 3.4). Bien que les scores moyens aux tests PISA, qui mesurent les compétences cognitives des élèves âgés de 15 ans, soient proches de la moyenne OCDE pour le Royaume-Uni, le pays est devancé par des pays plus performants comme la Finlande et les Pays-Bas (graphique 3.7, deuxième partie). Les performances moyennes des élèves de 10 ans mesurées d'après les résultats atteints dans le cadre de la PIRLS et de la TIMSS (Mullis, et al., 2007 et 2008) sont néanmoins relativement élevées par rapport à celles observées dans les pays de l'OCDE.

Les recherches menées par l'OCDE donnent également à penser que des gains d'efficacité considérables pourraient être réalisés dans les systèmes d'enseignement primaire et secondaire, l'établissement médian au Royaume-Uni se situant environ à 70-80 % des meilleures pratiques observées dans la zone OCDE (Sutherland, et al., 2007). Un alignement sur les meilleures pratiques signifierait donc que les niveaux actuels de résultats pourraient être atteints avec environ 20 % de ressources en moins. La croissance des dépenses réelles consacrées par l'administration centrale à l'enseignement primaire et secondaire devant, selon les prévisions, diminuer de 0.1 % par an entre 2006-11 et 2014-15 (HM Treasury, 2010), une forte amélioration de l'efficacité sera nécessaire pour atteindre des résultats meilleurs et plus équitables dans le domaine de l'éducation.

L'incidence du milieu socio-économique d'origine des élèves britanniques sur leurs scores au PISA est l'une des plus fortes de la zone OCDE (3<sup>e</sup> partie du graphique 3.7 et annexe 3.A1) et la part des élèves de familles défavorisées qui ont de bons résultats est faible (OCDE, 2010a). Le score moyen au PISA des 10 % d'élèves les plus faibles est inférieur au score moyen du même groupe pour l'ensemble de l'OCDE : une part non négligeable de

Graphique 3.7. Indicateurs éducatifs<sup>1</sup>



1. Les agrégats sont une moyenne non pondérée des pays disponibles.  
 2. Différence d'un point de résultat associée à une augmentation d'une unité de l'indice PISA du statut social et culturel.

Source : OECD (2010a), *Education at a Glance*; OECD (2010b), PISA 2009.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932511625>

la population termine donc sa scolarité obligatoire avec un faible niveau de qualifications, ce qui a des conséquences néfastes sur les taux d'abandon dans l'enseignement non obligatoire, le devenir professionnel, la croissance de la productivité et sur les inégalités de revenus.

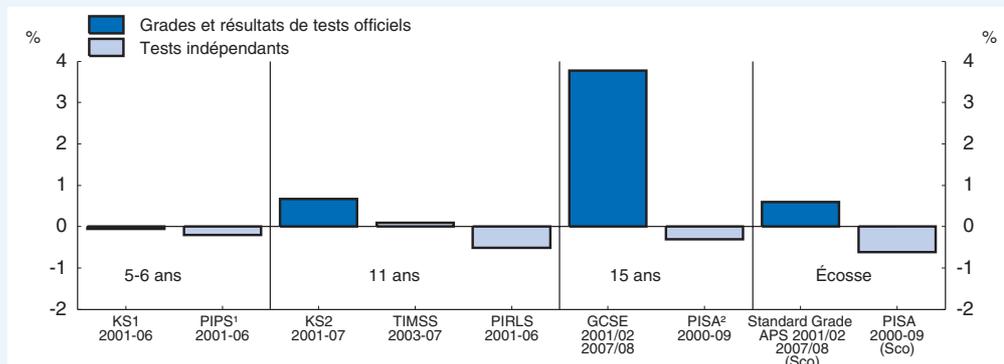
### Encadré 3.4. Notes et productivité dans le secteur éducatif

Il est essentiel, pour juger de l'efficacité des politiques mises en œuvre, de mesurer précisément les résultats obtenus dans le secteur éducatif. Les indicateurs quantitatifs (nombre d'élèves, etc.) sont faciles à obtenir, mais la qualité est plus difficile à exprimer. Ces dernières années, plusieurs pays de l'OCDE ont commencé à prendre en compte des facteurs d'ajustement de la qualité afin d'améliorer les estimations des résultats des services publics<sup>1</sup>. Au Royaume-Uni, cela s'est traduit essentiellement par une multiplication des indicateurs quantitatifs des résultats scolaires en fonction de l'évolution annuelle des notes moyennes aux épreuves du GCSE et aux examens équivalents. Étant donné que les améliorations observées au GCSE exagèrent les améliorations réelles des résultats scolaires, la valeur ajoutée dans le secteur éducatif est surestimée. Ainsi qu'il est dit dans le corps du texte, l'utilisation d'examen « à enjeu élevé » influe sur les estimations de la qualité de l'enseignement en Angleterre.

Les résultats des examens officiels en Angleterre sont systématiquement nettement meilleurs que ceux des tests internationaux et indépendants (graphique 3.8). Ces écarts de performance se creusent avec l'âge des élèves soumis aux examens et sont plus prononcés pour l'Angleterre que pour l'Écosse. Les indicateurs utilisés par l'Office for National Statistics (ONS) à partir des notes aux examens en Angleterre (note moyenne au GCSE) et en Écosse (APS) montrent une hausse sensible de la qualité au fil du temps, alors que les indicateurs fondés sur des tests cognitifs non utilisés pour les notations montrent un recul faible ou des améliorations minimales. L'écart annuel entre l'amélioration de la note moyenne au GCSE et la baisse du score au PISA est de 4.5 %<sup>2</sup>.

#### Graphique 3.8. Résultats aux tests en Angleterre et en Écosse

Variation annuelle moyenne en pourcentage



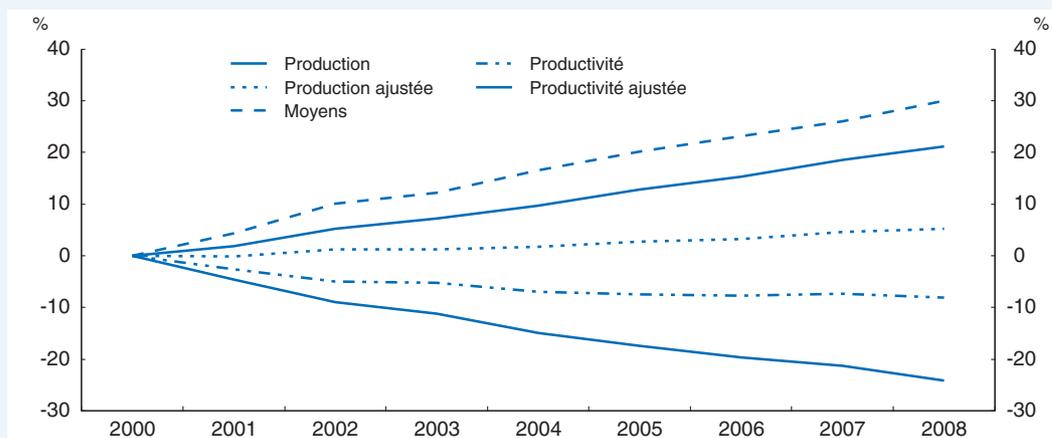
1. PIP est utilisé par un nombre relativement restreint d'écoles et il y a eu des doutes au sujet de la robustesse des résultats des tests (Massey, 2005).
2. Bien que les données du PISA pour le Royaume-Uni pour l'année 2000 doivent être utilisées avec une certaine prudence en raison de problèmes d'échantillonnage, les résultats du teste de lecture de PISA a diminué en moyenne de 0,1% par an entre 2006 et 2009.

Source : Base de données PISA, Mullis et al. (2007 and 2008) et Merrel, Tymms et Jones (2007) et ONS ([www.statistics.gov.uk/articles/nojournal/education-extended-analysis.pdf](http://www.statistics.gov.uk/articles/nojournal/education-extended-analysis.pdf)).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511644>

Pour illustrer les effets de diverses hypothèses sur l'ajustement de la qualité des résultats scolaires, la méthode de l'ONS (qui fait appel aux notes obtenues au GCSE et à l'APS) est comparée à un niveau de qualité supposé inchangé sur la période 2000-2008. La productivité de l'enseignement diminue de 1 % par an avec la première méthode et de 3 % environ par an si la qualité demeure inchangée (graphique 1.9). En partant du principe que la valeur ajoutée dans l'enseignement primaire et secondaire public correspond environ à 4 % du PIB, il y a donc un effet annuel de près de 0.1 % sur la croissance du PIB si l'on tient compte de l'amélioration de la qualité estimée par l'ONS. Même si, en principe, l'ajustement de la qualité des résultats dans le secteur public est manifestement utile, la fiabilité des données est de la plus grande importance. La priorité devrait donc être d'élaborer des indicateurs de la qualité plus performants et plus fiables.

Encadré 3.4. **Notes et productivité dans le secteur éducatif (suite)**  
 Graphique 3.9. **Résultats, moyens et productivité dans l'éducation**  
 Pourcentage de variation par rapport à 2000



Source : [www.statistics.gov.uk/articles/nojournal/education-productivity.pdf](http://www.statistics.gov.uk/articles/nojournal/education-productivity.pdf), [www.statistics.gov.uk/articles/nojournal/education-extended-analysis.pdf](http://www.statistics.gov.uk/articles/nojournal/education-extended-analysis.pdf) and [www.statistics.gov.uk/pdfdir/pps0609.pdf](http://www.statistics.gov.uk/pdfdir/pps0609.pdf) et calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932511663>

1. Voir [www.statistics.gov.uk/articles/nojournal/education-extended-analysis.pdf](http://www.statistics.gov.uk/articles/nojournal/education-extended-analysis.pdf).
2. Bien que les données du PISA concernant le Royaume-Uni pour 2000 doivent être utilisées avec précaution en raison de problèmes d'échantillonnage, les scores en compréhension de l'écrit ont reculé de 0.1 % par an en moyenne entre 2006 et 2009.

## L'importance considérable des notes dans le système scolaire est problématique

Les *National Curriculum Tests* et le GCSE sont utilisés de multiples façons, par exemple pour l'admission à l'université, pour informer les parents et les élèves sur le choix d'établissements scolaires qui s'offre à eux, pour les inspections menées par l'Ofsted, pour mesurer les variations et les améliorations des résultats scolaires, établir le facteur d'ajustement de la qualité dans les données sur les comptes nationaux, et à des fins de recherche. Ils sont utilisés pour juger les élèves, les établissements scolaires et les réalisations au niveau national. Le recours aux analyses comparatives est plus répandu que pratiquement partout ailleurs dans l'OCDE (Gonand et al., 2007).

Si les études comparatives constituent un élément important d'un système scolaire efficace, les examens « à enjeu élevé » peuvent avoir des conséquences néfastes sur les résultats scolaires (Looney, 2009 ; Rosenkvist, 2010). L'utilisation actuelle des notes en Angleterre pose ainsi plusieurs problèmes. Premièrement, les examens « à enjeu élevé » favorisent un « gonflement » des notes qui entraîne des problèmes de comparabilité sur le long terme. S'il est difficile de se faire une idée exacte de l'ampleur de ce gonflement, le pourcentage de « A » donnés aux élèves passant les épreuves du *A-level* n'a pas cessé de progresser depuis 18 ans et a presque triplé depuis 1980. Bien qu'on ne dispose pas de données comparables sur de longues périodes, les enquêtes internationales menées sur les compétences cognitives ne viennent pas corroborer cette évolution (encadré 3.4). Cette divergence pourrait s'expliquer par différents facteurs, comme des choix de disciplines différents, le fait que les élèves repassent les examens plus souvent ou les modifications

apportées aux enseignements et aux programmes scolaires. Cette évolution va à l'encontre d'examens internationaux tels que les enquêtes TIMSS et PIRLS et le PISA, qui sont conçus pour faciliter les comparaisons au fil du temps. Les comparaisons « à enjeu élevé » peuvent aussi influencer les comportements d'autres manières. Pour les élèves, les notes sont évidemment cruciales, et cette pression est encore accentuée par l'accès limité aux études supérieures. Les établissements et les enseignants tirent bénéfice d'une plus grande autonomie lorsque leurs performances sont bonnes puisque le dispositif d'inspection de l'Ofsted est alors allégé et qu'ils sont mieux classés dans les palmarès d'établissements. Les pouvoirs publics auraient évidemment tout intérêt à ce que les résultats scolaires s'améliorent visiblement. Par ailleurs, les cinq conseils d'examen qui valident les épreuves ne sont guère incités à fixer des niveaux plus élevés que leurs concurrents, bien qu'une autorité de régulation indépendante, l'Ofqual, soit chargée de prévenir toute dégradation. Néanmoins, la tentation reste forte de contourner les règles et de cibler l'enseignement sur les sujets qui ont des chances de tomber aux examens (OCDE, 2007b). Les prestataires de l'enseignement supérieur s'inquiètent également des conséquences de ce contournement des règles sur l'admission à l'université, comme en témoigne l'étude du système d'admission entrepris pendant l'été 2010 par le service chargé des admissions à l'université (UCAS).

Deuxièmement, les notes aux examens compilées pendant une période courte ne mesurent qu'une petite partie des compétences pertinentes de l'élève. En particulier, les compétences non cognitives ne sont pas évaluées par les examens, alors qu'elles ont une incidence importante sur la suite des études ainsi que sur les perspectives d'emploi, les revenus et, plus largement, sur l'intégration dans la société (Carneiro, et al., 2007). Non seulement ces compétences, qui semblent bien plus malléables chez les jeunes que les compétences cognitives, sont négligées dans le cadre des examens, mais le recours massif aux évaluations et à la notation des compétences cognitives pourrait même faire obstacle à l'acquisition de compétences non cognitives en classe. Ce déséquilibre peut toucher tout particulièrement les élèves de familles défavorisées, dont les réseaux sociaux sont peut-être moins à même de compenser ce manque de soutien dans le contexte scolaire. Certains éléments montrent que les apports « non éducatifs » transmis par les parents à leurs enfants ont des effets particulièrement importants au Royaume-Uni, ce qui pourrait indiquer que le système scolaire ne parvient pas à favoriser les compétences sociales qui sont importantes pour le devenir professionnel et la mobilité sociale (Braconier, 2011).

Il serait souhaitable d'accorder moins d'importance aux notes du GCSE et de les utiliser essentiellement comme critères de sélection à l'entrée à l'université et sur le marché du travail. Les universités et les employeurs sont des acteurs principaux au sein du système d'examen et devraient donc avoir plus de poids dans les procédures de validation. Les universités pourraient de toute manière trouver nécessaire d'élaborer des instruments de sélection mieux adaptés à leurs besoins, tels que des entretiens, afin de juger les compétences générales, et notamment non cognitives, des candidats, même si le fait d'accorder plus d'importance aux compétences non cognitives pourrait compliquer l'accès des jeunes de milieux défavorisés à l'université. Les pouvoirs publics devraient chercher à déterminer si les effets négatifs potentiels de l'existence de cinq conseils d'examen concurrents sont suffisamment maîtrisés par l'Ofqual.

Des indicateurs plus sophistiqués de la valeur ajoutée des établissements scolaires devraient être élaborés. Les notes au GCSE et au *National Curriculum test* constituent des indicateurs précieux de la qualité de l'établissement pour les parents, les élèves et l'Ofsted. La décision de publier le classement *Contextual Value Added* (CVA) des établissements

scolaires va dans le bon sens, mais cet indicateur ne mesure que de manière imparfaite l'efficacité des établissements (Kramarz *et al.*, 2009). Le recours à des indicateurs plus précis pourrait corriger l'importance excessive que les parents accordent à l'influence des autres élèves, qui les poussent à vouloir à tout prix inscrire leurs enfants dans des établissements où les élèves viennent d'un « bon » milieu social, en négligeant peut-être d'autres aspects de la qualité des établissements et du bien-être de leurs enfants<sup>5</sup>. Le système d'inspection de l'Ofsted pourrait également tirer parti d'indicateurs plus précis. En outre, il faut mettre davantage l'accent sur les inspections en bonne et due forme des établissements « non défaillants », pour réduire encore la pression qui s'exerce sur les établissements afin qu'ils produisent de bons résultats dans le but d'éviter les inspections<sup>6</sup>. En accordant plus d'attention aux inspections scolaires et à l'environnement pédagogique, il serait possible de rassembler des informations qui pourraient être utilisées, parallèlement aux résultats des élèves, pour évaluer les établissements et dynamiser la gestion des performances (OCDE, 2007b).

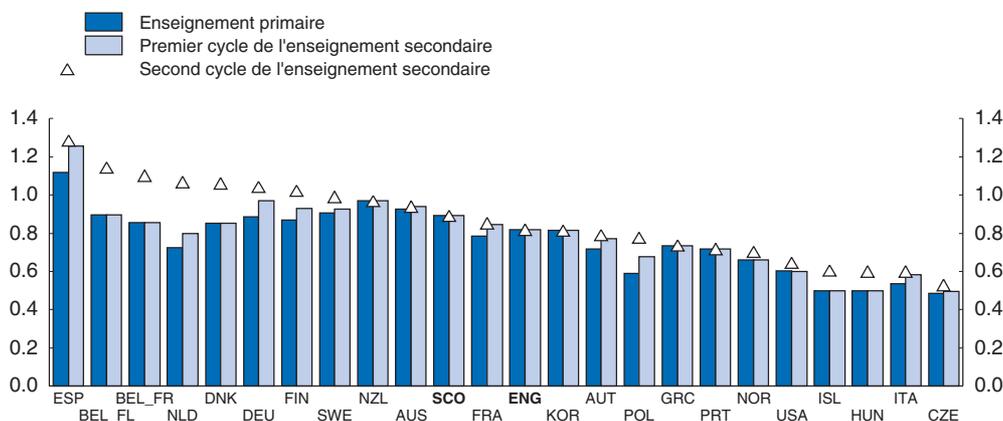
Si l'on veut mesurer plus précisément l'évolution des résultats scolaires d'ensemble, des informations complémentaires doivent être collectées. Les résultats utilisés pour les comparaisons statistiques doivent être séparés des notes obtenues à l'école, afin que les indicateurs de résultats ne soient plus influencés par des notes « gonflées » et par les réformes du programme scolaire. Étant donné le coût des mesures et des tests, des méthodes d'échantillonnage devraient être employées pour suivre l'évolution des résultats dans le temps, dans chaque région et pour chaque organisation scolaire. Avec un système d'échantillonnage, le classement des établissements disparaîtrait, et avec lui, l'incitation à cibler l'enseignement sur les sujets pouvant tomber aux examens. Ces examens cognitifs pourraient également être associés à une série (plus restreinte) d'entretiens approfondis afin d'analyser le développement des compétences non cognitives. Il serait souhaitable que ces oraux soient conçus et gérés par un organisme indépendant, sans lien avec l'Ofsted ou avec les conseils de validation, dont la mission principale serait d'évaluer la qualité de l'enseignement sur la durée, selon la région, le type d'établissement et le milieu social. Une telle structure pourrait peut-être faire partie de l'*Office for National Statistics* (ONS).

### **Une plus grande attention à la composition et à la qualité des moyens consentis pourrait permettre d'améliorer les résultats**

Il est essentiel d'améliorer le niveau de qualité des enseignants afin d'obtenir de meilleurs résultats. Les enseignants constituent la ressource la plus importante des établissements scolaires, les dépenses qui leur sont consacrées correspondant à environ 60 % des dépenses totales dans l'enseignement primaire en Angleterre (Holmlund *et al.*, 2009). Les taux d'encadrement semblent avoir une incidence plus forte sur les résultats scolaires que les financements d'ensemble (Chowdry *et al.*, 2010b). Comme la part des dépenses d'éducation qui va aux activités fondamentales (à l'exclusion du transport, des repas et du logement) est inférieure au Royaume-Uni que partout ailleurs dans l'OCDE (OCDE, 2010b), la réaffectation des ressources à l'enseignement semble justifiée. Le niveau de qualité des enseignants est encore plus important : Hanushek et Wossman (2007) ainsi que Slater *et al.* (2009) montrent qu'avec de bons enseignants, les élèves obtiennent de meilleures notes aux examens. L'embauche et le maintien en poste des enseignants les plus efficaces devraient donc constituer des priorités. L'amélioration du niveau de qualité des enseignants passe par l'amélioration de leur rémunération et de leurs conditions de travail. Un perfectionnement continu est aussi un facteur important à cet égard (Day, *et al.*,

2006). Le salaire des enseignants dans les pays les plus performants aux tests du PISA et les plus efficaces est en général assez compétitif par rapport à d'autres professions de même niveau (graphique 3.10). Si le salaire de départ en Angleterre est généralement élevé, le faible niveau du salaire maximum peut décourager les enseignants les plus expérimentés de rester dans le professorat – un problème qui pourrait s'aggraver dans les années à venir avec le nombre croissant des départs à la retraite. Les horaires dans l'enseignement sont également assez lourds par rapport à de nombreux autres pays de l'OCDE.

Graphique 3.10. **Salaire après 15 ans d'expérience (minimum de formation) par rapport au revenu d'un travailleur diplômé de l'enseignement supérieur**<sup>1</sup>



1. Travailleur de 25 à 64 ans, à temps plein.

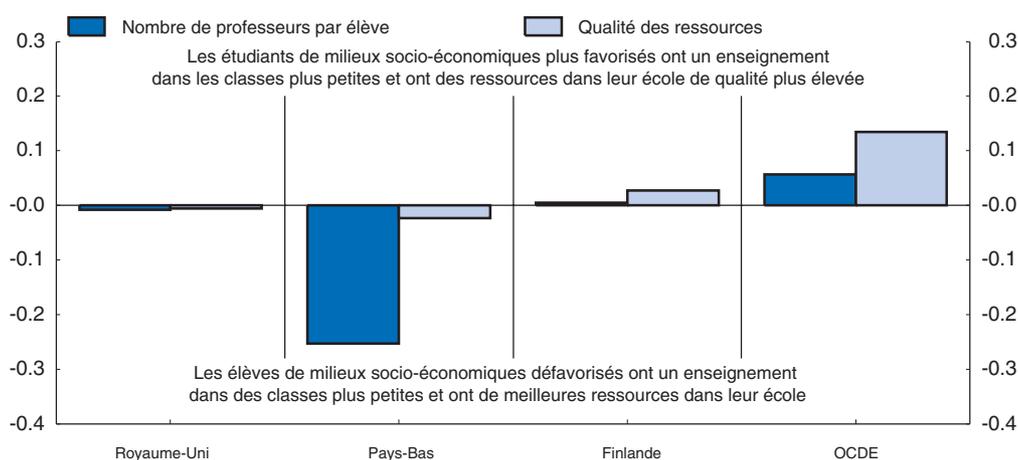
Source : OCDE (2010b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511682>

Pour corriger les inégalités profondes du système éducatif anglais, il faut apporter un meilleur enseignement aux élèves les plus défavorisés. Comme on peut le voir dans l'encadré 3.3, les Pays-Bas présentent statistiquement des caractéristiques institutionnelles qui sont très proches de celles du Royaume-Uni. Par rapport aux élèves néerlandais, les élèves britanniques issus de milieux socio-économiques aisés sont en général moins nombreux en classe et bénéficient de ressources pédagogiques de meilleure qualité (graphique 3.11). Le précédent gouvernement a essayé d'améliorer la qualité de l'enseignement pour les élèves issus de milieux désavantagés en accordant des avantages financiers aux jeunes enseignants bien notés s'ils acceptaient de travailler dans des zones défavorisées. Cette politique a été abandonnée par le nouveau gouvernement. La priorité devrait être d'attirer et de retenir les enseignants efficaces. Il convient cependant de noter que, même si de meilleures rémunérations et conditions de travail pourraient permettre d'améliorer le niveau de qualité des enseignants en poste, les caractéristiques facilement observables des enseignants semblent avoir peu de rapport avec leur efficacité (Slater et al., 2009). Il apparaît donc important de donner à chaque établissement scolaire – qui peut repérer les bons enseignants – les outils et les incitations nécessaires pour embaucher et récompenser les meilleurs enseignants, mais aussi pour licencier les moins bons. Il semble donc également justifié d'adapter le recrutement au contexte local et d'assouplir les règles applicables aux rémunérations dans les établissements scolaires gérés par les autorités locales – ce qui leur permettrait par ailleurs d'être sur un pied d'égalité avec les établissements privés, les *academies*, les *Free Schools* et les écoles confessionnelles<sup>7</sup>. Les

propositions actuelles concernant les *academies* et les *Free Schools* risquent en définitive de renforcer la corrélation entre le milieu socio-économique d'origine et la qualité des ressources de l'établissement. Les pouvoirs publics ont proposé que les établissements gérés par les autorités locales et jugés d'un bon niveau par l'Ofsted puissent prétendre au statut d'*academy*, ce qui permettrait aux établissements déjà performants et accueillant assez peu d'élèves défavorisés d'obtenir plus d'indépendance en matière d'embauche et de rémunérations (Machin et Vernoit, 2010). Les *Free Schools* qui obtiendront les mêmes avantages chercheront probablement à répondre aux besoins des parents les plus privilégiés, étant donné le rôle que ces derniers sont censés jouer dans leur création. Il convient de suivre de près les effets de ces réformes.

Graphique 3.11. **Corrélation entre le milieu socio-économique des élèves et des moyens consentis dans les établissements**



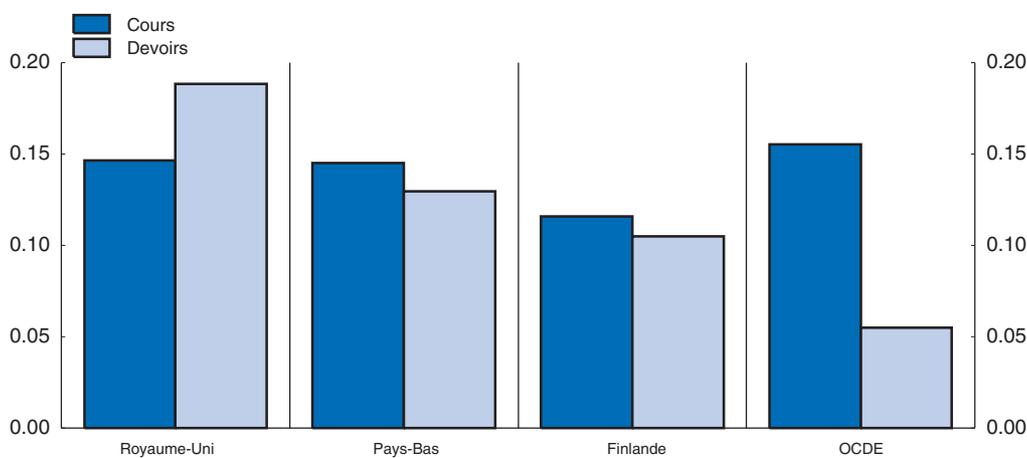
Source : Base de données PISA 2009 et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511701>

Ainsi qu'on le verra à l'annexe 3.A1, un temps d'instruction et de devoirs à la maison plus long est généralement associé à de meilleurs scores au PISA au Royaume-Uni. En règle générale, les études mettent en évidence une corrélation positive entre le nombre d'heures de cours et les notes aux examens, même si les estimations ponctuelles sont souvent assez limitées<sup>8</sup>. Cependant, la plupart des études s'appuient sur des données nationales, et donc sur des temps d'instruction qui varient généralement très peu, alors que des éléments probants plus récents, qui reposent sur des données internationales, révèlent une incidence faible à importante du temps d'instruction sur les scores aux tests du PISA (Lavy, 2010). L'augmentation du nombre d'heures de cours pourrait être un moyen relativement simple et efficace d'améliorer les résultats scolaires en Angleterre et au Royaume-Uni, mais il faut souligner que les jeunes Anglais suivent déjà plus d'heures de cours, notamment en sciences, en mathématiques et en anglais, qu'ailleurs dans l'OCDE. Les recherches menées à propos des effets des devoirs sur les résultats sont mitigées, mais on sait que les devoirs et l'aide aux devoirs donnent de meilleurs résultats chez les enfants de langue maternelle étrangère (Cosden *et al.*, 2004). Cela semble moins évident pour les enfants de milieux privilégiés, qui bénéficient déjà d'un cadre familial plus stimulant sur le plan intellectuel et qui ont des activités extrascolaires enrichissantes. Les données du PISA montrent que la corrélation entre le milieu socio-économique et le temps

d'instruction est positive au Royaume-Uni et d'une ampleur analogue à celle d'autres pays de l'OCDE (graphique 3.12). Le temps consacré aux devoirs est bien plus étroitement lié au milieu socio-économique au Royaume-Uni que dans d'autres pays membres (graphique 3.12). L'aide aux devoirs pour les élèves de familles modestes devrait donc être envisagée. Lors de l'élaboration de programmes de ce type, il conviendra d'accorder une attention particulière à l'aide aux parents, car dans le cas contraire, des conséquences néfastes pourraient apparaître à long terme, le risque étant que les parents ne s'impliquent plus dans les devoirs de leurs enfants.

Graphique 3.12. **Corrélation entre le milieu socio-économique des élèves et le temps consacré aux études**



Source : Base de données PISA 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511720>

Ce devrait être une priorité que de mener une stratégie reposant sur des ressources suffisantes, un personnel de haut niveau et des structures efficaces, en particulier pour les enfants des ménages les plus défavorisés. Toutefois, ce n'est pas si facile et cela prend du temps. Les mesures palliatives visant à aider les enseignants moins expérimentés, telles que les heures de cours consacrées au calcul, à la lecture et à l'écriture, permettent d'améliorer les résultats scolaires à un coût relativement modeste et devraient être développées (Machin et Vignoles, 2006).

### **L'inefficacité du système de financement destiné aux enfants de ménages pauvres entraîne des résultats scolaires médiocres**

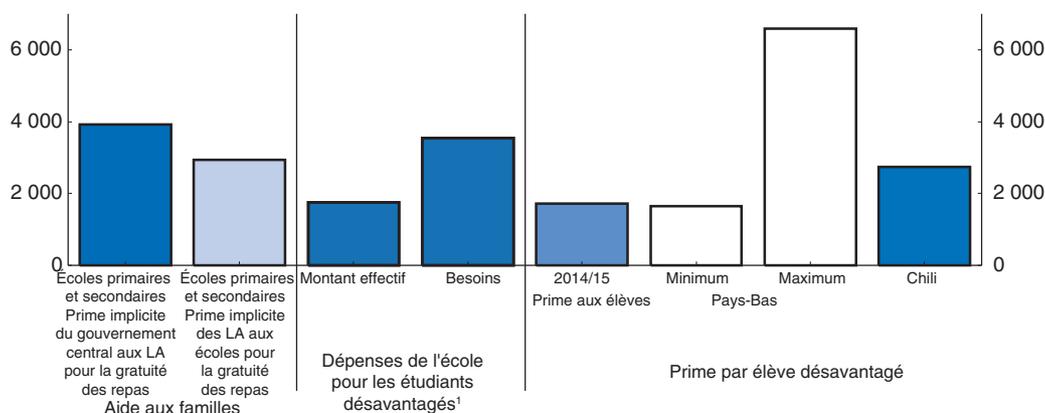
L'hétérogénéité des résultats scolaires et l'incidence profonde du milieu d'origine au Royaume-Uni et en Angleterre traduisent en partie l'inefficacité du système de financement destiné aux enfants de ménages pauvres en Angleterre. Le pouvoir central verse actuellement des fonds supplémentaires (implicites) pour chaque enfant issu de milieu pauvre, qui correspondent, au niveau des autorités locales, à environ 4 000 GBP par an (graphique 3.13). En moyenne, les autorités locales répercutent (implicitement) 3 000 GBP environ par enfant concerné aux établissements scolaires, la différence étant répartie entre toutes les écoles de la circonscription. Plusieurs mécanismes peuvent expliquer ce faible niveau de répercussion des ressources. Il est possible qu'en raison de la complexité du dispositif de transfert, les autorités locales aient du mal à déterminer la part des fonds

destinés aux enfants de ménages pauvres dans l'ensemble des subventions dont elles bénéficient. La répercussion partielle de ces fonds peut également trahir le désaccord des autorités locales avec les priorités du pouvoir central. Les établissements scolaires (et les parents d'élèves de ces établissements) qui comptent peu d'enfants de familles pauvres peuvent estimer injuste que d'autres écoles reçoivent de fortes sommes pour les enfants de ménages pauvres, et peuvent chercher à influencer sur le plan de financement de leurs autorités locales. Ce peut être l'une des raisons pour lesquelles les autorités locales s'opposent parfois à des financements importants pour les enfants de ménages pauvres (OCDE, 2007b).

Les établissements sont en outre incités à moins dépenser pour les élèves défavorisés. Premièrement, à cause de la complexité du système de financement, les écoles peuvent sous-estimer la part des financements consacrés à ces enfants dont ils bénéficient. En second lieu, si la part estimée de ces fonds est inférieure aux coûts perçus des établissements, ces derniers peuvent décider « d'écramer » les élèves en essayant de dissuader les élèves de familles modestes de s'inscrire et en cherchant à attirer des élèves plus capables. Le retard avec lequel sont attribuées les ressources consacrées aux élèves défavorisés incite certains établissements à ne pas accueillir ou conserver des élèves issus de milieux défavorisés (Sibieta *et al.*, 2008). Les établissements scolaires semblent par ailleurs dépenser nettement moins que ce qu'ils déclarent approprié pour les élèves de ménages modestes (graphique 3.13).

**Graphique 3.13. Financements et dépenses concernant les enfants de familles pauvres dans l'enseignement primaire et secondaire**

En livre sterling



1. Se réfère aux estimations des écoles par élève avec des besoins d'enseignement supplémentaires (à l'exclusion des besoins engendrant des coûts élevés).

Source : Chowdry *et al.* (2010), PwC (2009), ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences (2009) et calculs de l'OCDE.  
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511739>

Le gouvernement est en train de mettre en place une prime par élève (DfE, 2010) : en 2011-2012, les établissements scolaires recevront une prime de 430 GBP par enfant bénéficiant de la gratuité des repas, en plus du financement de base. L'OCDE estime qu'après un premier cycle complet en 2014-2015, les établissements scolaires recevront un supplément d'un peu moins de 1 700 GBP par an et par élève de famille défavorisée, ce qui comblera en partie le manque de financement en faveur de ces enfants. Les objectifs du

pouvoir central en matière de dépenses minimum pour ce groupe sont ainsi précisément définis. Il est en difficile de déterminer si le montant proposé sera suffisant et il faudra donc assurer un suivi attentif de cette mesure. Les fonds supplémentaires alloués aux enfants de familles pauvres aux Pays-Bas et au Chili sont également plus généreux par rapport aux financements de base (graphique 3.13). Les effets de ces fonds supplémentaires sur les ressources globales allouées aux élèves de ménages défavorisés sont en outre difficiles à déterminer, dans la mesure où se posent toujours certains problèmes d'incitation entraînant un manque de financement au sein du système actuel. Les autorités locales pourraient détourner les intentions du gouvernement en accordant moins de fonds tirés du système de subventionnement général aux écoles défavorisées, et les écoles pourraient encore être incitées à écrémer les élèves. La décision d'inclure dans les grilles de performance un indicateur des niveaux atteints par les élèves ayant droit à la prime devrait permettre d'améliorer la transparence dans une certaine mesure et pourrait aussi inciter les établissements à utiliser les fonds qui leur sont alloués pour améliorer les résultats du groupe cible. Pour que cette prime soit pleinement efficace, cependant, les pouvoirs publics doivent faire en sorte qu'associée aux financements implicitement destinés aux enfants de ménages pauvres, elle soit transparente, suffisamment étendue et plus directement liée au nombre réel d'élèves de milieux défavorisés. Cela pousserait les établissements scolaires à attirer et à retenir des élèves de ce groupe. Avec plus de transparence, il serait également plus difficile aux autorités locales d'utiliser les fonds à d'autres fins. Pour la renforcer, les pouvoirs publics doivent donc envisager d'incorporer dans la prime les fonds implicitement consacrés à ces élèves, ce qui en ferait ainsi la seule source de financement pour les élèves de familles pauvres. On pourrait également imaginer de mettre en place un système de financement par chèques-éducation, auquel viendrait se greffer une prime importante, à l'instar des mécanismes appliqués aux Pays-Bas ou au Chili.

### L'importance du lieu d'habitation pour l'admission limite le choix des parents

Les autorités d'admission sont différentes selon les établissements en Angleterre (tableau 3.1) : par rapport à d'autres pays, l'inscription en fonction du lieu de résidence est très courante et le dossier scolaire est rarement utilisé comme critère de sélection (voir encadré 3.5 et Musset, 2010). La plupart des écoles gérées par les autorités locales admettent les élèves en fonction de leur lieu d'habitation, ce qui fausse la concurrence entre les écoles de différentes circonscriptions scolaires et entraîne une hausse des prix de l'immobilier au voisinage des « bonnes » écoles (Gibbons *et al.*, 2006 ; Black et Machin, 2010). Les établissements confessionnels utilisent souvent une combinaison entre critères religieux et dossier scolaire, tandis que les *academies* sélectionnent en partie leurs élèves en fonction de critères d'aptitude dans des disciplines particulières, comme le sport et la musique. Les établissements privés imposent des droits d'inscription et tiennent compte du dossier scolaire. Le choix des parents est donc largement influencé par le fait d'avoir ou non les moyens d'inscrire son enfant dans une école privée, d'avoir accès à des établissements confessionnels, d'avoir un enfant ayant des aptitudes particulières ou de pouvoir s'installer à proximité des « bons » établissements gérés par les autorités locales.

Avec l'ouverture des *Free Schools*, le critère du lieu d'habitation pourrait perdre de son importance, ce qui contribuerait à élargir le choix des parents et à renforcer la concurrence entre les établissements. Les données dont on dispose pour la zone OCDE ne permettent cependant pas de déterminer si les systèmes scolaires offrant un choix plus large aux

utilisateurs donne de meilleurs résultats. Une plus grande liberté de choix peut également isoler encore un peu plus les bons des mauvais élèves, ce qui risque de creuser les écarts. Plusieurs systèmes scolaires très performants parmi les pays membres proposent un choix d'établissements très limité aux parents, par exemple en Finlande, au Canada et en Nouvelle-Zélande. Les données relatives à chaque pays sont également nuancées. Les études réalisées ne montrent pas d'effet à long terme mesurable du choix des parents sur les élèves en Suède et au Royaume-Uni (Bohlmark et Lindahl, 2008 ; Gibbons, *et al.*, 2006), mais Gibbons *et al.* (2006) présentent des éléments démontrant que la concurrence entre les écoles confessionnelles (pour lesquelles le lieu d'habitation n'est généralement pas un critère d'admission) semble améliorer l'efficacité des établissements anglais. Patrinos (2010) montre également qu'une plus grande liberté de choix concernant l'établissement, mesurée par le taux d'inscription dans les écoles privées, améliore les scores au PISA aux Pays-Bas.

Il n'est donc pas sûr que la liberté de choix accrue accordée aux parents dans le cadre de la réforme de l'enseignement permette d'améliorer les résultats scolaires d'ensemble. En comparaison de nombreux autres pays cependant, les conditions préalables à la mise en place d'un quasi-marché efficace dans le secteur éducatif sont relativement favorables en Angleterre. Les indicateurs des performances des établissements scolaires sont largement diffusés, ce qui aide les parents à se décider en toute connaissance de cause, et les écoles jouissent d'une grande liberté de gestion, ce qui leur permet de s'adapter aux besoins locaux. En outre, les financements suivent largement l'élève, même si leur réactivité pourrait être meilleure, ainsi qu'on l'a vu plus haut. Une plus grande liberté de choix permettrait ainsi d'accroître la concurrence entre les établissements, ce qui pourrait déboucher sur de meilleurs résultats scolaires.

Même si le nombre d'*academies* et de *Free Schools* devrait augmenter rapidement, la plupart des écoles anglaises continueront de faire face à l'excès de candidatures en utilisant des critères laissant une large place à la proximité géographique. On peut considérer que, dans les écoles financées par le secteur public, l'admission fondée sur le lieu d'habitation constitue un obstacle plus important au choix des parents que les « parts de marché » des *academies* et des *Free Schools*. Les familles défavorisées vivant dans des zones où les écoles financées par le secteur public affichent des performances médiocres n'ont guère le choix, en particulier dans la mesure où l'offre est peu flexible (voir plus loin) et où les établissements réputés reçoivent plus de demandes qu'ils ne peuvent accueillir d'élèves et sont peu susceptibles d'être touchés par les réformes. Il pourrait donc être justifié d'accorder une plus grande liberté de choix aux parents, ce qui placerait également les ménages modestes en meilleure position pour négocier avec les établissements scolaires. Le choix des parents pourrait être élargi en interdisant l'application du critère du lieu d'habitation dans tous les établissements gérés par les autorités locales. L'admission en fonction du lieu de résidence est limitée aux Pays-Bas, ce qui offre aux parents et à leurs enfants une grande liberté de choix (encadré 3.5 ; Patrinos, 2010). Des mesures visant à restreindre les critères relatifs au lieu d'habitation pourraient avoir des répercussions profondes. À partir de l'analyse présentée en annexe, l'adoption d'un système proche de celui pratiqué aux Pays-Bas pourrait entraîner une hausse des scores des élèves britanniques au PISA de presque 8 points (2 %), mais cette estimation manque de fiabilité<sup>9</sup>. De telles réformes devront cependant être radicales, car des mesures parcellaires risquent de limiter une répartition nouvelle des élèves au sein des circonscriptions scolaires, comme cela semble avoir été le cas après la réforme des inscriptions mise en œuvre à Brighton et Hove (Allen, *et al.*, 2010). Étant donné la grande incertitude liée à

l'efficacité de ce type de réforme, le pouvoir central devrait dans un premier temps expérimenter l'interdiction du recours au critère du lieu de résidence auprès de quelques autorités locales.

### L'offre doit être assouplie pour que le choix des parents s'exerce réellement

Pour améliorer la concurrence entre les établissements et renforcer la liberté de choix des parents, les réformes du côté de la demande déjà mentionnées doivent être complétées par une offre plus souple, qui permettrait la fermeture des établissements peu performants, l'ouverture de nouvelles écoles et le développement des plus réputées. Faute d'une offre flexible, les établissements scolaires seraient confrontés à un marché captif et le choix des parents se résumerait à modifier la composition des effectifs. Les données empiriques dont on dispose semblent indiquer que l'offre est assez rigide en Angleterre : les taux de fermeture et d'ouverture cumulés étaient en effet de 1.2 % de l'ensemble du primaire et du secondaire en 2005-2006, soit moins de la moitié des taux en Suède sur la même période. En outre, même les établissements qui font partie des 10 % les plus performants parviennent à remplir 93 % (primaire) et 89 % (secondaire) des places disponibles, signe d'une faible pression concurrentielle (Sibieta et al., 2008). Pour tirer parti des gains dynamiques de la concurrence, une surcapacité temporaire pourrait devoir être acceptée afin que les parents et leurs enfants puissent choisir l'école de leur choix et non l'inverse. Le Livre blanc récent intitulé *The Importance of Teaching* témoigne d'une volonté de s'orienter dans cette voie.

L'un des facteurs qui limite l'offre tient au fait que ce sont les autorités locales qui décident de l'ouverture d'un nouvel établissement scolaire, sauf dans le cas des *Free Schools* et qu'elles n'ont donc guère intérêt à encourager la concurrence au détriment des établissements déjà en difficulté qu'elles gèrent. Les places excédentaires peuvent également entraîner des coûts supplémentaires à court terme et une dégradation du rapport qualité/prix, d'où les pressions exercées par la Commission de contrôle et le ministère de l'Enfance, de l'École et de la Famille (désormais ministère de l'Éducation, DfE) sur les autorités locales pour que celles-ci limitent au maximum les places vacantes (Sibieta et al., 2008). Les prestataires présomptifs devraient au contraire être autorisés à ouvrir de nouvelles écoles, ce qui ne devrait pas être réalisé par les autorités locales, si la qualité des évaluations est avérée.

Autre facteur limitant l'offre : l'accès des éventuels nouveaux venus à des installations adéquates. D'ores et déjà, la diminution des fonds d'investissement crée des tensions à mesure que le nombre d'élèves s'accroît. La promotion d'une offre plus souple nécessiterait probablement un système où les prestataires percevraient une subvention raisonnable par élève afin de trouver à louer des installations existantes ou de couvrir les coûts de construction de nouveaux bâtiments. Un mécanisme de ce type pourrait être facilité si les prestataires à but lucratif étaient autorisés à entrer sur le marché, dans la mesure où ces derniers pourraient apporter dès le départ des capitaux importants pour investir dans les équipements.

### Les taux d'inscription dans le deuxième cycle du secondaire sont faibles

Les taux d'inscription des 15-19 ans au Royaume-Uni sont en augmentation, mais restent faibles par comparaison avec les autres pays de l'OCDE (graphique 3.14). En 2009, 85.1 % des jeunes de 17 ans étaient scolarisés ou en apprentissage, contre 79.7 % en 2008. La part des jeunes de ce groupe d'âge déscolarisés et inactifs est élevée et a augmenté

### Encadré 3.5. Le choix des parents, la concurrence et les résultats scolaires aux Pays-Bas

Les Pays-Bas constituent un point de comparaison utile lorsqu'on étudie les systèmes éducatifs de l'Angleterre et du Royaume-Uni, et ce, à plus d'un titre. Premièrement, les similarités entre établissements scolaires sont nombreuses, comme le montre l'analyse de classification présentée dans l'encadré 3.3. On relève notamment l'accent mis par les pouvoirs publics sur l'analyse comparative (les *National Curriculum Tests* et les autres examens nationaux, dont les résultats sont publiés), une grande liberté de gestion pour les établissements et l'influence relativement limitée des autorités locales. Les différences entre les deux systèmes sont également importantes, le système néerlandais se caractérisant par une orientation précoce, un dispositif national de financement des établissements directement lié aux inscriptions, des fonds directs aux enfants de familles pauvres versés aux établissements, une grande liberté de choix laissée aux parents et une offre souple. En outre, l'admission est généralement déterminée par le dossier scolaire plus que par le lieu d'habitation de l'enfant (tableau 3.3).

En second lieu, les similarités en termes de moyens sont également notables, tant du point de vue du contexte social que des ressources des établissements (les élèves des deux pays sont issus de milieux socio-économiques supérieurs à la moyenne de l'OCDE, et les élèves issus de l'immigration et de langue maternelle étrangère sont nombreux). En 2007, les Pays-Bas ont dépensé 3.7 % de leur PIB dans l'enseignement primaire, secondaire et post-secondaire non supérieur, contre 4.2 % au Royaume-Uni (OCDE, 2010b).

Tableau 3.3. Résultats scolaires

	Royaume-Uni	Royaume-Uni (écoles gérées par les autorités locales)	Royaume-Uni (écoles privées)	Pays-Bas	OCDE
Score moyen au PISA	500	497	516	519	492
Milieu socio-économique d'origine	0.20	0.16	0.46	0.27	-0.15
Élèves autochtones	0.93	0.94	0.91	0.95	0.95
Parle la langue nationale à la maison	0.98	0.98	0.97	0.96	0.97
Nombre d'élèves par enseignant	14.5	14.9	9.5	15.6	16.1
Qualité des ressources (indice)	0.45	0.44	0.61	0.32	0.07
Lieu d'habitation non pris en compte dans l'admission	0.19	0.17	0.35	0.62	0.35
Résultats scolaires non pris en compte dans l'admission	0.72	0.84	0.00	0.03	0.41

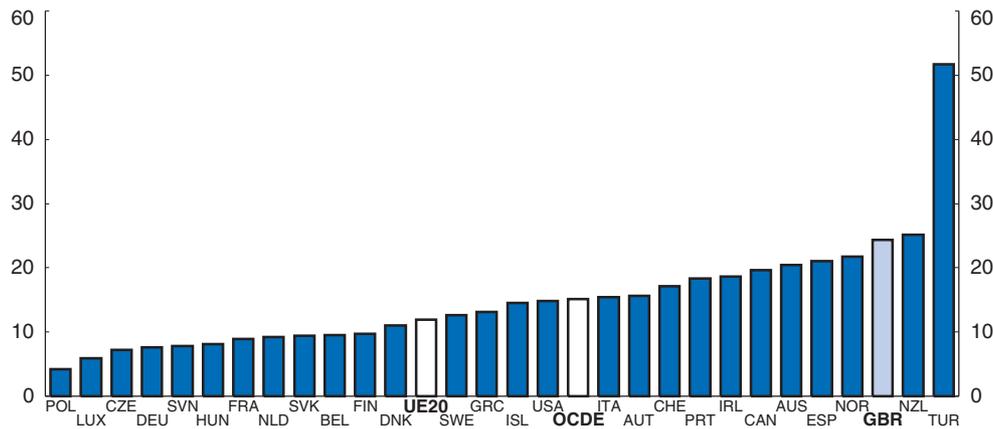
Source : Base de données du PISA.

Troisièmement, le cas des Pays-Bas est intéressant puisque le système scolaire est très efficient et que les résultats moyens des jeunes Néerlandais aux tests du PISA figurent parmi les plus élevés (Sutherland *et al.*, 2007). En outre, le système scolaire semble bien parvenir à atténuer l'influence des différents milieux d'origine, ainsi que le montre le faible impact que cette variable crée sur les scores au PISA (voir tableau 3.4 et annexe). Le système scolaire néerlandais parvient donc à produire des résultats moyens comparables à ceux des écoles privées britanniques avec des ressources comparables à celles des établissements financés sur fonds publics au Royaume-Uni, tout en compensant efficacement les différences liées aux milieux d'origine des élèves.

Au sein de l'enseignement primaire et secondaire financé par l'État néerlandais, environ 70 % des élèves sont inscrits dans des écoles privées et 30 % dans des écoles publiques gérées par les communes. Ces pourcentages sont restés étonnamment stables depuis que l'égalité financière a été instaurée en 1917 (Karsten, 1999). Les établissements privés sont souvent confessionnels et peuvent donc imposer des critères d'ordre religieux à l'admission, mais la sélectivité est, dans la plupart des cas, limitée. Les élèves des écoles privées obtiennent généralement de meilleurs résultats aux examens nationaux, même lorsqu'on tient compte du milieu d'origine (voir tableau 3.A1.3 de l'annexe 3.A1.). Dans l'ensemble, le système d'enseignement primaire et secondaire néerlandais semble réellement laisser le choix de l'établissement aux parents et obtient de bons résultats pour les enfants de milieux modestes (Patrinos, 2010).

pendant la récession (OCDE, 2010d), mais a commencé à diminuer depuis. Pour lutter contre les faibles taux d'inscription dans le deuxième cycle du secondaire, l'âge de fin de scolarité obligatoire va être reculé en Angleterre. En vertu de la Loi de 2008 sur l'enseignement et les compétences, la scolarité ou la formation sera obligatoire jusqu'à 17 ans en 2013 et jusqu'à 18 ans en 2015, au lieu de 16 ans actuellement. Il sera possible de suivre une scolarité à temps plein, une formation en apprentissage ou une formation à temps partiel.

Graphique 3.14. **Proportion des 15-19 ans déscolarisés**  
En pourcentage, 2008



Source : OECD (2010b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511758>

L'obligation de scolarité peut permettre d'augmenter les taux d'inscription et d'améliorer les perspectives futures en matière de formation et d'emploi (OCDE, 2008b). Certains indices donnent toutefois à penser que les jeunes qui ne poursuivent pas leurs études par la suite ont peu de chances de tirer profit d'une formation complémentaire (Dearden *et al.*, 2004). Ainsi qu'il est dit dans OCDE (2007a), les mesures prises doivent permettre de s'assurer que les élèves ont acquis les compétences nécessaires pour tirer profit de formations complémentaires ultérieures, elles doivent aussi les inciter à poursuivre leurs études et faire en sorte que les formations suivies offrent de bonnes perspectives professionnelles.

Le principal problème posé par le système d'enseignement professionnel semble tenir au fait que de nombreuses qualifications ont une incidence très limitée, voire négative, sur la rémunération future, à l'exception notable des apprentissages de grande qualité et de certains diplômes professionnels de haut niveau (Machin et Vignoles, 2006). Le sentiment est que le système est trop fragmenté et qu'il y a trop de programmes (UKCES, 2010). Le simple volume des programmes et le fait qu'ils ont été sensiblement modifiés au fil des ans contribuent à les rendre difficilement compréhensibles par les employeurs et expliquent leur faible impact (Machin et Vignoles, 2006). En outre, de nombreux titres et diplômes sont d'un niveau trop bas et peuvent même avoir un impact néfaste sur le salaire futur, même s'il existe des exceptions notables, en particulier des formations en apprentissage de grande qualité et certains diplômes professionnels de haut niveau (Machin et Vignoles, 2006). Avec des parcours de formation complémentaire plus simples et de meilleure

qualité, les jeunes seraient plus enclins à poursuivre leurs études et cela pourrait contribuer à faire progresser la productivité globale. Il serait donc souhaitable que l'éventail des parcours éducatifs soit simplifié, que la qualité soit renforcée et que le nombre de places en apprentissage augmente encore. Le gouvernement a récemment demandé la réalisation d'une étude indépendante sur la formation professionnelle.

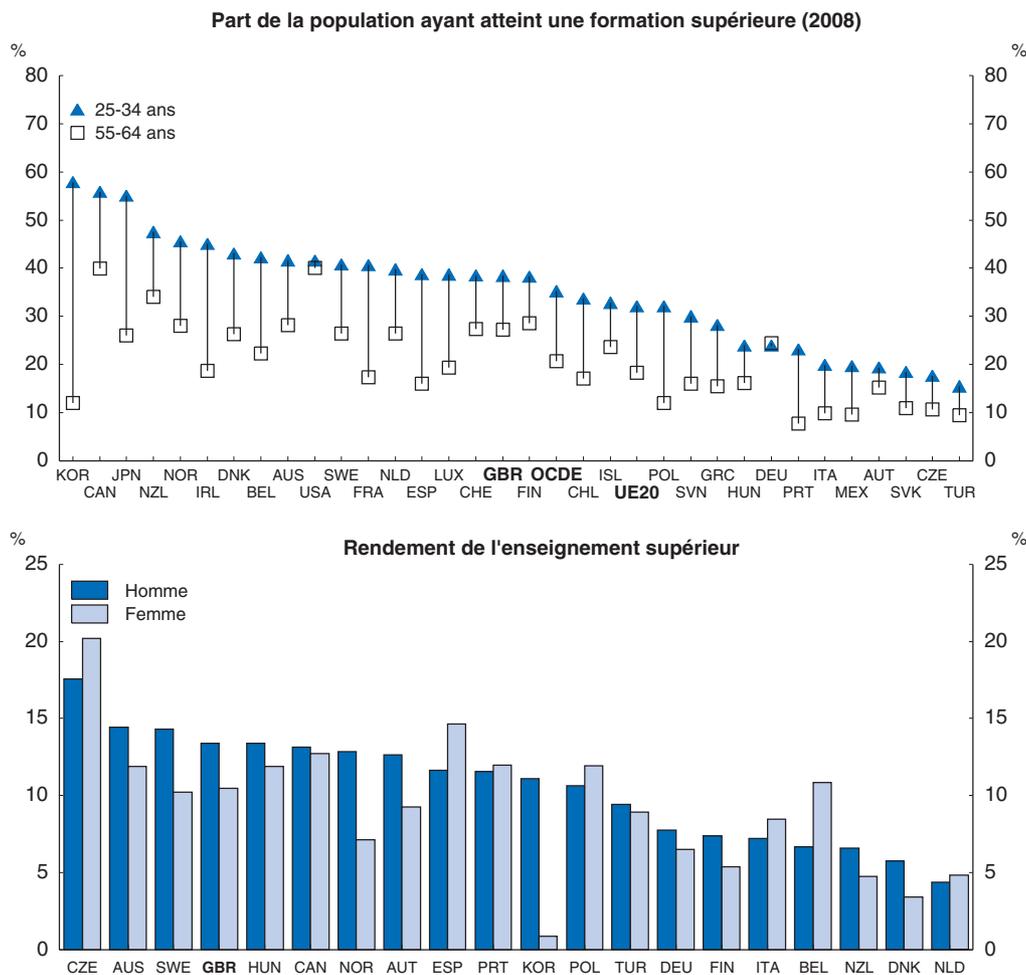
Il conviendrait également de prévoir des incitations économiques en direction des groupes les plus vulnérables, qui ont le plus à gagner à long terme d'une formation, mais qui subissent le plus de contraintes financières. L'*Education Maintenance Allowance* (allocation pour la poursuite des études), qui a été supprimée, a permis d'accroître de 8 % environ les taux d'inscription des bénéficiaires, ce qui correspond à une perte sèche de l'ordre de 92 %, mais les avantages économiques semblent l'emporter sur les coûts du système (Chowdry *et al.*, 2007 ; Dearden *et al.*, 2005). Étant donné que le gouvernement a supprimé l'*Education Maintenance Allowance*, il doit rechercher d'autres mesures propres à accroître de manière efficiente les incitations en faveur de l'inscription des enfants de familles défavorisées.

### Des droits d'inscription plus élevés devraient permettre d'augmenter le nombre de places disponibles

Les taux de réussite dans l'enseignement supérieur se situent juste au dessus de la moyenne de l'OCDE (graphique 3.15, première partie) et la qualité globale des universités est remarquable<sup>10</sup>. Les avantages que les diplômés retirent de leur formation supérieure sont importants par rapport à la plupart des autres pays membres (graphique 3.15, seconde partie). Bratti *et al.* (2008) montrent qu'un homme diplômé de l'université gagne généralement 16 % de plus (19 % pour une femme) qu'un individu analogue non diplômé du supérieur, même si ces moyennes cachent des écarts importants entre disciplines et entre établissements. Le rendement à la marge semble inférieur, mais néanmoins toujours relativement élevé (Dearden *et al.*, 2004). Même si les taux d'inscription dans le supérieur ont progressé au cours des dernières années, il ne semble pas que les avantages aient reculé (Walker et Zhu, 2008), grâce à une demande dynamique de main-d'œuvre hautement qualifiée par rapport à l'offre (rapport Browne, 2010). Une augmentation du nombre de places à l'université, sans nuire à la qualité, permettrait d'accroître le capital humain, de renforcer la croissance économique, d'améliorer l'égalité et la mobilité en élargissant l'accès aux études supérieures, et pourrait contribuer à réduire les écarts de salaire. Il est donc essentiel de trouver des sources de financement pour développer l'enseignement supérieur.

Dans la mesure où les diplômés bénéficient d'une grande part des avantages tirés de leurs études, il y aurait de bonnes raisons pour que les étudiants prennent en charge une partie importante des coûts de leur formation. Cependant, les imperfections du marché font que les étudiants, en particulier ceux issus de milieux modestes, peuvent juger difficile d'investir suffisamment à l'avance dans des études supérieures. Il pourrait donc être souhaitable de mettre en place un dispositif de financement soutenu par l'État, permettant de recouvrer à terme la plupart des coûts correspondant aux droits d'inscription et aux frais de subsistance des diplômés. Le dispositif de financement actuel de l'enseignement supérieur au Royaume-Uni prévoit bien plus de mécanismes de ce type que dans la plupart des pays membres, avec un accès étendu aux aides initiales (prêts destinés à couvrir les frais de subsistance et bourses d'études), des droits d'inscription élevés et un système de remboursement ultérieur d'une grande partie des coûts. Pourtant,

Graphique 3.15. Enseignement supérieur au Royaume-Uni



Source : OECD (2010b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511777>

les subventions publiques par étudiant demeurent très élevées : elles représentent près de 60 % de l'ensemble des coûts directs d'un diplôme, c'est-à-dire les dépenses de l'université et les prêts et bourses d'études (graphique 3.16)<sup>11</sup>. Dans le système actuel, les remboursements ne couvrent même pas le coût des aides que les étudiants reçoivent pendant leur formation. Il est donc encore possible d'accroître la contribution du diplômé au coût de ses études, afin de réduire la dépendance envers les fonds publics et de financer la hausse du nombre de places disponibles.

Les dispositifs de soutien en faveur des étudiants varient suivant les régions étant donné que la politique en matière d'enseignement supérieur est décentralisée. Actuellement, les droits d'inscription en Angleterre sont plafonnés à 3 290 GBP par an pour les ressortissants de l'UE, montant maximum que la plupart des universités appliquent<sup>12</sup>. Suite au rapport Browne, le gouvernement est en train de revoir la politique de financement de l'enseignement supérieur en Angleterre, afin d'en relever le plafond à 9 000 GBP par an et de modifier le système de prêts et de bourses d'études<sup>13</sup>. Les subventions publiques aux

universités vont subir des coupes non négligeables, mais les subsides de l'État resteront importants : même si les droits d'inscription devaient atteindre le montant maximum autorisé de 9 000 GBP, les contribuables paieraient toujours plus de 40 % du coût total d'un diplôme (graphique 3.16).

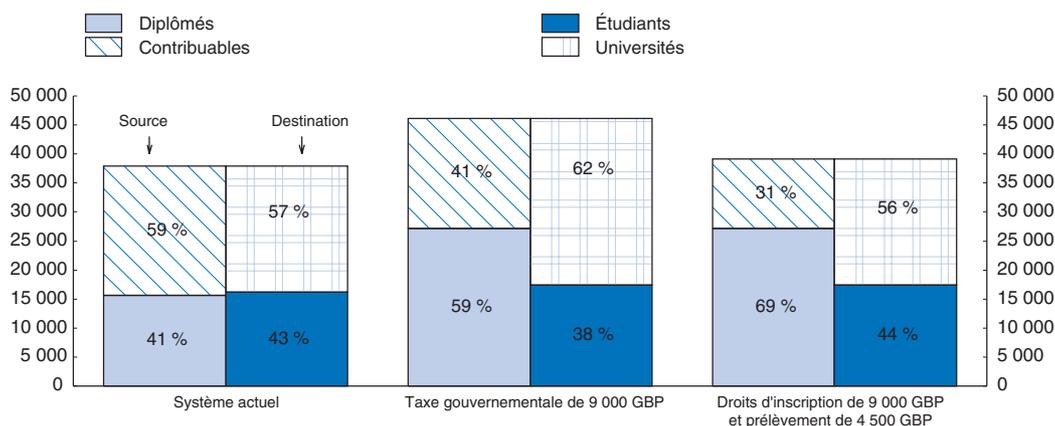
Le montant des droits d'inscription que les universités anglaises choisiront dépendra d'une série de facteurs complexes liés à la demande et à l'offre. Avec cette réforme, les universités devront augmenter les droits d'inscription jusqu'à 7 000 GBP pour compenser la baisse des subventions publiques (Chowdry *et al.*, 2010c). Compte tenu des nombreux avantages qu'offre une formation supérieure et du dynamisme de la demande, les droits d'inscription devraient augmenter encore et apporter ainsi aux universités plus de fonds pour chaque étudiant. Certaines universités ont déjà signalé qu'elles allaient porter leurs droits d'inscription à 9 000 GBP sous réserve de l'accord de la direction chargée de veiller à l'égalité d'accès. Des droits d'inscription dépassant 7 000 GBP signifieraient un gain net pour les universités, et des droits d'inscription annuels de 9 000 GBP feraient plus que couvrir les coûts actuels des universités pour produire un diplôme (graphique 3.16) – ce qui remettrait en question le montant proposé des subventions publiques aux universités. Si les droits d'inscription devaient dépasser 7 000 GBP, il faudrait donc prendre des mesures pour diminuer la part des coûts de chaque diplômé prise en charge par les contribuables.

Les gains nets enregistrés par les universités peuvent être gérés de différentes manières. Le coût unitaire financé par les contribuables peut être réduit, par exemple en diminuant les subventions versées aux universités ou en imposant une taxe, comme le propose le rapport Browne. À titre d'exemple, si l'on modifiait le système proposé par le gouvernement en imposant un prélèvement sur les universités correspondant en moyenne à 4 500 GBP par diplômé, cela équivaldrait à garder le niveau de financement actuel par étudiant (graphique 3.16). Avec des droits d'inscription de 9 000 GBP, cela augmenterait encore la part des coûts pris en charge par les diplômés, qui paieraient alors près de 70 % des coûts d'ensemble, et abaisserait encore un peu plus les coûts pour l'État, tout en préservant les niveaux de financement actuels des universités. Le contexte local et la composition des disciplines doivent être pris en compte dans le prélèvement. Étant donné les grands avantages tirés des études supérieures, une partie du prélèvement sur les droits d'inscription pourrait financer une hausse du nombre de places disponibles, comme le suggère le rapport Browne, cette hausse devant se concentrer sur les disciplines offrant le plus d'avantages à la collectivité et aux diplômés.

Des droits d'inscription élevés pourraient décourager les jeunes de milieux modestes de poursuivre des études supérieures, non seulement à cause de leurs contraintes financières, mais aussi parce qu'ils sont en général moins bien informés des avantages qu'offre une formation supérieure. Des progrès substantiels ont été enregistrés dans la voie d'une plus large participation, et les jeunes des régions les plus désavantagées ont 50 % plus de chances d'accéder à l'enseignement supérieur que leurs homologues du milieu des années 90. Cependant, au Royaume-Uni, les étudiants de milieux défavorisés sont encore nettement sous-représentés, en particulier dans les établissements de « l'élite ». Cela s'explique en grande partie par leurs résultats plus faibles dans le secondaire. En revanche, lorsqu'on tient compte de leurs ces résultats scolaires, les étudiants de milieux défavorisés ne semblent pas sous-représentés dans l'enseignement supérieur (Chowdry *et al.*, 2010b). Il est donc nécessaire d'améliorer en amont le parcours scolaire de ces jeunes. Compte tenu de l'ampleur des changements proposés, les pouvoirs publics devraient néanmoins faire très attention à la composition sociale des étudiants admis dans l'enseignement

Graphique 3.16. **Source et destination des financements dans l'enseignement supérieur au Royaume-Uni**

Livre sterling par grade



Source : Dearden, L. Chowdry, H. et G. Wyness, 2010, « Higher Education Reforms: progressive but complicated with an unwelcome incentive », *IFS Briefing Note 113*. Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511796>

supérieur, notamment dans la mesure où l'on peut craindre que le système modifié n'incite les universités imposant des droits d'inscription élevés à refuser les étudiants issus des milieux pauvres (Chowdry et al., 2010c).

### Encadré 3.6. **Recommandations concernant l'enseignement en Angleterre**

- Le programme *Sure Start* et les inscriptions croissantes dans les services préscolaires ne semblent pas jusqu'à présent avoir amélioré sensiblement les résultats scolaires. Les ressources destinées à l'éducation préscolaire devraient être davantage ciblées sur ces enfants, et il pourrait être souhaitable d'intensifier les mesures d'aide à la maison pour les enfants des familles les plus défavorisées.
- L'utilisation massive des notes obtenues à l'école primaire et secondaire afin d'évaluer les résultats des élèves, des établissements scolaires et du système scolaire devrait être atténuée, dans la mesure où cela incite très fortement à contourner les règles et à « gonfler » les notes, et où cela peut fausser le contenu des programmes et les résultats mesurés. Les pouvoirs publics devraient notamment :
  - ❖ Poursuivre l'élaboration des indicateurs sur la valeur ajoutée des résultats des établissements scolaires, afin de fournir des informations plus pertinentes aux parents, aux élèves et aux responsables de la réglementation applicable à la qualité des établissements scolaires.
  - ❖ Mettre davantage l'accent, dans les inspections, sur l'enseignement et l'apprentissage, notamment par un plus grand nombre d'inspections de classe et d'évaluations du travail des élèves, afin que les inspecteurs puissent tenir compte de ces informations, parallèlement aux résultats purement scolaires, pour se prononcer sur l'efficacité des établissements.
  - ❖ Mesurer et surveiller la qualité des normes pédagogiques au moyen de données recueillies de manière indépendante par échantillonnage, plutôt qu'en utilisant les notes de l'ensemble des élèves.

Encadré 3.6. **Recommandations concernant l'enseignement en Angleterre** (suite)

- ❖ Prendre davantage en compte l'avis des principaux acteurs du système, notamment les universités et les employeurs, dans les examens de fin d'études (*A-level* et *GCSE*), et déterminer s'il est utile de disposer de conseils d'examen concurrents.
- Le manque d'attention accordée aux élèves de familles défavorisées, en termes de dépenses d'éducation, d'encadrement et de qualité des ressources pédagogiques, contribue à la grande hétérogénéité des résultats scolaires en Angleterre. L'instauration d'une prime pour ces élèves va dans le bon sens, mais d'autres réformes sont nécessaires pour que les financements correspondent davantage au nombre réel des élèves issus de milieux modestes. Les pouvoirs publics devraient également rendre ces financements plus transparents, éventuellement en incorporant dans cette prime les financements implicitement destinés aux élèves de ménages défavorisés.
- Avec l'ouverture des *Free Schools* et l'augmentation rapide du nombre d'*academies*, l'importance du lieu d'habitation dans les critères d'admission va décliner, ce qui contribuera à donner plus de choix aux parents. Les pouvoirs publics devraient étudier les effets des réformes de la scolarité sur l'équité et l'égalité d'accès des élèves de ménages défavorisés. Le choix de l'établissement devrait néanmoins rester limité pour les familles défavorisées, dans la mesure où l'admission fondée sur le lieu d'habitation va continuer de limiter le choix des parents sur le plan géographique. Les pouvoirs publics devraient essayer d'interdire l'utilisation du critère du lieu d'habitation pour l'admission dans des établissements publics relevant de certaines autorités locales.
- Le choix des parents est également limité par la rigidité de l'offre, en termes d'ouverture, de fermeture et d'utilisation des capacités, ce qui laisse un marché captif aux établissements scolaires gérés par les autorités locales. L'ouverture de nouvelles écoles devrait être favorisée, même si cela crée provisoirement une certaine surcapacité. La décision d'ouvrir ou non un nouvel établissement devrait dépendre de la qualité du plan d'entreprise et être laissée non pas à l'appréciation des autorités locales, mais à celle d'un autre organe compétent.
- Les établissements scolaires gérés par les autorités locales devraient pouvoir embaucher leur personnel et négocier les salaires au même titre que les *academies* et les *Free Schools*, afin de donner des chances égales à tous les concurrents.
- Les taux de scolarisation après 16 ans demeurent faibles, en partie à cause de l'offre confuse et de l'évolution rapide de programmes d'enseignement souvent de piètre qualité. Le système d'enseignement professionnel devrait être simplifié. Il est nécessaire d'accorder une attention plus grande aux formations en apprentissage efficaces. Étant donné que les pouvoirs publics ont supprimé l'allocation pour la poursuite des études (*Education Maintenance Allowance*), ils doivent rechercher d'autres moyens de renforcer efficacement les incitations à la poursuite des études chez les jeunes issus de milieux modestes.
- La proposition du gouvernement, qui permettrait aux universités d'augmenter nettement leurs droits d'inscription, transfère une part importante des coûts de l'enseignement supérieur des contribuables aux diplômés. Les pouvoirs publics pourraient poursuivre les réformes en abaissant encore la part des financements versés par l'État, par exemple en réduisant les subventions accordées aux universités. Certaines des recettes générées devraient être utilisées pour augmenter le nombre de places disponibles afin de soutenir l'investissement dans le capital humain et la croissance. Les réformes proposées pour le système de subventions et de prêts devraient préserver l'accès des étudiants défavorisés aux universités, mais les pouvoirs publics devraient malgré tout suivre ce point avec attention.

## Notes

1. Part de la population âgée de 3 et 4 ans.
2. L'évaluation nationale du programme *Sure Start* (2008) détermine, par exemple, l'effet des programmes locaux *Sure Start* (SSLP) en comparant les enfants inclus dans ces programmes à un échantillon d'enfants considérés dans la *Millennium Cohort Study* (MCS). La collecte de données a été réalisée par diverses organisations et les enfants inclus dans l'Étude MCS ont été étudiés, en moyenne, deux ans avant les enfants pris en compte dans le programme SSLP (NESS, 2008).
3. Voir [www.education.gov.uk/popularquestions/schools/typesofschools/a005582/what-are-academies](http://www.education.gov.uk/popularquestions/schools/typesofschools/a005582/what-are-academies).
4. Voir « A Technical Guide to Contextual Value Added (including English and maths) Key Stage 2 to 4: 2009 Model » ([www.dcsf.gov.uk/performancetables/schools\\_09/s3.shtml](http://www.dcsf.gov.uk/performancetables/schools_09/s3.shtml)) pour plus de précisions.
5. Des données probantes récentes semblent indiquer que « l'influence du groupe » sur les notes aux examens est significative mais relativement limitée (voir par exemple Gibbons *et al.*, 2006 et Kramarz *et al.*, 2009). Il convient néanmoins de noter que l'influence du groupe sur les compétences non cognitives et les réseaux sociaux est bien moins étudiée dans les articles publiés. Gibbons et Silva (2009) montrent que les parents jugent en fait la qualité des établissements en fonction des résultats aux examens, ce qui n'a toutefois que peu de lien avec l'appréciation de leurs enfants pour l'école.
6. Les établissements jugés bons ou excellents sont inspectés tous les cinq ans à moins que les indicateurs de résultats annuels ne suggèrent le contraire (Ofsted, 2010).
7. Il convient toutefois de noter qu'il arrive souvent que les écoles publiques n'utilisent pas les possibilités de différenciation des salaires dont elles disposent.
8. L'incidence du temps d'instruction peut être jugée non significative (Eide et Showalter, 1998), significative mais limitée (Wossmann, 2003), voire significative et importante (Lavy, 2010).
9. Ce chiffre est tiré de l'impact estimé de la variable « lieu d'habitation non pris en compte pour l'admission » pour le groupe de pays « Royaume-Uni, Pays-Bas et Slovaquie », qui représente, d'après le tableau 3.A1.3, 17.96 multiplié par la différence entre l'application de ce critère aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (0.62-0.19), ce qui donne  $17.96 \times (0.62-0.19) = 7.72$  points.
10. Voir par exemple le palmarès *QS World University ranking* (2010), dans lequel quatre universités britanniques figurent parmi les dix premières ([www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2010/results](http://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2010/results)).
11. Par rapport à d'autres pays de l'OCDE, la part des financements privés de l'enseignement supérieur est nettement au-dessus de la valeur médiane (Santiago *et al.*, 2008).
12. Les droits d'inscription pour les non-ressortissants de l'UE sont généralement plus élevés que pour les citoyens européens.
13. Selon la proposition du gouvernement, les universités qui souhaitent imposer des droits supérieurs à 6000 GBP doivent prendre des mesures supplémentaires pour veiller à l'égalité d'accès des étudiants défavorisés.

## Bibliographie

- Alesina, Di Tella, MacCulloch (2004), « Inequality and happiness: are Europeans and Americans different? », *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 88(9-10), pp. 2009-2042.
- Allen, R., Burgess, S. et Leigh McKenna (2010), « The early impact of Brighton and Hove's school admission reforms », *Document de travail du Centre for Market and Public Organisation*, 10/244, Université de Bristol.
- Australian Government (2010), « Australia to 2050: Future Challenges », Commonwealth of Australia, Canberra, Australian Government (2010).
- The Browne Review (2010), « Securing a sustainable future for higher education: An independent review of higher education and student finance », [www.independent.gov.uk/browne-report](http://www.independent.gov.uk/browne-report).
- Black et Machin (2010), « Housing Valuations of School Performance », chapitre préparé pour le *Handbook of the Economics of Education*.

- 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.
- Boarini et al. (2006), « Alterautochtone measures of well being », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 476, OCDE.
- Bohlmark, A. et M. Lindahl (2008), « Does School Privatization Improve Educational Achievements? Evidence from Sweden's Voucher Reform » *Note de synthèse de l'IZA*, n° 3691.
- Braconier, H. (2011, à paraître), « Improving Educational Outcomes and Social Mobility in England and the United Kingdom », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- Braconier, H. et J. Brezillon (2011 à paraître), « Institutional setup of school systems in the OECD area: Characteristics and performance », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- Brandolini, A., et T.M. Smeeding (2006), « Patterns of Economic Inequality in Western Democracies: Some Facts on Levels and Trends », *PS: Political Science and Politics*, 39(1), pp. 21-26.
- Bratti, M., Naylor, R. et J. Smith (2008), « Heterogeneities in the returns to degrees: evidence from the British cohort study 1970 », *Documents de travail du Département*, 2008-40, Département d'économie de l'Université de Milan, Italie.
- Carneiro, P., Crawford, C. et A. Goodman (2007), « The Impact of Early Cognitive and Non-Cognitive Skills on Later Outcomes », *Note de synthèse du Centre for the Economics of Education*, n° 92, Londres.
- Chowdry, H., Crawford, C., Dearden, L., Goodman, A. et A. Vignoles (2010a), « Widening participation in higher education: analysis using linked administrative data », *Documents de travail de l'IFS 10/04*, IFS.
- Chowdry, H. et Greaves, E. et L. Sibieta (2010b), « The Pupil Premium : Assessing the Options », *IFS Commentary C113*, Institute for Fiscal Studies.
- Chowdry, H., Dearden, L. et G. Wyness (2010c), « Higher Education Reforms: Progressive but with Complicated with an Unwelcome Incentive », *Note de synthèse de l'IFS*, n° 113.
- Cosden, M., Morrison, G., Gutierrez, L. et M. Brown (2004), « The Effects of Homework Programmes and After-School Activities on School Success », *Theory into Practice*, Université de l'Ohio.
- Cuna, F. et J. Heckman (2010), « Investing in Our Young People », *Document de travail du NBER 16201*.
- Day, C., Stobart, G., Sammons, P., Kingston A., Gu, Q., Smeers, R. et T. Mujtalen (2006), « Variations in Teachers' Work, Lives and Effectiveness », *Department for Educations and Skills Research Report 743*.
- Dearden, L., McGranahan, L. et B. Sianesi (2004), « Returns to Education for the "Marginal Learner": Evidence from the BCS70 », *Note de synthèse du Centre for the Economics of Education*, n° 45, Londres.
- Dearden, L., Emmerson, C., Frayne, C. et C. Meghir (2006), « Education Subsidies and School Drop-Out Rates », *Note de synthèse du Centre for the Economics of Education Discussion*, n° 53, Londres.
- DfE (ministère de l'Éducation) (2010), *The Importance of Teaching: The Schools White Paper 2010*, ministère de l'Éducation, Londres.
- Di Tella, M., et Oswald, A. (2001), « The Macroeconomics of Happiness », *The Warwick Economics Research Paper*, Department of Economics.
- Di Tella, M., et R. MacCulloch (2006), « Some Uses of Happiness Data in Economics », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20, n° I, pp. 25-46.
- Diener, E., Schimmack, U. et J. Helliwell (2009), « Wellbeing for Public Policy », *Oxford University Press*.
- Eide, E. et M. Showalter (1998), « The effect of school quality on student performance: a quantile regression approach », *Economics Letters*, n° 58, pp. 345-350.
- Ferre-i-Carbonnell, F. (2004), « How important is methodology for the estimates of the determinants of happiness? », *Document de travail*, Université d'Amsterdam,
- Gibbons, S., S. Machin et O. Silva (2006), « Choice, Competition and Pupil Achievement », *Discussion Papers*, n° 2214, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Gibbons, S. et O. Silva (2009), « School quality, child wellbeing and parents' satisfaction », *CEE Discussion Papers*, n° 0103, London School of Economics and Political Science, Londres, RU.

- Gonand, F. (2007), « Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 543, OCDE, Paris.
- Goodman, A. et B. Sianesi (2005), « Early education and children's outcomes: how long do the impacts last? », *Fiscal Studies*, vol. 26, n° 4, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Gregg, P. et L. MacMillan (2009), « Intergenerational Mobility and Education In The Next Generation: Forecasting Intergenerational Mobility For Current Cohorts of Youths », *CMPO Working Paper*, 09/223.
- Hansen, K. et E. Jones (2009), « Age 5 Cognitive Development in England », *Draft Centre for Longitudinal Studies*, Université de Londres.
- Hanushek, E.A. et L. Woessmann (2007), « The Role of School Improvement in Economic Development », *Document de travail du NBER*, n° 12832, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
- Heckman, J. et D. Masterov (2007), « The Productivity Argument for Investing in Young Children », *Document de travail du NBER* 13016.
- Helliwell, J.F. et H. Haifang (2008) « Well-Being and Trust in the Workplace », *NBER Working Paper*, n° 14589, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
- Helliwell, Barrington-Leigh, Harris, Huang (2009), « International evidence on the social context of wellbeing », *Document de travail du NBER*.
- Helliwell J.F., et Barrington-Leigh C.P. (2010), « Measuring and Understanding subjective well-being », *Document de travail du NBER*, avril.
- HM Treasury (2010), « Spending Review 2010 », HM Treasury, Londres.
- Holmlund, H., McNally, S. et M. Viarengo (2009), « Does Money Matter for Schools? », *Note de synthèse du Centre for the Economics of Education* n° 105, Londres.
- Hopkins, R., Stokes, L. et D. Wilkinson (2010), « Quality, Outcomes and Costs in Early Years Education », *Document interne du National Institute of Economic and Social Research*.
- Joyce, R., Muriel, A., Phillips, D. et L. Sibieta (2010), « Poverty and inequality in the UK : 2010 », *IFS Commentaries*, [www.ifs.org.uk/publications/4877](http://www.ifs.org.uk/publications/4877).
- Kahneman D., et A.B. Krueger (2006), « Developments in the Measurement of Subjective Well-being », *Journal of Economics Perspectives*, vol. 20, n° I, hiver 2006, pp. 3-24.
- Kahneman, D. et A. Deaton (2010), « High income improves evaluation of life but not emotional wellbeing », *PNAS*, 21 septembre 2010, vol. 107, n° 38, pp. 16489-16493.
- Karsten, S. (1999), « Neoliberal Education Reform in the Netherlands » *Comparative Education* 35(3): pp. 303-317.
- Kramarz, F., Machin, S. et A. Ouazad (2009), « What Makes a Test Score? The Respective Contributions of Pupils, Schools and Peers in Achievement in English Primary Education », *Note de synthèse du Centre for the Economics of Education*, n° 102, Londres.
- Lavy, V. (2010), « Do Differences in School's Instruction Time Explain International Achievement Gaps in Maths, Science and Language? Evidence from Developed and Developing Countries », *Note de synthèse du Centre for the Economics of Education*, n° 118, Londres.
- Looney, J. (2009), « Assessment and Innovation in Education », *Documents de travail de la Direction de l'éducation de l'OCDE*, n° 24, OCDE, Paris.
- Machin, S. et A. Vignoles (2006), « Education Policy in the UK », *Note de synthèse du Centre for the Economics of Education*, n° 57, Londres.
- Machin, S. et J. Verhoit (2010), « Academy schools: who benefits? », *CentrePiece*, automne 2010.
- Massey (2005), « Measuring Standards in English Primary Schools », *Statistics Commission Report*, n° 23.
- Merrell, C., Tymms, P. et P. Jones (2007), « Changes in Children's Cognitive Development at the Start of School 2000-2006 », *Conférence EARLI*. Budapest.
- Mullis, I., Martin, M. Kennedy, A., et P. Foy (2007), « IEA's Progress in International Reading Literacy Study in Primary School in 40 Countries », Chestnut Hill, MA.
- TIMSS & PIRLS International Study Center, Boston College.

- Mullis, I., Martin, M. et P. Foy (2008), *TIMSS 2007 International Mathematics Report: Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Fourth and Eighth Grades*, Chestnut Hill, MA: TIMSS & PIRLS International Study Center, Boston College.
- Musset, P. (2010), « School Choice Schemes in a Comparative Perspective: Current Practices in OECD Countries, How to Enhance Parental Freedom to Choose Without Hindering Equity », Document interne de la Direction de l'éducation de l'OCDE, OCDE, Paris.
- NAO (National Audit Office) (2006), « Sure Start Children's Centres », [www.nao.org.uk/publications/0607/sure\\_start\\_childrens\\_centres.aspx](http://www.nao.org.uk/publications/0607/sure_start_childrens_centres.aspx).
- Nasim, B. (2010), « The Interdependence and Determinants of Childhood Outcomes: The Relevance for Policy », *Rapport au ministère de l'Enfance, de l'École et de la Famille*, Centre for the Economics of Education, Londres.
- NESS (National evaluation of Sure Start) (2008), « The Impact of Sure Start Local Programmes on Three Year Olds and Their Families », The National Evaluation of Sure Start Team, Institute for the Study of Children, Families & Social Issue, Birkbeck, Université de Londres.
- NESS (National Evaluation of Sure Start) (2010), « The Impact of Sure Start Local Programmes on five-year-olds and their families », *DfE Research Report 067* <http://publications.education.gov.uk/eOrderingDownload/DFE-RR067.pdf>.
- OCDE (2007a), *PISA 2006 – Les compétences en science, un atout pour réussir*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques 2007 de l'OCDE – Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Résultats du PISA 2009*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- Ofsted (2010), « The framework for school inspection », Crowne publishing, RU.
- ONS (Office for National Statistics) (2007), « Measuring Quality as Part of Public Service Output: Strategy Following Consultation », *UK Centre for the Measurement of Government Activity*, Office for National Statistics, Londres.
- Patrinos, H. (2010), « Private Education Provision and Public Finance: The Pays-Bas », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 5185, Banque mondiale.
- PwC (2009), « Review of the Distribution Formula for DSG – Strand 1: Additional Educational Needs (AEN) », ministère de l'Enfance, de l'École et de la Famille.
- Reynolds, D. (2008), « New Labour, Education and Wales: The Devolution Decade », dans *Oxford Review of Education*, vol. 34, n° 6.
- Rosenkvist, M. (2010), « Using Student Test Results for Accountability and Improvement: A Literature Review », *Documents de travail de la Direction de l'éducation de l'OCDE*, n° 54, OCDE, Paris.
- Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E. et E. Arnal (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society*, OCDE, Paris.
- Sibieta, L., Chowdry, H. et A. Muriel (2008), « Level Playing Field? The Implications of School Funding », *CfBT Education Trust Research Paper*.
- Slater, H., Davies, N. et S. Burgess (2009), « Do teachers matter? Measuring the variation in teacher effectiveness in England », *Document de travail du Centre for Market and Public Organisation 09/212*, Université de Bristol.
- Stevenson, Wolfers (2008), « Economic growth and subjective wellbeing: reassessing the Easterlin Paradox », *Document de travail du NBER*.
- Stiglitz, Sen, Fitoussi (2009), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*.
- Sutherland, D. et al. (2007), « Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Schools », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 546, OCDE, Paris.
- Sutherland, D., Price, R. et F. Gonand (2009), « Improving Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 2009, OCDE, Paris.
- Sylva, K., Mehuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. et B. Taggart (2004), « EPPE Summary 2004: Early Primary Years », ministère de l'Enfance, de l'École et de la Famille, Londres.
- Trésor britannique (2010), « Spending Review 2010 », Trésor britannique, Londres.

- UKCES,(2010), [www.2010review.co.uk/wp-content/uploads/2010/10/UKCES-2010-Review-Interim-Update-October-2010.pdf](http://www.2010review.co.uk/wp-content/uploads/2010/10/UKCES-2010-Review-Interim-Update-October-2010.pdf).
- Waldron, S. (2010), « Measuring subjective wellbeing in the UK », *Document de travail de l'ONS*, septembre.
- Walker, I. et Y. Zhu (2008), « The College Wage Premium and the Expansion of Higher Education in the UK », *Documents de travail de l'Université de Dublin*, n° 200817.
- Winkelmann, Winkelmann (1998), « Why are the unemployed so unhappy? Evidence from Panel Data », *Economica*, 65(257), pp. 1-15.
- Wossmann, L. (2003), « Schooling Resources, Educational Institutions, and Student Performance: The International Evidence », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, n° 65, pp. 117-170.

## ANNEXE 3.A1

## Déterminants des scores au PISA, à partir des cycles 2006 et 2009 du PISA

### Données

L'analyse économétrique s'appuie sur l'enquête du PISA 2009 (et 2006). Des statistiques descriptives sont présentées pour le Royaume-Uni (ensemble des établissements scolaires, établissements publics, établissements privés et Royaume-Uni moins Écosse), les Pays-Bas et la Slovaquie, ainsi qu'une estimation commune pour ces trois pays (*groupe*) et enfin, pour l'ensemble de la zone OCDE. Les Pays-Bas et la Slovaquie ont été retenus car leurs systèmes scolaires sont ceux qui présentent le plus de similitudes avec celui du Royaume-Uni (voir l'encadré 3.3). Des estimations sur d'autres groupes de pays, ainsi qu'une analyse et une description des méthodes d'estimation, sont présentées dans Braconier et Brézillon (à paraître).

- Les *résultats scolaires* sont exprimés par le score moyen obtenu sur les échelles de compétences du PISA en sciences, en mathématiques et en compréhension de l'écrit par chaque élève.

Les données relatives aux moyens consentis peuvent grosso modo se répartir entre les données au niveau des élèves et les données au niveau des établissements :

- *Données au niveau des élèves* :
  - ❖ *Situation personnelle* : indice PISA de statut économique, social et culturel, sexe, langue parlée à la maison, origine immigrée ou autochtone.
  - ❖ *Facteurs relatifs aux moyens* : temps d'instruction à l'école (dans les trois matières citées plus haut), temps d'apprentissage seul/devoirs. Données uniquement disponibles pour 2006.
- *Données au niveau des établissements* :
  - ❖ *Facteurs relatifs aux moyens* : implantation en zone rurale, taille, taux d'encadrement, indice de la qualité des ressources pédagogiques de l'établissement.
  - ❖ *Facteurs relatifs à l'établissement* : nombre limité d'établissements dans la zone, établissement public, lieu d'habitation non pris en compte pour l'admission, dossier scolaire non pris en compte pour l'admission.

## Statistiques descriptives

Tableau 3.A1.1. Statistiques descriptives à partir de la Base de données du PISA 2009

Variable	Royaume-Uni		Royaume-Uni – Établissement privé		Royaume-Uni – Établissement public		Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord)	
	moy.	é. t.	moy.	é. t.	moy.	é. t.	moy.	é. t.
Score moyen au PISA dans les 3 matières	500.10	90.00	497.39	89.66	516.26	90.39	499.72	89.96
Milieu socio-économique d'origine	0.20	0.79	0.16	0.77	0.46	0.82	0.21	0.79
Fille <sup>D</sup>	0.51	0.50	0.50	0.50	0.55	0.50	0.51	0.50
Autochtone <sup>D</sup>	0.93	0.25	0.94	0.24	0.91	0.29	0.93	0.26
Parle la langue nationale à la maison <sup>D</sup>	0.98	0.15	0.98	0.15	0.97	0.16	0.98	0.15
École située en zone rurale <sup>D, 1</sup>	0.27	0.44	0.31	0.46	0.07	0.25	0.26	0.44
Taille de l'établissement	1 070.56	401.86	1 101.11	386.84	641.78	362.04	1 085.18	403.43
Nombre d'élèves par enseignant	14.51	2.76	14.88	2.45	9.50	1.71	14.77	2.65
Indice de la qualité des ressources pédagogiques de l'établissement	0.45	0.96	0.44	0.97	0.61	0.77	0.44	0.95
Nombre d'établissements limité dans la zone	1.33	0.67	1.35	0.68	1.06	0.32	1.29	0.63
Établissement public	0.86	0.35	1.00	0.00	0.00	0.00	0.85	0.36
Lieu d'habitation non pris en compte pour l'admission <sup>D</sup>	0.19	0.39	0.17	0.37	0.35	0.48	0.19	0.39
Dossier scolaire non pris en compte pour l'admission <sup>D</sup>	0.72	0.45	0.84	0.37	0.00	0.07	0.70	0.46
Variable	Pays-Bas		Groupe <sup>2</sup>		Slovaquie		OCDE	
	moy.	é. t.	moy.	é. t.	moy.	é. t.	moy.	é. t.
Score moyen au PISA dans les 3 matières	518.82	87.85	488.13	88.73	506.86	90.49	492.11	94.08
Milieu socio-économique d'origine	0.27	0.86	-0.09	0.84	0.31	0.81	-0.15	1.08
Fille <sup>D</sup>	0.50	0.50	0.50	0.50	0.52	0.50	0.49	0.50
Autochtone <sup>D</sup>	0.95	0.21	0.99	0.09	0.92	0.27	0.95	0.22
Parle la langue nationale à la maison <sup>D</sup>	0.96	0.20	0.98	0.14	0.97	0.16	0.97	0.18
École située en zone rurale <sup>D, 1</sup>	0.18	0.38	0.29	0.45	0.19	0.39	0.24	0.42
Taille de l'établissement	999.15	580.96	512.48	260.01	962.73	435.97	972.26	777.07
Nombre d'élèves par enseignant	15.63	4.90	14.12	3.15	13.27	3.37	16.12	11.34
Indice de la qualité des ressources pédagogiques de l'établissement	0.32	0.85	-0.46	0.75	0.48	0.92	0.07	1.12
Nombre d'établissements limité dans la zone	1.27	0.50	1.28	0.57	1.27	0.61	1.50	0.80
Établissement public	0.33	0.47	0.91	0.29	0.50	0.50	0.79	0.41
Lieu d'habitation non pris en compte pour l'admission <sup>D</sup>	0.62	0.48	0.73	0.44	0.26	0.44	0.35	0.48
Dossier scolaire non pris en compte pour l'admission <sup>D</sup>	0.03	0.18	0.27	0.44	0.42	0.49	0.41	0.49

Notes : D variables indicatrices.

1. Catégorie omise : établissement situé en ville (entre 15 000 et 100 000 habitants).

2. Le « groupe » est défini comme l'ensemble non pondéré des élèves britanniques, néerlandais et slovaques.

Tableau 3.A1.2. Régressions à partir de la Base de données du PISA 2009

Variable		Royaume-Uni				Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord)				Pays-Bas			
		Test 1	Test 2	Test 3	Test 4	Test 1	Test 2	Test 3	Test 4	Test 1	Test 2	Test 3	Test 4
Milieu socio-économique d'origine	Coefficient	45.09	44.46	42.07	44.91	45.07	44.38	41.87	44.91	38.84	27.23	27.30	27.29
	é. t.	1.66	1.56	1.81	1.73	1.86	1.75	2.15	1.94	1.91	2.91	2.94	2.98
Fille <sup>D</sup>	Coefficient	-2.38	-2.12	-4.07	-2.11	-2.80	-2.57	-4.83	-2.57	3.83	0.80	0.89	0.87
	é. t.	3.25	3.58	3.69	3.61	3.56	3.94	4.05	3.96	2.40	2.48	2.51	2.54
Autochtone <sup>D</sup>	Coefficient	11.65	11.37	11.63	9.43	12.11	12.02	11.84	10.01	23.01	20.67	20.75	20.74
	é. t.	5.83	6.53	6.65	6.55	6.16	7.00	7.21	7.03	6.35	5.51	5.43	5.43
Parle la langue nationale à la maison <sup>D</sup>	Coefficient	58.84	61.83	60.00	61.69	59.22	63.35	61.72	63.09	51.92	42.24	42.04	42.09
	é. t.	8.59	9.34	9.41	9.46	10.10	11.23	11.31	11.33	6.98	7.80	7.71	7.75
École située en zone rurale <sup>D, 1</sup>	Coefficient	..	7.15	8.23	5.09	..	6.84	7.50	4.77	..	-10.97	-10.28	-10.38
	é. t.	..	4.22	4.16	5.02	..	4.66	4.59	5.43	..	9.84	10.27	9.82
Taille de l'établissement	Coefficient	..	0.01	0.01	0.01	..	0.01	0.01	0.01	..	0.05	0.05	0.05
	é. t.	..	0.01	0.01	0.01	..	0.01	0.01	0.01	..	0.01	0.01	0.01
Nombre d'élèves par enseignant	Coefficient	..	-0.70	0.66	-0.80	..	-0.50	1.23	-0.69	..	3.72	3.68	3.65
	é. t.	..	0.86	1.22	0.82	..	1.06	1.73	0.94	..	1.99	1.99	2.01
Indice de la qualité des ressources pédagogiques de l'établissement	Coefficient	..	0.44	0.72	1.00	..	0.51	0.83	1.12	..	-8.07	-8.06	-8.01
	é. t.	..	2.40	2.42	2.35	..	2.67	2.69	2.59	..	4.87	4.98	4.99
Nombre d'établissements limité dans la zone	Coefficient	..	..	..	2.93	..	..	..	3.01	..	..	..	-1.24
	é. t.	..	..	..	3.33	..	..	..	4.14	..	..	..	9.40
Établissement public	Coefficient	..	..	-38.88	..	..	..	-42.07	..	..	..	-0.01	..
	é. t.	..	..	9.46	..	..	..	13.43	..	..	..	9.58	..
Lieu d'habitation non pris en compte pour l'admission <sup>D</sup>	Coefficient	..	10.11	..	..	..	11.29	..	..	..	-3.78	..	..
	é. t.	..	7.01	..	..	..	8.08	..	..	..	9.99	..	..

Notes : D variables indicatrices. Variables dépendantes, score moyen au PISA dans les trois matières.

1. Catégorie omise : établissement situé en ville (entre 15 000 et 100 000 habitants).

2. Établissements où le dossier scolaire de l'élève et la recommandation de l'école précédente ne sont pas pris en compte pour l'admission.

Tableau 3.A1.2. Régressions à partir de la Base de données du PISA 2009 (suite)

Variable		Slovaquie				Groupe <sup>4</sup>				OCDE			
		Test 1	Test 2	Test 3	Test 4	Test 1	Test 2	Test 3	Test 4	Test 1	Test 2	Test 3	Test 4
Milieu socio-économique d'origine	Coefficient	43.86	41.77	41.79	41.82	46.75	43.51	39.63	44.98	39.32	35.61	34.78	35.06
	é. t.	2.36	2.26	2.30	2.29	5.58	3.67	2.74	5.57	0.54	0.69	0.64	0.70
Fille <sup>D</sup>	Coefficient	15.61	13.74	14.21	14.25	2.90	3.22	-0.32	2.87	4.83	5.33	5.16	5.05
	é. t.	3.40	3.36	3.32	3.39	6.12	5.89	2.71	5.35	0.86	0.92	0.92	0.94
Autochtone <sup>D</sup>	Coefficient	-3.97	-5.15	-5.11	-5.04	3.13	8.40	8.43	4.91	16.19	19.16	19.68	20.31
	é. t.	15.97	14.56	14.92	15.21	21.94	10.96	9.35	15.26	2.16	2.38	2.36	2.38
Parle la langue nationale à la maison <sup>D</sup>	Coefficient	57.70	56.11	56.52	56.53	55.66	62.33	59.47	62.41	50.75	49.16	48.87	49.15
	é. t.	8.12	7.93	8.17	8.17	8.76	18.89	10.52	20.65	1.86	2.07	2.09	2.07
École située en zone rurale <sup>D, 1</sup>	Coefficient	..	-14.03	-16.00	-16.42	..	6.96	9.59	5.40	..	-9.88	-9.62	-9.03
	é. t.	..	8.71	8.88	9.62	..	9.01	14.84	11.47	..	2.47	2.46	2.80
Taille de l'établissement	Coefficient	..	0.04	0.04	0.04	..	0.01	0.01	0.01	..	0.01	0.01	0.00
	é. t.	..	0.02	0.02	0.02	..	0.02	0.02	0.02	..	0.00	0.00	0.00
Nombre d'élèves par enseignant	Coefficient	..	-1.64	-1.76	-1.78	..	-1.56	0.61	-2.45	..	-0.47	-0.45	-0.47
	é. t.	..	1.30	1.30	1.29	..	5.10	1.33	7.09	..	0.09	0.08	0.09
Indice de la qualité des ressources pédagogiques de l'établissement	Coefficient	..	1.47	1.00	1.02	..	2.98	3.84	3.95	..	5.72	5.10	5.39
	é. t.	..	4.14	4.25	4.08	..	8.03	10.53	9.72	..	1.06	1.09	1.10
Nombre d'établissements limité dans la zone	Coefficient	..	..	..	0.61	..	..	..	0.99	..	..	..	-4.57
	é. t.	..	..	..	6.87	..	..	..	3.13	..	..	..	1.40
Établissement public	Coefficient	..	..	-1.23	..	..	..	-39.20	..	..	..	-12.25	..
	é. t.	..	..	13.25	..	..	..	38.83	..	..	..	2.86	..
Lieu d'habitation non pris en compte pour l'admission <sup>D</sup>	Coefficient	..	11.24	..	..	..	17.96	..	..	..	9.56	..	..
	é. t.	..	6.18	..	..	..	9.86	..	..	..	1.76	..	..

Notes : D variables indicatrices. Variables dépendantes, score moyen au PISA dans les trois matières.

1. Catégorie omise : établissement situé en ville (entre 15 000 et 100 000 habitants).

2. Établissements où le dossier scolaire de l'élève et la recommandation de l'école précédente ne sont pas pris en compte pour l'admission.

3. Établissements où le dossier scolaire de l'élève et la recommandation de l'école précédente sont une condition préalable à l'admission.

4. Le « groupe » est défini comme l'ensemble non pondéré des élèves britanniques, néerlandais et slovaques.

Tableau 3.A1.3. **Statistiques descriptives à partir de la Base de données du PISA 2006**

Variable	Royaume-Uni		Royaume-Uni - Établissement privé		Royaume-Uni – Établissement public		Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord)	
	moy.	é. t.	moy.	é. t.	moy.	é. t.	moy.	é. t.
Score moyen au PISA dans les 3 matières	501.77	94.50	497.80	93.06	524.58	99.35	501.37	94.97
Milieu socio-économique d'origine	0.19	0.81	0.15	0.81	0.41	0.83	0.19	0.82
Fille <sup>D</sup>	0.50	0.50	0.51	0.50	0.50	0.50	0.51	0.50
Autochtone <sup>D</sup>	0.94	0.23	0.95	0.22	0.91	0.28	0.94	0.23
Parle la langue nationale à la maison <sup>D</sup>	0.93	0.25	0.94	0.24	0.92	0.28	0.93	0.25
École située en zone rurale <sup>D, 1</sup>	0.26	0.44	0.28	0.45	0.15	0.36	0.25	0.43
Taille de l'établissement	1 070.54	394.12	1 099.19	379.27	703.05	396.69	1 078.44	398.56
Nombre d'élèves par enseignant	15.27	2.69	15.70	2.19	9.52	2.09	15.51	2.61
Indice de la qualité des ressources pédagogiques de l'établissement	0.27	1.06	0.24	1.01	0.67	1.43	0.25	1.06
Temps d'instruction à l'école	3.48	0.66	3.47	0.66	3.55	0.65	3.48	0.66
Temps d'apprentissage seul/devoirs	2.19	0.59	2.17	0.59	2.30	0.60	2.20	0.58
Nombre d'établissements limité dans la zone	1.24	0.58	1.25	0.59	1.10	0.35	1.18	0.51
Établissement public	0.85	0.36	1.00	0.00	0.00	0.00	0.85	0.35
Lieu d'habitation non pris en compte pour l'admission <sup>D</sup>	0.15	0.36	0.12	0.32	0.37	0.48	0.15	0.36
Dossier scolaire non pris en compte pour l'admission <sup>D</sup>	0.75	0.43	0.87	0.34	0.07	0.25	0.75	0.43
	Pays-Bas		Groupe <sup>4</sup>		Slovaquie		OCDE	
	moy.	é. t.	moy.	é. t.	moy.	é. t.	moy.	é. t.
Score moyen au PISA dans les 3 matières	520.75	89.70	482.30	91.93	503.89	93.90	485.80	98.30
Milieu socio-économique d'origine	0.25	0.89	-0.15	0.91	0.18	0.84	-0.11	1.04
Fille <sup>D</sup>	0.49	0.50	0.49	0.50	0.50	0.50	0.49	0.50
Autochtone <sup>D</sup>	0.94	0.23	0.99	0.10	0.95	0.22	0.95	0.22
Parle la langue nationale à la maison <sup>D</sup>	0.92	0.26	0.98	0.13	0.94	0.25	0.91	0.28
École située en zone rurale <sup>D, 1</sup>	0.19	0.39	0.35	0.48	0.25	0.43	0.26	0.44
Taille de l'établissement	1 023.32	542.36	532.18	252.37	1 016.47	444.07	965.59	762.02
Nombre d'élèves par enseignant	15.96	4.36	15.04	3.74	15.39	3.20	15.67	6.96
Indice de la qualité des ressources pédagogiques de l'établissement	0.26	0.91	-0.54	0.75	0.20	1.03	0.01	1.07
Temps d'instruction à l'école	2.77	0.63	2.96	0.68	3.31	0.72	3.29	0.85
Temps d'apprentissage seul/devoirs	2.06	0.58	2.19	0.72	2.17	0.60	2.30	0.75
Nombre d'établissements limité dans la zone	1.36	0.66	1.24	0.59	1.26	0.60	1.55	0.82
Établissement public	0.32	0.47	0.92	0.27	0.76	0.43	0.77	0.42
Lieu d'habitation non pris en compte pour l'admission <sup>D</sup>	0.73	0.45	0.73	0.44	0.31	0.46	0.32	0.47
Dossier scolaire non pris en compte pour l'admission <sup>D</sup>	0.09	0.29	0.25	0.43	0.59	0.49	0.47	0.50

Notes : D variables indicatrices.

1. Catégorie omise : établissement situé en ville (entre 15 000 et 100 000 habitants).
2. Établissements où le dossier scolaire de l'élève et la recommandation de l'école précédente ne sont pas pris en compte pour l'admission.
3. Établissements où le dossier scolaire de l'élève et la recommandation de l'école précédente sont une condition préalable à l'admission.
4. Le « groupe » est défini comme l'ensemble non pondéré des élèves britanniques, néerlandais et slovaques.

Tableau 3.A1.4. Régressions à partir de la Base de données du PISA 2006

Variable	Test 1	Royaume-Uni				Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord)					Pays-Bas					
		Test 2	Test 3	Test 4	Test 5	Test 1	Test 2	Test 3	Test 4	Test 5	Test 1	Test 2	Test 3	Test 4	Test 5	
Milieu socio-économique d'origine	Coefficient	43.48	42.01	39.21	43.18	37.41	43.40	41.83	39.00	42.99	37.63	38.12	28.14	28.50	28.15	25.25
	é. t.	1.74	1.76	1.93	1.78	1.81	1.83	1.87	2.08	1.90	1.90	1.89	2.45	2.41	2.53	2.20
Fille <sup>D</sup>	Coefficient	0.60	0.44	0.34	0.39	-3.59	0.56	0.56	0.39	0.63	-3.48	3.61	-0.01	-0.02	-0.05	0.92
	é. t.	2.26	2.44	2.43	2.46	2.35	2.46	2.69	2.66	2.69	2.61	2.95	3.03	3.06	3.09	3.13
Autochtone <sup>D</sup>	Coefficient	6.21	7.54	8.29	5.88	10.16	7.33	9.26	9.38	7.74	11.76	16.57	13.78	13.70	13.11	14.42
	é. t.	6.03	6.93	6.56	6.67	6.43	6.32	7.27	6.78	7.06	6.84	7.00	5.89	6.00	5.87	5.97
Parle la langue nationale à la maison <sup>D</sup>	Coefficient	30.03	31.03	27.83	31.70	30.58	29.76	31.22	26.99	32.16	30.83	35.23	29.57	29.70	31.30	29.58
	é. t.	7.81	8.39	7.78	8.37	6.18	8.04	8.65	7.88	8.69	6.39	7.13	5.43	5.52	5.55	6.20
École située en zone rurale <sup>D, 1</sup>	Coefficient	..	9.12	9.15	7.33	7.63	..	9.13	8.18	7.47	7.59	..	-3.37	-2.83	-2.41	-8.90
	é. t.	..	4.91	5.03	5.43	4.79	..	5.42	5.46	5.70	5.22	..	13.03	12.95	13.16	11.77
Taille de l'établissement	Coefficient	..	0.01	0.01	0.01	0.01	..	0.02	0.01	0.01	0.01	..	0.03	0.03	0.03	0.02
	é. t.	..	0.01	0.01	0.01	0.00	..	0.01	0.01	0.01	0.00	..	0.01	0.01	0.01	0.01
Nombre d'élèves par enseignant	Coefficient	..	-0.93	1.53	-1.85	-1.54	..	-1.21	1.94	-2.48	-1.84	..	5.75	5.83	5.60	4.33
	é. t.	..	0.80	0.84	0.70	0.59	..	0.96	1.23	0.80	0.69	..	1.81	1.83	1.78	1.53
Indice de la qualité des ressources pédagogiques de l'établissement	Coefficient	..	6.00	4.67	5.58	5.58	..	6.01	4.63	5.48	5.61	..	7.98	7.90	8.07	5.21
	é. t.	..	2.08	2.13	2.18	1.84	..	2.24	2.29	2.30	1.97	..	3.96	4.10	4.08	3.95
Temps d'instruction à l'école	Coefficient	..	..	..	..	30.10	..	..	..	..	29.87	..	..	..	..	34.25
	é. t.	..	..	..	..	2.34	..	..	..	..	2.47	..	..	..	..	2.64
Temps d'apprentissage seul/devoirs	Coefficient	..	..	..	..	17.50	..	..	..	..	18.12	..	..	..	..	-3.90
	é. t.	..	..	..	..	2.35	..	..	..	..	2.61	..	..	..	..	2.94
Nombre d'établissements limité dans la zone	Coefficient	..	..	..	4.45	..	..	..	..	8.00	..	..	..	..	-5.02	..
	é. t.	..	..	..	3.59	..	..	..	..	4.12	..	..	..	..	7.62	..
Établissement public	Coefficient	..	..	-64.97	..	..	..	..	-69.55	..	..	..	..	-1.60	..	..
	é. t.	..	..	7.43	..	..	..	..	10.50	..	..	..	..	8.46	..	..
Lieu d'habitation non pris en compte pour l'admission <sup>D</sup>	Coefficient	..	26.12	..	..	..	..	27.53	..	..	..	..	9.10	..	..	..
	é. t.	..	9.48	..	..	..	..	10.41	..	..	..	..	7.52	..	..	..

Tableau 3.A1.4. Régressions à partir de la Base de données du PISA 2006 (suite)

Variable		Slovaquie					Groupe <sup>4</sup>					OCDE				
		Test 1	Test 2	Test 3	Test 4	Test 5	Test 1	Test 2	Test 3	Test 4	Test 5	Test 1	Test 2	Test 3	Test 4	Test 5
Milieu socio-économique d'origine	Coefficient	44.54	41.39	41.97	41.24	34.14	46.88	43.37	38.07	45.08	38.22	42.95	37.21	37.06	36.96	33.54
	é. t.	2.62	2.31	2.53	2.36	2.35	7.49	4.64	5.12	5.17	1.31	0.48	0.55	0.58	0.54	0.51
Fille <sup>D</sup>	Coefficient	9.27	7.10	7.54	8.29	0.42	1.18	-1.01	-0.77	-1.37	-6.24	6.76	6.76	6.70	6.51	2.83
	é. t.	3.86	3.68	3.63	3.52	3.31	2.36	5.50	4.84	5.96	8.51	0.96	1.07	1.09	1.08	1.06
Autochtone <sup>D</sup>	Coefficient	-10.60	-11.05	-10.51	-10.44	-9.35	2.70	5.31	8.04	4.91	7.42	18.74	19.28	19.24	18.61	14.82
	é. t.	12.33	12.85	12.33	12.39	11.43	10.71	6.36	5.47	5.92	6.80	2.03	2.03	2.01	2.06	1.88
Parle la langue nationale à la maison <sup>D</sup>	Coefficient	43.12	39.75	42.15	41.59	39.39	26.30	24.72	19.43	26.48	26.67	32.17	37.34	36.85	37.13	29.46
	é. t.	8.75	8.78	8.65	8.66	8.89	8.23	9.67	19.51	7.69	4.90	2.09	2.14	2.17	2.16	1.91
École située en zone rurale <sup>D, 1</sup>	Coefficient	..	-3.13	-2.97	1.11	-6.30	..	1.37	5.87	1.44	2.05	..	-6.65	-5.82	-5.02	-5.52
	é. t.	..	7.66	7.78	7.94	7.16	..	8.75	4.04	5.88	5.86	..	2.19	2.19	2.30	1.92
Taille de l'établissement	Coefficient	..	0.04	0.04	0.04	0.04	..	0.02	0.02	0.01	0.01	..	0.02	0.02	0.02	0.01
	é. t.	..	0.02	0.02	0.02	0.02	..	0.02	0.01	0.01	0.01	..	0.00	0.00	0.00	0.00
Nombre d'élèves par enseignant	Coefficient	..	-3.16	-3.57	-3.54	-4.89	..	-2.66	1.56	-4.16	-3.58	..	-1.17	-1.17	-1.16	-1.28
	é. t.	..	1.14	1.04	1.04	0.94	..	7.49	0.48	10.12	8.20	..	0.14	0.14	0.14	0.13
Indice de la qualité des ressources pédagogiques de l'établissement	Coefficient	..	-4.99	-4.73	-4.03	-3.20	..	8.53	5.13	8.66	7.35	..	8.55	8.33	8.65	7.95
	é. t.	..	4.23	4.30	3.98	4.10	..	4.34	1.79	5.21	4.50	..	0.83	0.83	0.82	0.74
Temps d'instruction à l'école	Coefficient	..	..	..	..	34.90	..	..	..	..	27.81	..	..	..	..	29.99
	é. t.	..	..	..	..	3.21	..	..	..	..	12.99	..	..	..	..	0.66
Temps d'apprentissage seul/devoirs	Coefficient	..	..	..	..	2.47	..	..	..	..	18.78	..	..	..	..	-3.07
	é. t.	..	..	..	..	2.54	..	..	..	..	11.81	..	..	..	..	0.70
Nombre d'établissements limité dans la zone	Coefficient	..	..	..	-10.40	..	..	..	..	0.36	..	..	..	..	-3.42	..
	é. t.	..	..	..	8.18	..	..	..	..	4.21	..	..	..	..	1.33	..
Établissement public	Coefficient	..	..	-3.39	..	..	..	..	-66.33	..	..	..	..	-5.11	..	..
	é. t.	..	..	13.11	..	..	..	..	71.05	..	..	..	..	2.13	..	..
Lieu d'habitation non pris en compte pour l'admission <sup>D</sup>	Coefficient	..	17.80	..	..	..	..	26.03	..	..	..	..	-2.15	..	..	..
	é. t.	..	8.92	..	..	..	..	4.95	..	..	..	..	2.28	..	..	..

Notes : D variables indicatrices. Variables dépendantes, score moyen au PISA dans les trois matières.

1. Catégorie omise : établissement situé en ville (entre 15 000 et 100 000 habitants).

2. Établissements où le dossier scolaire de l'élève et la recommandation de l'école précédente ne sont pas pris en compte pour l'admission.

3. Établissements où le dossier scolaire de l'élève et la recommandation de l'école précédente sont une condition préalable à l'admission.

4. Le « groupe » est défini comme l'ensemble non pondéré des élèves britanniques, néerlandais et slovaques.

## ANNEXE 3.A2

*Estimation des déterminants du bien-être*

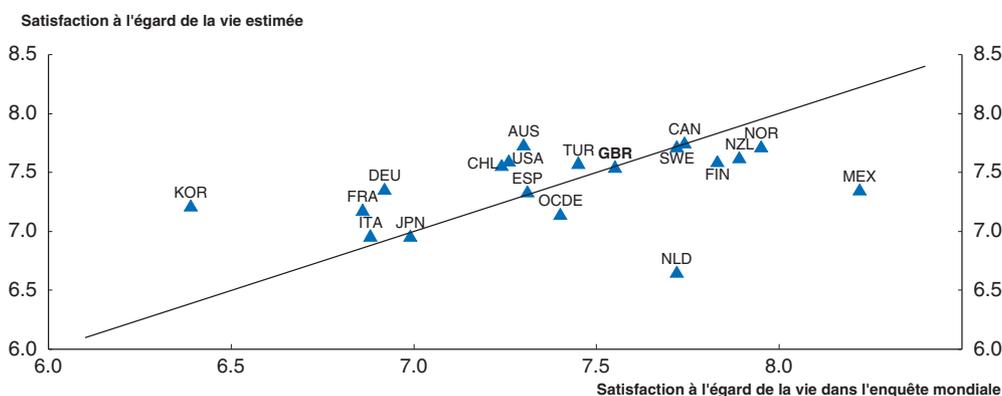
Les effets de diverses variables explicatives sur le bien-être global ont été estimés à l'aide des données de la *World Values Survey* (1981-2008) par les méthodes probit ordonné et moindres carrés pondérés (MCP) (voir tableau 3.A2.1). La valeur explicative de chaque covariable/déterminant de la satisfaction individuelle globale peut être comparée avec le log du revenu au moyen de « différentiels de compensation », en vue de déterminer l'importance relative de diverses dimensions du bien-être dans la satisfaction individuelle globale. Toutefois, cette méthode ne peut expliquer l'évolution du bien-être dans le temps ni en démontrer les effets de causalité. Cette approche, qui s'inscrit dans la lignée des études récentes publiées (Stevenson et Wolfers 2008), évite les problèmes associés aux pondérations arbitraires dans les comparaisons fondées sur des indices. Le modèle probit ordonné, qui se justifie par les notes de 0 à 10 données pour chaque catégorie qualitative définissant la variable « satisfaction individuelle globale », est la méthode théorique la plus utilisée dans les études publiées. Toutefois, comme le soulignent Ferrer-i-Carbonell et Frijters (2004) de même que Stevenson et Wolfers (2008), dans la pratique, le choix du modèle probit ordonné ou des MCP ne fait guère de différence pour les données sur la satisfaction individuelle globale. Les coefficients MCP forment la base de notre analyse car ils sont relativement faciles à interpréter de manière intuitive. Les effets fixes individuels (âge, âge au carré, sexe, état civil, nombre d'enfants) inclus dans les calculs réduisent le risque que l'hétérogénéité non observée (aptitude, exagération ou contexte familial, par exemple) ne détermine la corrélation observée, en améliorant la comparabilité des données individuelles sur le bien-être. Les écarts-types robustes devraient permettre d'éviter les problèmes d'hétéroscédasticité.

Pour comparer les déterminants estimés de la satisfaction individuelle globale à leurs valeurs réelles et évaluer les effets de composition, les « effets marginaux (coefficient)  $\times$  les stocks moyens disponibles (valeur de l'indicateur dans l'enquête) » ont été calculés pour chaque pays en utilisant les coefficients de régression du Royaume-Uni. Cela nous permet d'estimer la satisfaction globale d'un individu en appliquant les coefficients estimés du Royaume-Uni aux valeurs réelles de la satisfaction individuelle globale obtenues dans l'enquête pour chaque pays. Si la position relative du Royaume-Uni s'améliorait par rapport aux calculs utilisant des pondérations spécifiques par pays, cela signifierait que les différences spécifiques aux pays dans les coefficients expliquent certains des résultats relativement faibles du Royaume-Uni en termes de satisfaction individuelle globale. Si, en revanche, la position du Royaume-Uni demeure inchangée, la faiblesse des résultats peut s'expliquer pour l'essentiel par le niveau inférieur des valeurs réelles des déterminants de

la satisfaction individuelle globale. Les deux méthodes montrent que le classement du Royaume-Uni ne change pas, les résultats semblent donc assez stables en ce qui concerne les différences observées sur les coefficients estimés (voir tableau 3.A2.1). Lorsqu'on utilise les coefficients du Royaume-Uni, la position relative (faible) de certains pays d'Asie se maintient également, ce qui peut signifier que les positions relativement faibles de ces pays dans l'enquête ne sont pas dues à des différences culturelles ressortant dans les réponses aux questions, ainsi qu'il a été suggéré.

**Graphique 3.A2.1. Satisfaction à l'égard de la vie entre 2005 et 2008 dans les pays de l'OCDE, à partir des coefficients du Royaume-Uni<sup>1</sup>**

Échelle d'indice de 1 à 10 de la plus faible à la plus élevée satisfaction de vivre



1. Nous avons calculé un indicateur de remplacement (calculé comme les « effets marginaux \* par la moyenne des stocks disponibles pour chaque pays) en utilisant les coefficients du Royaume-Uni. Il nous permet d'estimer la satisfaction de vivre ensemble pour un individu avec des coefficients similaires au Royaume-Uni sur la base des sous-indices subjectifs pour les pays de l'OCDE. Si la position relative du Royaume-Uni s'est améliorée, par rapport aux pays aux poids spécifiques, cela signifie que les différences spécifiques à chaque pays dans les coefficients expliquent un rendement relativement faible pour le Royaume-Uni. Si, d'autre part, la position du Royaume-Uni reste inchangée, la plupart des sous-performances peuvent être attribuées à la faiblesse des résultats en termes des sous-indicateurs.

Source : World Values Survey, 2005-2008 et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511815>

**Tableau 3.A2.1. Déterminants de la satisfaction à l'égard de la vie au Royaume-Uni et dans l'OCDE**

	Régressions probit ordonné, Royaume-Uni, 1981-2008	Régressions MCP, Royaume-Uni, 1981-2008	Régressions probit ordonné, OCDE, 1981-2008	Régressions MCP, OCDE, 1981-2008	Différentiels de compensation par rapport au log du revenu, Royaume-Uni
<b>Microdonnées</b>					
Log du revenu	0.0570 (0.061)	0.1606* (0.107)	0.0873** (0.012)	0.1921** (0.022)	–
Accumulation de richesse	0.0277** (0.013)	0.0435* (0.002)	0.0385** (0.002)	0.0654** (0.004)	0,25*
État de santé (subjectif)	0.3113** (0.038)	0.5386** (0.066)	0.3527** (0.008)	0.6519** (0.015)	3,31**
Chômage	-0.3657** (0.020)	-0.4570** (0.358)	-0.2988** (0.040)	-0.5860** (0.078)	2,81**
Niveau d'instruction élevé	0.0538** (0.025)	0.0919** (0.045)	0.0193** (0.004)	0.0338** (0.007)	0,57**
Appartenance à un groupe culturel, sportif, politique	0.0840* (0.067)	0.1818* (0.119)	0.0665** (0.013)	0.1475** (0.025)	1,12*

Tableau 3.A2.1. **Déterminants de la satisfaction à l'égard de la vie au Royaume-Uni et dans l'OCDE (suite)**

	Régressions probit ordonné, Royaume-Uni, 1981-2008	Régressions MCP, Royaume-Uni, 1981-2008	Régressions probit ordonné, OCDE, 1981-2008	Régressions MCP, OCDE, 1981-2008	Différentiels de compensation par rapport au log du revenu, Royaume-Uni
<b>Données nationales</b>					
Inégalité des revenus (subjectif)	-0.1213** (0.059)	-0.1113* (0.094)	-0.1285** (0.011)	-0.2390** (0.021)	0.68*
Liberté de choix et maîtrise (subjectif)	0.1665* (0.148)	0.4512* (0.228)	0.2152** (0.145)	0.3572** (0.026)	2.81*
État de l'environnement (subjectif)	0.3017** (0.146)	0.2768* (0.223)	0.1414** (0.028)	0.2360** (0.051)	1.68*
Insécurité (perçue)	-0.1741* (0.250)	-0.2248 (0.399)	-0.3813** (0.069)	-0.4624** (0.125)	1.37
<b>Effets fixes individuels</b>					
Âge	-0.0026** (0.012)	-0.049** (0.021)	-0.0179** (0.002)	-0.0325** (0.004)	-
Âge au carré	0.0339** (0.012)	0.0604** (0.021)	0.0249** (0.002)	0.0440** (0.005)	-
Femme	-0.0638 (0.068)	-0.1135 (0.121)	0.0270** (0.013)	0.0368* (0.023)	-
Divorce	-0.0537** (0.018)	-0.0930** (0.033)	-0.0374** (0.003)	-0.0685** (0.007)	-
Nombre d'enfants	-0.0013 (0.026)	-0.0026 (0.046)	0.0024 (0.005)	-0.0035 (0.009)	-



## Chapitre 4

# La politique climatique au Royaume-Uni

Le Royaume-Uni, qui a entrepris d'adopter des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre à une date relativement précoce, met aujourd'hui en œuvre une panoplie complète de mesures. Il s'est fixé des objectifs précis de réduction des émissions, cohérents avec les objectifs internationaux de limitation du réchauffement planétaire, et a fait œuvre de précurseur en les adossant à un socle réglementaire. Sur la scène internationale, il a joué un rôle actif en faveur d'un accord mondial visant à limiter le changement climatique d'origine anthropique. Le nouveau gouvernement a repris à son compte les orientations des politiques antérieures dans ce domaine et il introduit actuellement de nouvelles mesures, malgré la rigueur des contraintes budgétaires. Le Royaume-Uni devrait atteindre un taux de réduction de ses émissions supérieur à celui de ses objectifs nationaux à court terme et de son objectif au titre du protocole de Kyoto, et même dépasser nombre de pays de l'OCDE quant à la réalisation de ce dernier objectif. Mais une partie de ce succès s'explique, non par des mesures explicites de politique climatique, mais par des facteurs ponctuels comme la « ruée vers le gaz » et les réductions des émissions d'autres gaz à effet de serre que le CO<sub>2</sub> dans les années 90 et la récession récente.

Le rythme de décarbonisation du secteur de l'électricité a été lent et la diffusion des technologies des énergies renouvelables est encore limitée. Les prix implicites du carbone varient selon les secteurs et devraient être harmonisés pour une meilleure efficacité économique. Ces disparités reflètent la prolifération des mesures et leur chevauchement et il serait nécessaire d'en simplifier la structure. Un changement radical dans le rythme de réduction des émissions est nécessaire pour engager le Royaume-Uni sur la voie de la réalisation de l'objectif ambitieux qu'il s'est fixé à l'horizon 2050. Étant donné le rôle central du système communautaire d'échange de quotas d'émission, la stratégie du Royaume-Uni devrait en particulier viser l'adoption de quotas plus rigoureux dans le cadre du système communautaire. Les efforts d'adaptation aux impacts climatiques doivent aussi être renforcés, en s'attachant à développer l'information, à améliorer les cadres d'évaluation des risques, et à affiner les outils de mesure utilisés pour le suivi et l'évaluation de la planification des mesures d'adaptation.

## Relever le défi du changement climatique

Le présent chapitre analyse le cadre d'action du Royaume-Uni en matière de changement climatique. Sont tout d'abord examinées les performances de ce pays au regard de divers paramètres pertinents pour le changement climatique, tels que la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et la pénétration des énergies renouvelables. Sont ensuite étudiés les politiques britanniques et le degré d'efficacité économique de leur conception en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Une attention plus particulière est accordée à la tarification du carbone et (compte tenu des défaillances du marché qui affectent l'innovation) à la promotion des énergies renouvelables. Un examen distinct de chacun des moyens d'action risque de passer à côté d'interactions importantes lorsque, par exemple, des instruments à caractère quantitatif coexistent avec des instruments fondés sur les prix ou que les mesures sont appliquées à différents stades de la chaîne d'approvisionnement. Le chapitre aborde donc aussi la question du chevauchement des instruments d'action. La diversité des politiques selon les secteurs de l'économie est également évoquée. Après la problématique de l'atténuation du changement climatique, est abordée celle des politiques d'adaptation. Des suggestions d'amélioration possible des politiques sont proposées en conclusion.

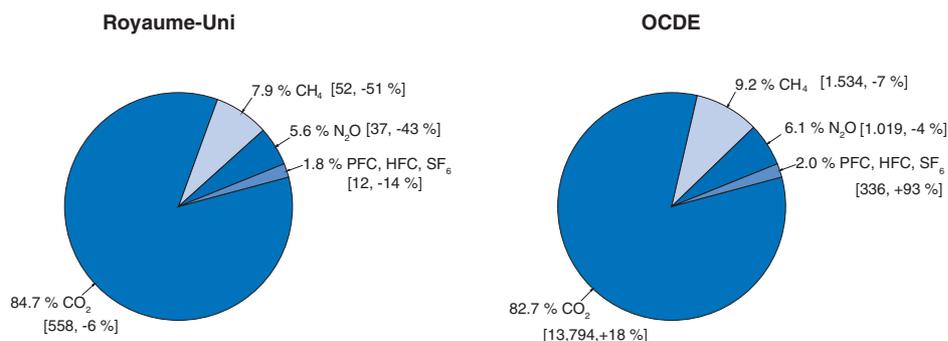
## Des progrès importants ont été réalisés ces derniers temps, mais la réalisation d'objectifs ambitieux exige un changement radical

### *Les émissions ont enregistré une diminution rapide*

Le Royaume-Uni affiche des résultats supérieurs à la moyenne des pays membres de l'OCDE pour ce qui est de la réalisation des principaux objectifs de Kyoto (graphique 4.1). Les résultats les plus frappants concernent les gaz autres que le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>). Une grande part de la diminution des émissions de méthane (CH<sub>4</sub>) est due à une amélioration de la mise en décharge et de la gestion des déchets, encouragée par les mesures prises par les pouvoirs publics britanniques telles que la taxe de 1996 sur la mise en décharge et le système d'échange de quotas d'émission de gaz de décharge. La quasi-totalité des émissions industrielles de gaz autres que le CO<sub>2</sub> est produite par un petit nombre d'installations industrielles, qui les ont considérablement réduites par l'application des mesures en vigueur et la mise en œuvre de nouvelles opportunités technologiques. L'ensemble de la zone OCDE a été beaucoup moins performante dans ce domaine. Les progrès dans la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> ont également été plus marqués au Royaume-Uni que dans l'ensemble des pays de l'OCDE (graphique 4.1), même si, depuis 2007, on enregistre, dans la zone OCDE comme au Royaume-Uni, une diminution importante de ces émissions imputable principalement à la récession (graphique 4.2).

Au regard de l'ensemble des objectifs fixés par le protocole de Kyoto, le Royaume-Uni affichait, en 1990, des émissions par habitant plus élevées que l'ensemble de l'UE15. Ses émissions étaient toutefois inférieures à la moyenne de l'OCDE (tableau 4.1)<sup>1</sup>. En 2005, le Royaume-Uni avait atteint le niveau moyen de l'UE15, lui-même en baisse, tandis que, dans

Graphique 4.1. **Émissions totales de GES en 2005<sup>1</sup>**  
Émissions totales de GES et pourcentage de variation depuis 1990

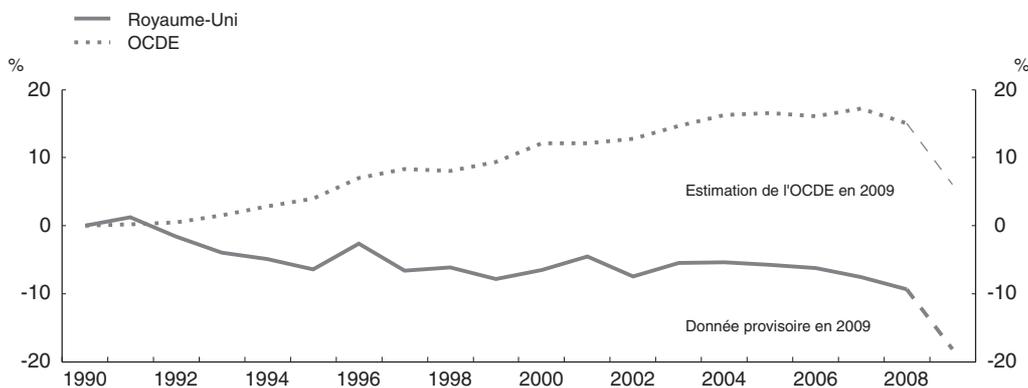


1. Pourcentage calculé sur la base des émissions totales exprimées en millions de tonnes-équivalent CO<sub>2</sub>. Exclut les changements dans l'utilisation des terres. Dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>); Méthane (CH<sub>4</sub>); Protoxyde d'azote (N<sub>2</sub>O); Perfluorés (PFCs), Hydrofluorocarbures (HFCs); Hexafluorure de Soufre (SF<sub>6</sub>). Variation depuis 1990 en pourcentage entre crochets.

Source : Institut des ressources mondiales (2010), *Climate Analysis Indicators Tool (CAIT)*; et UK UNFCCC submission (2008).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932511834>

Graphique 4.2. **Émissions totales de CO<sub>2</sub> au Royaume-Uni et dans l'OCDE<sup>1</sup>**  
Pourcentage de variation depuis 1990



1. Exclut les changements dans l'utilisation des terres.

Source : Base de données de l'AIE, *Émissions de CO<sub>2</sub> dues à la combustion* (estimation de l'OCDE en 2009 extrapolées à partir de Friedlingstein et al. (2010)); ministère britannique de l'Énergie et du Changement climatique (DECC) (2010), *Statistiques du Royaume-Uni sur les émissions*, avec les chiffres provisoires de 2009.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932511853>

l'ensemble de la zone OCDE, les émissions par habitant avaient légèrement augmenté. De même, les émissions par unité de PIB ont diminué à un rythme plus rapide au Royaume-Uni que dans la moyenne des pays de l'OCDE, s'établissant autour de la moyenne de l'UE15.

Au Royaume-Uni, les émissions de CO<sub>2</sub> liées à l'énergie<sup>2</sup> constituent la principale cible des politiques d'atténuation du changement climatique : en effet, elles représentent environ les quatre cinquièmes des émissions totales (la même proportion que dans l'ensemble de l'OCDE)<sup>3</sup>. Entre 1990 et 2005, les émissions liées à l'énergie ont diminué en moyenne de 0.7 % par an et par habitant, soit un taux supérieur aux moyennes de la zone OCDE, de

l'UE15 et mondiale. La réduction des intensités carbone et énergétique a plus que compensé l'impact de la forte croissance économique enregistrée durant cette même période. Cette réduction, qui a été particulièrement importante au cours de la période 1990-2000 (tableau 4.2), s'explique par la privatisation du secteur de l'électricité au début des années 90. Celle-ci s'est accompagnée d'une réduction des prix du gaz et de progrès dans les technologies de production de l'électricité, entraînant un recours accru aux sources d'énergie plus propres, en particulier le gaz (ce qu'on a appelé la « ruée vers le gaz »), en remplacement du charbon et du pétrole. À la fin des années 90, la « ruée vers le gaz » et l'impact de la privatisation ont perdu de leur vigueur, et le Royaume-Uni a entrepris de mettre en œuvre une série de mesures de politique climatique, directement axées sur l'efficacité énergétique et la réduction des émissions. Ces mesures ont coïncidé avec un recul continu mais plus lent des émissions énergétiques de CO<sub>2</sub> par habitant à partir de 2000. Si, malgré ces nouvelles mesures, l'intensité carbone de l'énergie a cessé de diminuer, cette stagnation a toutefois été en partie compensée par une réduction plus rapide de l'intensité énergétique du PIB. À cet égard, le Royaume-Uni a amélioré son classement parmi les pays de l'OCDE, ce qui n'est pas le cas en ce qui concerne la croissance du PIB par habitant et la réduction de l'intensité carbone.

La récession économique a apporté un répit temporaire. Les données les plus récentes font apparaître pour la période comprise entre 2005 et 2009 un taux annuel moyen de diminution des émissions par habitant plus rapide, sous l'effet d'une baisse du taux annuel d'évolution du PIB par habitant (premier impact de la récession), d'une baisse de l'intensité carbone, et d'une baisse supplémentaire de l'intensité énergétique de la production. Une fois pris en compte la récession et son impact disproportionné sur plusieurs secteurs à forte intensité énergétique, il s'avère que les mesures de réduction des émissions de carbone ont moins contribué à la réduction que la « ruée vers le gaz ». Des mesures plus vigoureuses s'imposent donc pour accélérer la transition entre la production d'électricité à partir de combustibles fossiles et l'offre d'énergies plus propres de façon à maintenir la tendance à la baisse.

Les réductions des émissions sont inégalement réparties entre les secteurs. Au Royaume-Uni, les émissions liées à la gestion des déchets ont diminué de 57 % au cours de la période 1990-2008 et les émissions des procédés industriels ont reculé de 69 % (graphique 4.3). Toutefois, le Royaume-Uni n'a pas opéré de réductions importantes des émissions dans les secteurs du transport et du logement, qui représentent environ 48 % des émissions totales, malgré le faible coût de certaines solutions d'atténuation envisageables dans ces secteurs. Toute une série de défaillances du marché et d'obstacles au changement des comportements empêchent des progrès plus importants (voir ci-après).

### **Les objectifs de réduction des émissions sont ambitieux**

À l'instar de l'ensemble de l'UE15, mais à la différence de certains États de l'UE comme l'Espagne, l'Autriche et le Luxembourg, et de certains autres signataires du protocole tels que le Canada et le Japon, le Royaume-Uni est en voie de dépasser sensiblement l'objectif qu'il s'est fixé au titre du protocole de Kyoto, grâce à des réductions des émissions nationales (graphique 4.4). Dès l'entrée en vigueur du protocole, l'UE15 s'est engagée à réduire les émissions de 8 % en moyenne, par rapport aux émissions de l'année de référence, au cours de la période d'engagement allant de 2008 à 2012<sup>4</sup>. En vertu de l'accord sur le partage de la charge dans l'UE, le Royaume-Uni a accepté comme objectif national une réduction de 12.5 %. En 2009, les émissions totales du Royaume-Uni étaient inférieures

Tableau 4.1. **Décomposition des émissions énergétiques de CO<sub>2</sub>**

Partie 1 : Émissions en 1990

Pays/ région	Émissions de GES/hab. (teqCO <sub>2</sub> )	A	B	C	D
		Émissions énergétiques de CO <sub>2</sub> /hab. (tCO <sub>2</sub> )	PIB par habitant (en milliers de dollars internationaux aux PPA de 2005)	Émissions énergétiques de CO <sub>2</sub> /consommation d'énergie (tCO <sub>2</sub> /tep)	Consommation d'énergie/PIB (tep/dol. int. aux PPA 2005) x 10 <sup>^3</sup>
États-Unis	24.5	19.6	31.9	2.5	0.24
Canada	21.1	15.7	27.0	2.1	0.28
Allemagne	15.3	12.0	25.7	2.7	0.17
<b>RU</b>	<b>12.8</b>	<b>10.0</b>	<b>23.6</b>	<b>2.7</b>	<b>0.16</b>
Japon	9.9	8.7	26.0	2.4	0.14
France	9.8	6.2	24.9	1.5	0.16
Italie	9.1	7.0	23.8	2.7	0.11
OCDE	14.0	10.7	22.9	2.5	0.19
UE15	11.7	8.5	23.7	2.3	0.15
Monde	5.8	3.9	6.7	2.4	0.25

Partie 2 : Émissions en 2005

Pays/ région	Émissions de GES/hab. (teqCO <sub>2</sub> )	Émissions	PIB par habitant	Émissions énergétiques	Consommation
		énergétiques de CO <sub>2</sub> /hab. (tCO <sub>2</sub> )	(en milliers de dollars internationaux aux PPA de 2005)	de CO <sub>2</sub> /consommation d'énergie (tCO <sub>2</sub> /tep)	d'énergie/PIB (tep/dol. int. aux PPA 2005) x 10 <sup>^3</sup>
États-Unis	23.9	19.7	41.9	2.5	0.19
Canada	23.0	17.3	35.1	2.0	0.24
Allemagne	12.2	9.8	31.4	2.3	0.13
<b>RU</b>	<b>11.4</b>	<b>9.0</b>	<b>32.2</b>	<b>2.3</b>	<b>0.12</b>
Japon	10.9	9.6	30.3	2.3	0.14
France	9.4	6.4	30.7	1.4	0.15
Italie	9.9	7.7	28.1	2.4	0.11
OCDE	14.3	11.1	29.6	2.3	0.16
UE15	11.4	8.5	30.4	2.1	0.13
Monde	6.0	4.1	8.8	2.3	0.20

Partie 3 : Croissance annuelle moyenne des émissions, 1990-2005

Pays/ région (%)	Émissions de GES/hab. (teqCO <sub>2</sub> )	Émissions	PIB par habitant	Émissions énergétiques	Consommation
		énergétiques de CO <sub>2</sub> /hab. (tCO <sub>2</sub> )	(en milliers de dollars internationaux aux PPA de 2005)	de CO <sub>2</sub> /consommation d'énergie (tCO <sub>2</sub> /tep)	d'énergie/PIB (tep/dol. int. aux PPA 2005) x 10 <sup>^3</sup>
États-Unis	-0.2	0.0	1.8	-0.1	-1.6
Canada	0.6	0.7	1.8	-0.1	-1.0
Allemagne	-1.5	-1.3	1.3	-0.9	-1.8
<b>RU</b>	<b>-0.8</b>	<b>-0.7</b>	<b>2.1</b>	<b>-1.0</b>	<b>-1.7</b>
Japon	0.6	0.7	1.0	-0.3	-0.1
France	-0.3	0.2	1.4	-0.7	-0.6
Italie	0.6	0.7	1.1	-0.6	0.2
OCDE	0.1	0.3	1.7	-0.3	-1.1
UE15	-0.2	0.0	1.7	-0.7	-1.0
Monde	0.2	0.3	1.8	-0.1	-1.4

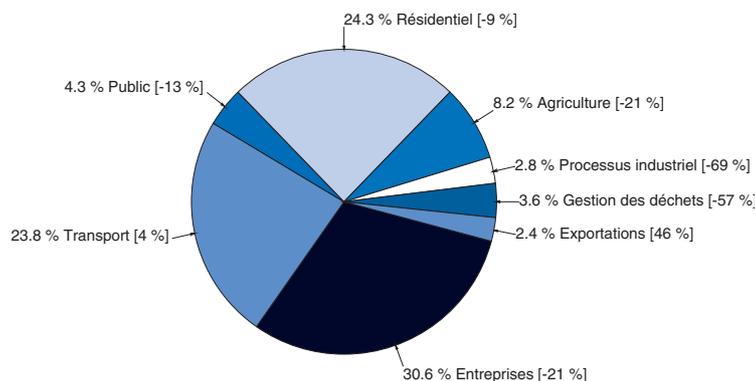
Source : Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) ; World Resources Institute (2010) ; Base de données des Perspectives démographiques mondiales des Nations Unies, révision 2008.

Tableau 4.2. **Croissance annuelle moyenne des émissions de CO<sub>2</sub>, 1990-2000 et 2000-2005**

	Période	Émissions énergétiques de CO <sub>2</sub> /habitant	PIB par habitant	Intensité carbone	Intensité énergétique
RU	1990-2000	-0.9	2.1	-1.6	-1.4
	2000-2005	-0.3	2.0	0.1	-2.3
	2005-2009 <sup>1</sup>	-3.4	-0.3	-0.5	-2.6
	1990-2009 <sup>1</sup>	-1.4	1.6	-0.7	-2.4
OCDE	1990-2000	0.5	1.9	-0.4	-1.0
	2000-2005	0.0	1.4	-0.2	-1.3
Monde	1990-2000	-0.4	1.6	-0.3	-1.7
	2000-2005	1.6	2.3	0.2	-0.9
Classement RU /tous les pays de l'OCDE	1990-2000	7	11	4	13
	2000-2005	7	14	23	4

1. Les estimations concernant le Royaume-Uni proviennent des sources suivantes : indicateurs de développement de la Banque mondiale ; Office for National Statistics (ONS) du Royaume-Uni ; DECC (2010) : données provisoires du Royaume-Uni pour 2009, publiées dans le cadre des statistiques du Royaume-Uni relatives aux émissions ; informations communiquées par le Royaume-Uni à la CCNUCC (2008) ; *Bilans énergétiques des pays de l'OCDE*, AIE, 2010 ; Estimations provisoires pour 2009 émanant de diverses sources.

Source : Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) ; World Resources Institute (2010) ; *Indicateurs du développement dans le monde* de la Banque mondiale ; *Base de données des Perspectives démographiques mondiales des Nations Unies*, révision 2008 ; les données sur les émissions britanniques proviennent des informations communiquées par le Royaume-Uni à la CCNUCC (2008).

Graphique 4.3. **Émissions de GES par utilisation finale au Royaume-Uni en 2008<sup>1</sup>**

1. Pourcentage calculé sur la base des émissions totales exprimées en millions de tonnes en équivalent de CO<sub>2</sub>. Variation depuis 1990 en pourcentage entre crochets. Exclue l'utilisation des terres, le changement dans l'utilisation des terres et de la forêt, qui contribue à -2 MTCO<sub>2</sub>eq. et qui représente -0.32 % des émissions totales.

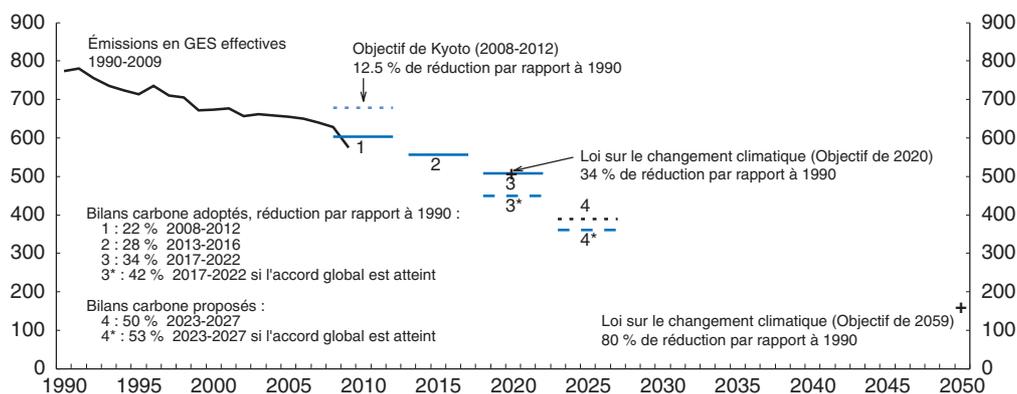
Source : DECC (2010), *UK Climate Change Sustainable Development Indicator: 2009 Greenhouse Gas Emissions, Provisional Figures And 2008 Greenhouse Gas Emissions, Final Figures By Fuel Type And End-User*, [www.decc.gov.uk/en/content/cms/statistics/climate\\_change/gg\\_emissions/uk\\_emissions/2009\\_prov/2009\\_prov.aspx](http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/statistics/climate_change/gg_emissions/uk_emissions/2009_prov/2009_prov.aspx).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932511872>

d'un quart aux niveaux de 1990 (graphique 4.4). L'UE15 devrait aussi dépasser son objectif commun : d'après les estimations de l'Agence européenne de l'environnement (AEE), les émissions de l'UE étaient en 2009 inférieures de 13 % aux niveaux de 1990. En plus de l'engagement de Kyoto, un objectif de 20 % de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> entre 1990 et 2010 avait été fixé en 1997 par le gouvernement britannique nouvellement arrivé au pouvoir. Avant la récente récession, on ne s'attendait généralement pas à ce que le Royaume-Uni atteigne cet objectif, mais il paraît désormais probable qu'il puisse y parvenir. Plus récemment, le Royaume-Uni a mis en place un système de budgets carbone fixant des plafonds d'émission obligatoires sur des périodes de cinq ans. En vertu des trois premiers budgets carbone, couvrant respectivement les périodes 2008-12, 2013-17 et 2018-22, les émissions devront être inférieures de 34 %, en 2020, à leurs niveaux de 1990.

### Graphique 4.4. Émissions de GES au Royaume-Uni de 1990 à 2009 et objectifs à l'horizon 2050

Million de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>



Source : DECC (2010), UK Emissions Statistics, avec les données 2009 provisoires; Committee on Climate Change.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511891>

Toutefois, le taux de réduction des émissions doit encore être impérativement amélioré dans les prochaines décennies, si le Royaume-Uni (et le monde) veut atteindre le niveau de réduction requis pour avoir une chance sur deux de limiter à 2 °C la hausse de la température de la planète par rapport à l'ère préindustrielle. D'après Stern (2009a, 2009b), la réalisation de cet objectif nécessitera d'abaisser la moyenne des émissions des pays à deux tonnes-équivalent (teqCO<sub>2</sub>) par habitant d'ici 2050. Cette estimation concorde avec l'engagement pris par le Royaume-Uni de réduire d'au moins 80 % le volume total des émissions nationales entre 1990 et 2050 (graphique 4.4). L'énergie étant la principale source d'émissions, le pays devra aussi atteindre un volume d'environ deux tonnes d'émissions énergétiques de CO<sub>2</sub> par habitant d'ici 2050 pour réaliser les objectifs. Pour ce faire, le taux moyen annuel de réduction des émissions énergétiques de CO<sub>2</sub> par habitant, de 0,9 % au cours des décennies passées (tableau 4.5), devra être relevé à environ 3,2 % par an entre 2008 et 2050. D'après le deuxième rapport d'activité du *Committee on Climate Change* (Comité sur le changement climatique – CCC), le taux de réduction des émissions devra approximativement doubler par rapport à 1995, si le Royaume-Uni veut atteindre les objectifs de ses « budgets carbone » intermédiaires, même une fois pris en compte l'effet de la récession (CCC, 2010a)<sup>5</sup>. Des mesures efficaces doivent être prises suffisamment tôt pour décourager de nouveaux investissements à forte intensité de carbone, pour réorienter l'innovation vers une croissance sobre en carbone, et pour éviter des variations marquées des prix du carbone et des flux d'investissements à proximité de l'échéance. Le gouvernement prend dès à présent des mesures dans plusieurs domaines dans le but d'accélérer le processus de décarbonisation, notamment dans le cadre du projet de réforme du marché de l'électricité, en soutenant le prix du carbone et en créant un « Green Deal » visant à favoriser une amélioration de l'efficacité énergétique dans les installations domestiques.

#### **Les énergies renouvelables et l'énergie nucléaire occupent une place moins importante au Royaume-Uni**

Ces dix dernières années, la politique gouvernementale du Royaume-Uni a encouragé le développement des énergies renouvelables dans le but de réduire l'intensité de carbone de l'énergie et de diversifier l'offre énergétique. Depuis l'introduction de la politique en

faveur des énergies renouvelables au début des années 2000, la contribution apportée par les énergies renouvelables aux approvisionnements totaux en énergie primaire (ATEP) et à la production d'électricité s'est accrue de respectivement 2 et 4 points de pourcentage environ (tableau 4.3, parties 1 et 2). La part de l'énergie nucléaire a diminué depuis 2000, inversant la tendance à la hausse enregistrée pendant les années 90 (tableau 4.3, partie 3).

Tableau 4.3. **Contributions des énergies non fossiles**Partie 1 : Contribution des sources d'énergie renouvelables aux ATEP<sup>1</sup>

%	1990	2000	2009	% de variation absolue 1990-2009	% de variation annuelle moyenne 1990-2000	% de variation annuelle moyenne 2000-2009
ÉTATS-UNIS	5	4.5	5.4	8.0	-1.0	2.0
Canada	16.2	16.9	16.9	4.3	0.4	0.0
Allemagne	1.5	2.7	9.1	506.7	6.1	14.5
<b>RU</b>	<b>0.5</b>	<b>1</b>	<b>3.1</b>	<b>520.0</b>	<b>7.2</b>	<b>13.4</b>
Japon	3.5	3.2	3.2	-8.6	-0.9	0.0
France	6.8	6.3	7.6	11.8	-0.8	2.1
Italie	4.4	5.9	9.3	111.4	3.0	5.2
Total OCDE	5.8	5.9	7.3	25.9	0.2	2.4
OCDE- Europe	5.7	6.8	9.9	73.7	1.8	4.3
Monde	12.7	12.9	-	-	-	-

Partie 2 : Part de la production d'électricité d'origine renouvelable<sup>1</sup>

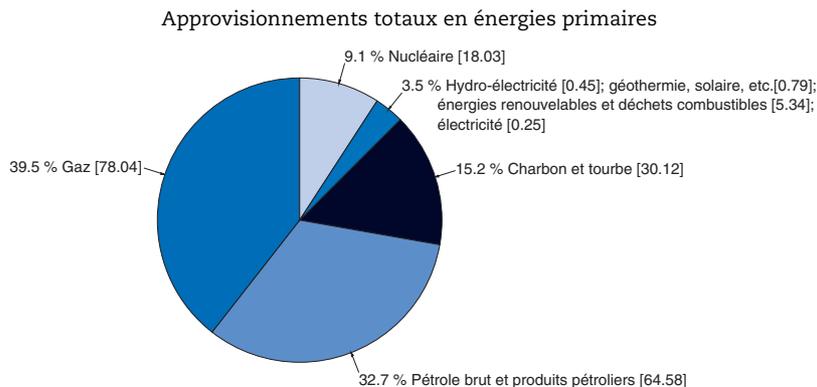
%	1990	2000	2009	% de variation absolue 1990-2009	% de variation annuelle moyenne 1990-2000	% de variation annuelle moyenne 2000-2009
ÉTATS-UNIS	11.5	8.2	10.2	-11.3	-3.3	2.5
Canada	62.4	60.6	60.8	-2.6	-0.3	0.04
Allemagne	3.5	6.2	16.1	360.0	5.9	11.2
<b>RU</b>	<b>1.8</b>	<b>2.7</b>	<b>6.7</b>	<b>272.2</b>	<b>4.1</b>	<b>10.6</b>
Japon	12	9.9	9.5	-20.8	-1.9	-0.5
France	13.4	13.1	12.9	-3.7	-0.2	-0.2
Italie	16.4	18.8	23.1	40.9	1.4	2.3
Total OCDE	17.3	15.6	17.2	-0.6	-1.0	1.1
OCDE-Europe	17.6	18.9	22.5	27.8	0.7	2.0
Monde	19.5	18.4	-	-	-	-

Partie 3 : Part de la production d'électricité d'origine nucléaire

%	1990	2000	2009	% de variation absolue 1990-2009	% de variation annuelle moyenne 1990-2000	% de variation annuelle moyenne 2000-2009
États-Unis	19.1	19.8	20.0	4.7	0.4	0.1
Canada	15.1	15.1	14.5	-4.0	0.0	-0.4
Allemagne	27.8	29.6	22.8	-18.0	0.6	-2.9
<b>RU</b>	<b>20.7</b>	<b>22.7</b>	<b>18.8</b>	<b>-9.2</b>	<b>0.9</b>	<b>-2.1</b>
Japon	24.2	30.7	26.9	11.2	2.4	-1.5
France	75.3	77.5	76.5	1.6	0.3	-0.1
Italie	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Total OCDE	22.8	23.3	21.8	-4.4	0.2	-0.7
OCDE-Europe	29.7	29.2	25.6	-13.8	-0.2	-1.5

1. Parmi les sources d'énergie renouvelables figurent l'hydroélectricité, la géothermie, le solaire thermique, le solaire photovoltaïque, l'énergie marémotrice, l'éolien, les déchets urbains renouvelables, la biomasse solide, la biomasse liquide et le biogaz.

Source : Parties 1 et 2 : AIE, *Renewables Information 2010* ; partie 3 : AIE, *Bilans énergétiques des pays de l'OCDE 2010*.

Graphique 4.5. **Bilan estimé des approvisionnements pour le Royaume-Uni en 2009<sup>1</sup>**

1. Pourcentage calculé sur la base des émissions totales exprimées en millions de tonnes en équivalent pétrole. Millions de tonnes en équivalent pétrole entre crochets. Inclut les importations et exclut les exportations, incluant l'aviation internationale et les soutes maritimes.

Source : AIE (2010), *Bilans énergétiques des pays de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511910>

Par rapport à d'autres pays de l'OCDE, la contribution des énergies renouvelables à l'approvisionnement en énergie et à la production d'électricité reste faible, en termes tant absolus que relatifs. Les combustibles fossiles continuent d'assurer la majeure partie de l'approvisionnement (graphique 4.5).

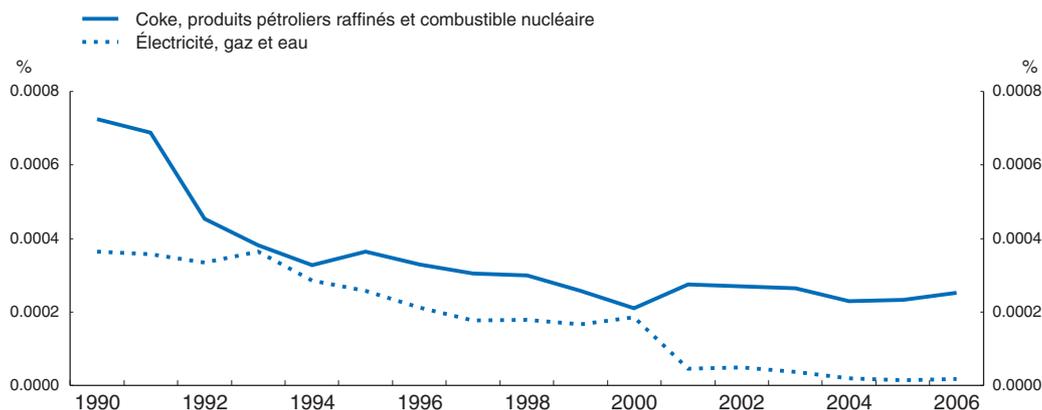
### Recherche, développement et innovation technologique

L'innovation technologique à long terme est essentielle pour permettre que s'opère à un coût raisonnable le changement radical qui s'impose concernant le rythme des réductions d'émission. S'il est peut-être techniquement possible d'atteindre le niveau de réduction requis à l'aide des technologies actuelles, l'objectif risque cependant d'être de plus en plus coûteux à réaliser car, les solutions de moindre coût étant épuisées, il convient désormais de procéder à des changements structurels plus fondamentaux tels que le remplacement des transports fonctionnant aux carburants fossiles. Il est donc préoccupant qu'au cours des vingt dernières années, les dépenses de R-D consacrées aux industries liées à l'énergie aient considérablement diminué par rapport au PIB (graphique 4.6). Le Royaume-Uni s'est laissé distancer par d'autres grands pays membres de l'OCDE en matière de dépenses publiques en faveur la R-D sur l'énergie (graphique 4.7). Le fort recul de la R-D nucléaire, tant publique que privée, après 1990 est imputable aux problèmes auxquels les pays ont été confrontés concernant les dépassements de coûts, les retards de construction et les préoccupations du grand public quant à la sûreté des réacteurs et l'élimination des déchets. La récente remontée en puissance de la R-D publique au Royaume-Uni est due en grande partie aux dépenses consacrées à la R-D sur les énergies renouvelables pour appuyer les objectifs en matière de changement climatique et de sécurité énergétique. Toutefois, il ressort du récent examen de la politique d'innovation, mené par le *Committee on Climate Change*, que les financements publics actuels de la R-D sur les énergies propres sont à leur niveau minimum acceptable, et que des augmentations se justifieraient dans certains domaines (CCC, 2010b).

Malgré le bon classement du Royaume-Uni quant au nombre global de dépôts de demandes de brevets concernant des innovations dans le domaine des technologies

Graphique 4.6. **Dépenses des industries dans la R-D**

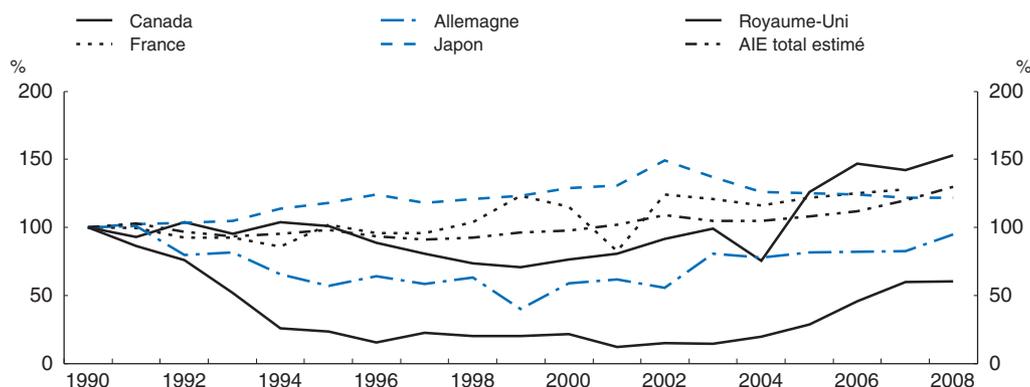
En pourcentage du PIB – en prix courants nominaux



Source : Base de données de l'AIE, Statistiques en R-D dans la technologie énergétique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511929>Graphique 4.7. **Indice des budgets publics de R-D sur les énergies « vertes »<sup>1</sup>**

Indice : 1990 = 100 – Prix de 2008 en USD et PPA



1. Les budgets de R-D dans les énergies « vertes » incluent : l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, le nucléaire, les piles à combustible et à hydrogène, les technologies dans les autres puissances et de stockage, et dans les autres technologies ou de recherche. Exclue les combustibles fossiles.

Source : Base de données de l'AIE, Statistiques en R-D dans la technologie énergétique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932511948>

énergétiques propres sur les périodes 1980-2007 et 2002-2007, on constate un léger recul au cours de cette dernière période (tableau 4.5). Alors que le Royaume-Uni reste dans le peloton de tête quant aux innovations dans le secteur de l'énergie marine, il a rétrogradé en ce qui concerne les batteries, les véhicules électriques et hybrides, le nucléaire, le méthane, le chauffage, le solaire, l'injection de carburant et les déchets. Toutefois, le recul semble être dû davantage à une progression plus importante de l'activité brevets dans les économies émergentes comme la Corée, qu'à un véritable recul de l'innovation au Royaume-Uni.

Tableau 4.4. **Les 15 pays en tête des inventions mondiales liées au changement climatique**

Classement par pays	1980-2007		2002-2007	
	% moyen des inventions mondiales	Classement	% moyen des inventions mondiales	Classement
Japon	20.2	1	20.8	1
Allemagne	19.8	2	17.8	2
États-Unis	15.4	3	14.1	3
France	5.1	4	4.4	5
<b>RU</b>	<b>4.5</b>	<b>5</b>	<b>4.3</b>	<b>6</b>
Australie	3.8	6	2.9	9
Suède	3.3	7	1.7	14
Corée du Sud	3.1	8	5.6	4
Canada	2.2	9	3.0	8
Pays-Bas	2.1	10	1.8	13
Autriche	2.0	11	2.1	11
Italie	1.9	12	2.3	10
Suisse	1.9	13	1.3	16
Chine	1.9	14	3.9	7
Danemark	1.4	15	1.4	15
<b>Total</b>	<b>88.6</b>		<b>87.4</b>	

Source : Dechezleprêtre et Martin (2010).

## Principaux instruments d'action publique

### **Le cadre général de l'action publique est complexe et il se compose d'une pluralité d'instruments et d'objectifs**

Depuis la fin des années 80, le Royaume-Uni a élaboré un ensemble complexe de mesures visant à réduire les émissions. L'objectif était de tarifier les émissions, d'encourager le développement et la mise en œuvre des énergies propres, et d'améliorer l'efficacité énergétique. Les mesures destinées à favoriser une adaptation efficace aux impacts incertains du changement climatique sont insuffisamment développées. Le Royaume-Uni a reconnu l'importance de la collaboration internationale en matière d'atténuation et d'adaptation, compte tenu du caractère mondial du problème du changement climatique (encadré 4.1).

Conçues de façon à être « en harmonie avec le marché », la plupart des mesures prises par le Royaume-Uni utilisent les signaux de prix pour encourager les entreprises et les ménages à ajuster leur comportement dans des conditions économiquement efficaces (encadré 4.2). L'action publique fait appel surtout aux marchés de quotas d'émissions négociables, instruments de type quantitatif (tels que l'obligation relative aux énergies renouvelables (*Renewables Obligation* – RO), même si sont aussi appliqués des instruments essentiellement fondés sur les prix, comme la taxe sur le changement climatique (*Climate-Change Levy* – CCL). Dans la pratique, plusieurs dispositifs sont hybrides. Des réglementations imposent aussi des actions spécifiques telles que les obligations d'étiquetage relatif au rendement énergétique. Un aspect original du cadre d'action britannique tient au fait que, depuis 2008, il est étayé par une loi sur le changement climatique (*Climate Change Act*), qui impose l'établissement de budgets nationaux de réduction des émissions de GES (« budgets carbone »). Cette loi porte aussi création d'un organisme indépendant, le Comité sur le changement climatique (*Committee on Climate*

#### Encadré 4.1. Contributions aux politiques climatiques internationales

Le bilan incontestable du Royaume-Uni en matière d'action internationale sur le changement climatique, associé à un engagement de l'ensemble des partis en faveur d'un cadre d'action national solide, offre un exemple utile au plan international. Le Royaume-Uni a constamment été aux avant-postes des pays développés dans la promotion de l'action internationale contre le changement climatique. Il a activement soutenu les négociations internationales dans ce domaine par le biais de la Convention-cadre sur les changements climatiques (CCNUCC) et de l'UE, tout en déployant des efforts unilatéraux considérables à l'appui de l'adaptation et de l'atténuation dans les pays en développement. Au Sommet du G8 qui s'est tenu à Gleneagles en juillet 2005, le Royaume-Uni a proposé d'axer une partie de la réflexion sur la réduction de la pauvreté et le changement climatique. Peu après, le gouvernement travailliste d'alors a commandé le Rapport Stern sur l'économie du changement climatique, qui a contribué à mettre la question du changement climatique au cœur du débat sur les politiques publiques au Royaume-Uni et dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Le Royaume-Uni a exprimé son soutien sans réserve à un accord mondial sur le changement climatique lors des Conférences des Parties à la CCNUCC tenues à Copenhague en 2009 (CDP15) et à Cancun en 2010 (CDP16).

Même si CDP15 n'a pas répondu aux attentes et si CDP16 n'a réalisé que des progrès limités sur les questions en suspens, le Royaume-Uni continue à militer en faveur d'une action forte et coordonnée sur le changement climatique. En juillet 2010, les ministres de l'Environnement du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de la France, ont publié des articles communs dans trois grands journaux soulignant les avantages économiques d'un relèvement unilatéral de 20 à 30 % de l'objectif de réduction des émissions de l'UE pour la période 1990-2020, proposition devenue aujourd'hui la politique officielle du Royaume-Uni. Malgré un contexte d'austérité budgétaire, le nouveau gouvernement s'est aussi engagé à accorder un financement pour aider les pays en développement à gérer le changement climatique, notamment le 1.5 milliard GBP qui constitue sa part du financement à mise en œuvre rapide d'un montant de 30 milliards USD pour la période 2010-2012 qui a été promis au titre de l'Accord de Copenhague. Le montant total de l'engagement du Royaume-Uni en faveur du financement international de la politique climatique pour la période d'Examen des dépenses s'élève à 2.9 milliards GBP.

Le Royaume-Uni intervient activement sur la scène internationale également dans d'autres domaines. Parmi les trois priorités stratégiques du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth figurent les moyens de favoriser la croissance durable. Le ministère du Développement international (*Department for International Development – DFID*) appuie l'adaptation dans les pays en développement et, par le biais de l'*International Forestry Group (IFG)*, participe aux négociations internationales sur la foresterie\*.

\* Une liste des initiatives et programmes récents et en cours est consultable sur : [www.dfid.gov.uk/About-DFID/Finance-and-performance/Structural-reform-plan/Climate-change/About-DFID/Finance-and-performance/Structural-reform-plan/Climate-change/](http://www.dfid.gov.uk/About-DFID/Finance-and-performance/Structural-reform-plan/Climate-change/About-DFID/Finance-and-performance/Structural-reform-plan/Climate-change/).

*Change – CCC*), dont la principale mission est de proposer des budgets carbone appropriés, d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs à long terme de réduction des émissions du gouvernement, et de conseiller le gouvernement concernant la politique climatique en général, notamment les stratégies d'atténuation et d'adaptation.

#### Encadré 4.2. Chronologie des mesures de politique climatique prises par le Royaume-Uni

**1989** : L'**obligation de recourir à des combustibles non fossiles** (*Non-Fossil Fuel Obligation* – NFFO) et la *Scottish Renewables Obligation* (obligation écossaise de recourir à des énergies renouvelables – SRO) ont été mises en place dans le cadre de la loi sur l'électricité de 1989. Destinées au départ à soutenir la production d'électricité nucléaire, ces deux obligations ont été étendues en 1990 aux sources d'énergie renouvelables. Elles étaient financées par une **taxe sur les combustibles fossiles** acquittée par les fournisseurs d'électricité produite à partir de combustibles fossiles.

**2000** : **Programme sur le changement climatique**. Ce document établit les politiques et priorités d'action du Royaume-Uni au niveau tant national qu'international. Actualisées en 2006, les mesures devaient réduire les émissions de CO<sub>2</sub> de 15 à 18 % d'ici 2010, par rapport aux niveaux de 1990, et les émissions totales de GES de 23 à 25 %.

**2001** : La **taxe sur le changement climatique** (*Climate Change Levy* – CCL) a été introduite le 1<sup>er</sup> avril 2001, en remplacement de la taxe sur les combustibles fossiles. Il s'agit d'une taxe d'aval sur les usages non domestiques de l'énergie par l'industrie et le secteur public, conçue pour inciter à améliorer l'efficacité énergétique et à réduire les émissions, une partie des recettes étant utilisée pour abaisser les cotisations d'assurance nationale. Les entreprises à forte intensité énergétique peuvent bénéficier d'une réduction pouvant atteindre les 80 % si elles concluent un accord sur le changement climatique (*Climate Change Agreement* – CCA), qui impose d'atteindre des objectifs d'efficacité énergétique ou d'économies de carbone. Les producteurs d'électricité renouvelable sont exonérés de la taxe sur le changement climatique.

**2002** : L'**obligation relative aux énergies renouvelables** (*Renewables Obligation* – RO) a remplacé l'obligation de recourir à des combustibles non fossiles (NFFO) et l'obligation écossaise de recourir à des énergies renouvelables (SRO) pour devenir le principal instrument d'action en faveur des énergies renouvelables. La RO impose aux distributeurs d'électricité d'acheter une certaine proportion de leur approvisionnement annuel auprès de producteurs dont l'électricité est générée à partir d'énergies renouvelables et qui reçoivent en contrepartie des certificats d'énergies renouvelables négociables (*Renewables Obligation Certificates* – ROC). Les distributeurs peuvent aussi se libérer de cette obligation en s'acquittant d'un prix fixe par MWh. Les recettes tirées de cette pénalité sont ensuite redistribuées entre les distributeurs d'électricité, proportionnellement au nombre de certificats qu'ils ont acquis.

**2002** : Mise en place de l'**Energy Efficiency Commitment** (EEC), imposant aux fournisseurs d'énergie de réaliser des économies de 62 TWh jusqu'à 2005 en favorisant une amélioration de l'efficacité énergétique des logements équivalant à une réduction des émissions d'environ 1 % au niveau national. La seconde phase de l'EEC (2005-2008) a porté à 130 TWh les économies totales requises.

**2005** : Le **système communautaire d'échange de quotas d'émission** (SCEQE). Le système britannique d'échanges de droits d'émission a été supprimé en 2006 pour être remplacé par le SCEQE dont l'objectif est d'assurer le respect des obligations de Kyoto. Dans le cadre du système communautaire, les États membres notifient à la Commission européenne leurs plans respectifs d'allocation de quotas, qui allouent une proportion fixe du budget national total d'émissions pour la période 2008-2012 aux différents secteurs couverts par le système ; des quotas négociables sont ensuite répartis entre les entreprises ([www.eea.europa.eu/pressroom/newsreleases/questions-and-answers-on-key](http://www.eea.europa.eu/pressroom/newsreleases/questions-and-answers-on-key)).

#### Encadré 4.2. Chronologie des mesures de politique climatique prises par le Royaume-Uni (suite)

**2008 : La loi sur le changement climatique** (*Climate Change Act*). Cette loi a instauré un objectif juridiquement contraignant qui fixe à 80 % la réduction des émissions à atteindre entre 1990 et 2050. Un objectif à moyen terme de 34 % de réduction d'ici 2020 a également été adopté, assorti de l'engagement d'un taux supérieur de réduction en cas d'accord climatique mondial. Pour parvenir à ces objectifs, la loi a instauré le principe de budgets carbone quinquennaux. Les trois premiers budgets ont été fixés en 2009 et couvrent les périodes 2008-12, 2013-17 et 2018-22. Le quatrième budget, 2023-2027, a été proposé récemment par le Committee on Climate Change. Le gouvernement doit soumettre au Parlement les mesures qu'il envisage de mettre en œuvre pour respecter les objectifs, comme il l'a fait dans son livre blanc intitulé **Low-Carbon Transition Plan (plan de transition bas carbone)** publié en juillet 2009, qui définit des actions pour réduire les émissions dans différents secteurs : énergie et industrie lourde, transports, habitations et collectivités, lieux de travail et emploi, agriculture, utilisation des terres et gestion des déchets. Cette loi impose aussi aux pouvoirs publics de prendre en compte les émissions des transports aériens et maritimes, ou d'indiquer les raisons pour lesquelles ils ne le font pas, d'ici la fin de 2012.

**2008 : Carbon Emission Reduction Target (CERT)**. Ce programme fait suite à l'*Energy Efficiency Commitment*, mais met davantage l'accent sur des mesures d'économie d'énergie plus importantes et durables, comme l'isolation des logements, ainsi que sur des mesures en faveur des personnes les plus susceptibles de connaître la précarité énergétique. Les économies totales demandées aux fournisseurs d'énergie sur la durée du programme, c'est-à-dire jusqu'en 2012, s'élèvent à 293 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>.

**2008 : L'obligation de carburants renouvelables pour le transport** (*Renewable Transport Fuel Obligation – RTFO*). Gérée par la *Renewable Fuels Agency* (agence pour les carburants renouvelables – RFA), elle impose aux fournisseurs de carburants fossiles d'incorporer dans leur offre de carburant routier un certain pourcentage de carburants renouvelables. L'objectif pour 2009-2010 est de 3.25 % en volume. Les fournisseurs peuvent se libérer de cette obligation en s'acquittant de 30 pence/litre. Les entreprises sont également tenues de remettre un rapport mensuel concernant la teneur en carbone et la durabilité des biocarburants utilisés.

**2009 : Le Community Energy Saving Programme (CESP)** est mis en place pour compléter le CERT. Il vise à la fois à réduire les émissions de carbone et à remédier à la précarité énergétique en exigeant des fournisseurs d'énergie de réaliser des économies de 19.25 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> sur la durée de vie dans les régions les plus défavorisées d'Angleterre, d'Écosse et du pays de Galles, en favorisant des solutions locales et des améliorations de l'efficacité énergétique du logement dans sa globalité.

**2010 : Dispositif pour l'efficacité énergétique dans le cadre de l'engagement en faveur de la réduction des émissions de carbone** (*Carbon Reduction Commitment Energy Efficiency Scheme – CRC Energy Efficiency Scheme*). Mis en place dans le cadre de la loi sur le changement climatique de 2008, ce dispositif couvre les émissions des entreprises et des organismes publics qui ne sont pas encore visés par le système communautaire d'échange de quotas d'émission ni largement couverts par d'autres accords. Il comporte des obligations de déclaration et une taxe sur le carbone. Plusieurs mesures visent aussi à promouvoir l'efficacité énergétique dans les bâtiments résidentiels.

#### Encadré 4.2. Chronologie des mesures de politique climatique prises par le Royaume-Uni (suite)

**2010 : Tarifs de rachat.** Depuis avril 2010, le gouvernement propose des tarifs de rachat de l'électricité bas carbone produite à petite échelle par les ménages, les entreprises et les collectivités. Un paiement supplémentaire est octroyé pour l'électricité injectée dans le réseau. Les tarifs varient en fonction des technologies, sont applicables pour une durée de 10 à 25 ans, et sont corrigés de l'inflation. Un système pilote d'unités de microcogénération a également été lancé.

**Proposition : Création d'une banque d'investissement vert.** Le nouveau gouvernement prévoit de créer une banque d'investissement vert pour débloquer des financements au profit de la transition vers une croissance sobre en carbone. L'Examen des dépenses 2010 prévoit une dotation de 1 milliard GBP et promet des recettes supplémentaires tirées de cessions d'actifs pour doter la banque en fonds propres.

**Proposition : Incitations à utiliser la chaleur renouvelable.** Des précisions sur cette politique d'incitation à l'utilisation d'énergies renouvelables comme sources de chaleur seront données dans le courant de 2011.

**Proposition : Projet de loi sur l'énergie.** En discussion à la Chambre des lords, ce projet de loi comporte des dispositions concernant un « contrat vert » (Green Deal) dans les domaines de l'efficacité énergétique, le renforcement de la sécurité des approvisionnements énergétiques, et le développement de la production d'électricité bas carbone. Des dispositions réglementaires plus précises seront élaborées durant 2011 et il sera procédé à une consultation officielle ([www.decc.gov.uk/en/content/cms/what\\_we\\_do/consumers/green\\_deal/green\\_deal.aspx](http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/what_we_do/consumers/green_deal/green_deal.aspx)). Le plan stratégique (Business Plan) du DECC pour 2011-2015 recense les actions publiques prévues ([www.decc.gov.uk/assets/decc/About%20us/decc-business-plan-2011-2015.pdf](http://www.decc.gov.uk/assets/decc/About%20us/decc-business-plan-2011-2015.pdf)).

**Mesures connexes :** Les taxes sur les huiles d'hydrocarbure (essence, gazole et biogazole, par exemple) ne sont pas nouvelles puisque dès 1909 une taxe sur l'essence a été instaurée. En 1993, le gouvernement a introduit une formule d'indexation annuelle du prix des carburants (*Fuel Price Escalator* – FPE), prévoyant au départ une hausse de 3 % par rapport à l'inflation, puis de 6 % après l'élection du gouvernement travailliste en 1997. Le FPE a été supprimé en 2000, même si les taux ont été ajustés depuis lors. Parmi les autres taxes sur les transports figurent le droit d'accise sur les véhicules routiers, désormais différencié en fonction des émissions. Les autres taxes environnementales comprennent notamment la taxe sur la mise en décharge, et la taxe sur les agrégats destinée à tarifier les externalités engendrées par l'exploitation des carrières, tandis que des taxes comme la taxe sur les passagers aériens (*Air Passenger Duty*) pourraient avoir une incidence sur l'environnement. Le taux de TVA sur la consommation d'énergie domestique est de 5 % contre un taux normal de 20 % (IFS, 2010).

#### **La tarification du carbone pose un problème difficile en raison notamment du chevauchement de nombreux instruments**

Toute panoplie de mesures de politique climatique doit impérativement comporter une méthode de tarification des externalités engendrées par les émissions. Chaque tonne de CO<sub>2</sub> ou d'équivalent-CO<sub>2</sub> devrait provoquer la même somme de dommages partout où elle est émise, puisque les émissions se mélangent rapidement dans l'atmosphère. Son prix doit donc être le même, quel que soit le lieu ou le secteur, tout en reflétant le coût social du carbone et en harmonisant le coût marginal de l'atténuation entre les

technologies, les pays et les entreprises<sup>6</sup>. Le principal instrument de tarification utilisé par le Royaume-Uni est le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) qui, en 2009, couvrait environ 48 % des émissions britanniques de CO<sub>2</sub> (mais pas les autres GES), l'aviation devant être couverte à partir de 2012. À compter de 2013 seront incluses les émissions de CO<sub>2</sub> d'un large éventail de procédés industriels, ainsi que certaines émissions d'hémioxyde d'azote (N<sub>2</sub>O) et de perfluorocarbone.

Le SCEQE est un dispositif de plafonnement et d'échange qui fixe des limites quantitatives aux émissions des entreprises visées. Il fixe le prix du carbone dans le cadre de l'échange de quotas d'émissions, à la différence d'une taxe carbone qui le fixe directement. Une limite quantitative, qui renforce la confiance quant au volume de réduction des émissions en cas de chocs économiques, permet d'atteindre l'objectif de réduction des émissions à longue échéance ainsi que les objectifs intermédiaires. Toutefois, la réalisation de l'objectif risque de se faire moyennant des écarts entre le prix du carbone et son coût social, des fluctuations importantes du signal-prix dans le temps, des distorsions dans les incitations à l'investissement, et une aggravation de l'incertitude au niveau de l'entreprise.

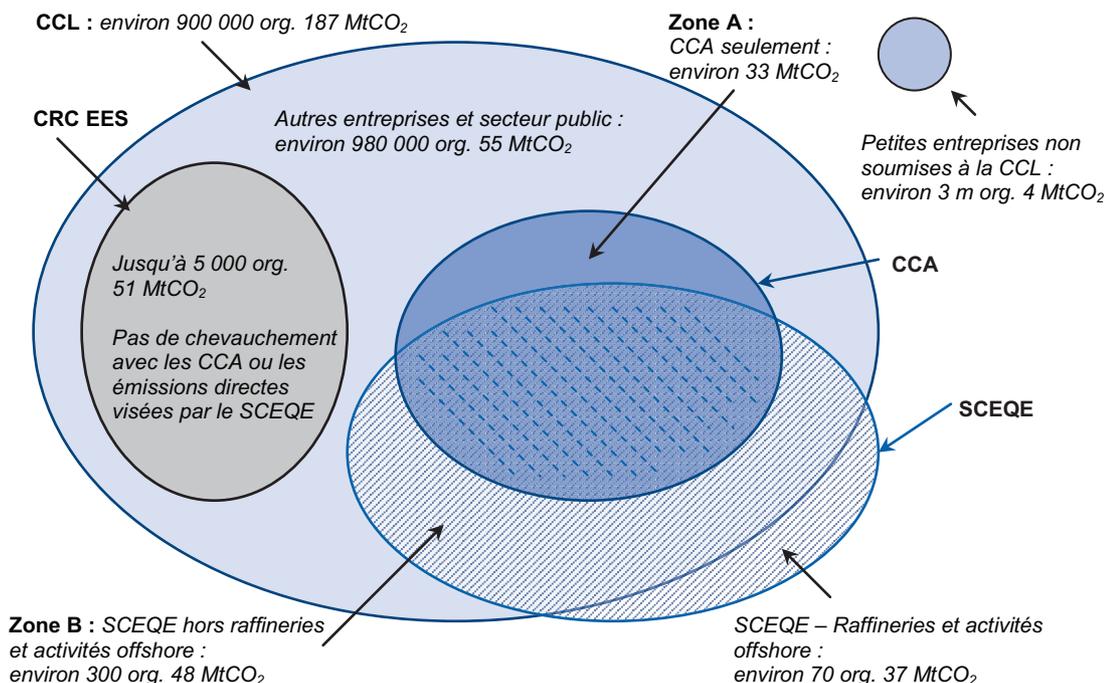
Dans la pratique, le prix des quotas d'émission européens s'est révélé instable et étroitement lié aux prix de gros du gaz naturel (l'un des produits de base dont le prix est le plus volatil), du pétrole et du charbon, en raison des fluctuations de la demande énergétique et des substitutions possibles entre sources pour l'approvisionnement en énergie à usage commercial (Mansanet-Bataller, Pardo et Valor, 2007 ; Geman, 2005). Le prix a chuté de près de 70 % entre juillet 2008 et février 2009 avec le début de la récession mondiale. Cette chute est considérable, puisque la récession ne peut avoir eu un impact aussi marqué sur les coûts sociaux du CO<sub>2</sub>, ou les coûts marginaux des dommages, que le prix est censé refléter<sup>7</sup>. La volatilité des prix n'est pas exceptionnelle dans les dispositifs de plafonnement et d'échange, car les fluctuations de la demande se traduisent par des variations de prix dues à une offre inélastique de quotas (Metcalf, 2009). Cette forte volatilité peut décourager l'investissement, en particulier dans les solutions d'atténuation à long terme et à risque.

Il se peut aussi que le prix des quotas d'émission européens soit trop bas pour atteindre l'objectif britannique à l'horizon 2050. En 2009, le Comité sur le changement climatique a revu à la baisse sa projection relative au prix du carbone en 2020, pour le faire passer de 55 EUR/tCO<sub>2</sub> à 20 EUR/tCO<sub>2</sub>, en soulignant qu'un tel prix pourrait ne pas être suffisant pour assurer les investissements nécessaires à la production d'électricité bas carbone. Cette crainte est corroborée par des projections basées sur une modélisation de la trajectoire des prix du carbone nécessaire au maintien en dessous de 2 °C de la température du globe par rapport à l'ère préindustrielle<sup>8</sup>. L'incertitude quant à l'objectif de réduction des émissions à long terme de l'UE, et le prix bas et volatil auquel les quotas ont été récemment échangés, ont contribué à réduire l'incitation des entreprises concernées à diminuer leurs émissions. Le meilleur moyen pour que les prix du carbone soient compatibles avec l'objectif à l'horizon 2050 consisterait à susciter à l'avenir des engagements plus fermes et plus précoces en faveur d'une allocation rigoureuse des quotas dans le cadre du système communautaire d'échange. À cet égard, il serait utile qu'une décision soit prise rapidement quant à l'adoption unilatérale par l'UE de l'objectif, encore à l'état d'offre conditionnelle, de réduction plus forte des émissions d'ici 2020.

Les instruments d'action nationaux doivent aussi servir à assurer les prix du carbone plus élevés, plus cohérents et moins volatils qu'exige la transformation des équipements, indispensable pour atteindre l'objectif d'émissions du Royaume-Uni à l'horizon 2050<sup>9</sup>. Selon le CCC, le gouvernement devrait soutenir les prix du carbone. C'est ce qu'il fait déjà dans une certaine mesure, comme on le verra ci-après. Une autre mesure pourrait consister à transférer aux pouvoirs publics une partie de la charge de l'incertitude qui pèse sur les entreprises concernant le prix du carbone, étant donné que l'instabilité des prix du carbone tient en partie à l'incertitude des politiques. Cette dernière peut aller de pair avec des problèmes d'incohérence temporelle, qui auraient pour effet que les autorités publiques seraient tentées de ne pas instaurer les prix élevés du carbone, nécessaires à la réalisation des objectifs futurs. Cela décourage l'investissement dans les technologies bas carbone car celui-ci est conditionné par les hausses futures du prix du carbone. Ce problème d'incertitude temporelle reflète l'incertitude quant aux politiques futures, un risque que les responsables des politiques se devraient d'atténuer, à la différence des risques commerciaux normaux liés à la volatilité des prix des combustibles fossiles et aux incertitudes quant au succès des nouvelles technologies. Entre autres mesures, les pouvoirs publics pourraient par exemple proposer, en échange d'une redevance, des contrats d'indemnisation des entreprises si le prix du carbone à une date future est inférieur à un niveau de référence donné (et risque, de ce fait, de rendre non rentables les investissements dans des équipements bas carbone), tandis que les entreprises indemniseront les pouvoirs publics si le prix du carbone était supérieur à ce niveau. Le Royaume-Uni envisage des réformes des marchés destinées à encourager davantage l'investissement dans la production d'électricité sobre en carbone, y compris un soutien des prix du carbone par le biais de l'imposition d'une taxe sur le changement climatique (*Climate Change Levy*, CCL) et d'un prix de soutien du carbone pour les combustibles fossiles utilisés dans la production d'électricité (voir [www.hm-treasury.gov.uk/consult\\_carbon\\_price\\_support.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/consult_carbon_price_support.htm)).

Dans la pratique, les prix effectifs du carbone dans l'économie britannique ont été plus élevés et plus souvent pratiqués que le prix du SCEQE ne l'aurait laissé supposer. Par exemple, la taxe sur le changement climatique et le dispositif *Carbon Reduction Commitment Energy Efficiency Scheme* (CRC EES) majorent de fait les prix du carbone et les deux mesures se recourent (graphique 4.8). Les entreprises qui ne sont pas couvertes par un accord sur le changement climatique (CCA) (voir encadré 4.2) pourraient payer trois fois : premièrement, en achetant plus cher une électricité fournie par des producteurs assujettis au SCEQE et vendue par des distributeurs soumis à l'obligation relative aux énergies renouvelables (RO) ; deuxièmement, en devant s'acquitter de la CCL ; et troisièmement, au titre du *CRC Energy Efficiency Scheme*. Il pourrait en résulter un prix effectif du carbone plus de trois fois supérieur au prix européen. En revanche, les entreprises à forte intensité énergétique non soumises au SCEQE mais ayant conclu un accord sur le changement climatique n'auraient à payer que 20 % de la CCL (35 % à partir d'avril 2011)<sup>10</sup> et ne seraient pas affectées par la taxe implicite sur le carbone intégrée au prix de l'électricité si elles utilisent directement des combustibles fossiles (même si elles paieraient alors des droits d'accise sur les combustibles).

En dehors du SCEQE, d'autres mesures comme le droit d'accise sur les véhicules routiers, et la taxe progressive sur les voitures de société sont fondées sur les émissions et incitent donc à promouvoir des comportements plus efficaces du point de vue de l'environnement, même si ce n'est pas leur objectif premier. La taxe sur les passagers

Graphique 4.8. **Chevauchement des instruments de politique climatique**

1. Millions de tonnes de dioxyde de carbone (MtCO<sub>2</sub>).

Source : D'après un graphique du DEFRA présenté dans une contribution de la CBI au rapport de l'Environmental Audit Committee de la Chambre des Communes intitulé *The role of carbon markets in preventing dangerous climate change, Fourth Report of Session 2009-10*.

aériens donne aussi un signal écologique. Les droits d'accise sur les carburants hydrocarbonés peuvent être considérés aussi comme une forme de taxe carbone, même si les biocarburants ne bénéficient pas de réduction (la RO, l'obligation relative aux énergies renouvelables, instrument de type quantitatif, est le principal moyen utilisé pour accroître la pénétration des biocarburants). Si la totalité des droits d'accise sur les carburants était traitée comme une taxe carbone, la taxe implicite sur l'essence sans plomb avoisinerait 250 EUR/tCO<sub>2</sub>. Mais cette fiscalité peut aussi être considérée comme une redevance d'utilisation des routes, un péage de congestion, une taxe sur la pollution locale, et un moyen de tirer des recettes d'un produit pour lequel la demande est relativement inélastique. Une affectation plus explicite des taxes à des fins spécifiques, ou l'introduction d'instruments ciblés sur des externalités particulières comme les dispositifs de tarification routière, permettraient de déterminer si les taux de taxe implicites sont fixés à des niveaux appropriés. Au niveau des particuliers, l'énergie utilisée à des fins domestiques est soumise à un taux de TVA de seulement 5 %, ce qui est très inférieur au taux normal de 20 % et réduit par conséquent l'incitation des ménages à améliorer l'efficacité énergétique et à diminuer leur consommation d'énergie. Du fait des interactions entre ces différents modes de tarification du carbone, le prix effectif du carbone peut donc varier considérablement d'un secteur économique à l'autre, ce qui risque de conduire à une répartition inefficace (et par conséquent inutilement coûteuse) de l'activité de réduction des émissions entre les secteurs, et de fausser les prix relatifs des

biens et services finals. Le surcoût et le sentiment d'iniquité risquent de saper l'acceptabilité populaire des mesures de politique climatique.

La taxe sur le changement climatique (CCL) constitue un bon exemple. Il s'agit d'une taxe prélevée « en aval » sur la consommation d'énergie dans le secteur des entreprises (et non « en amont » sur les fournisseurs d'énergie primaire), qui majore aujourd'hui de 3 à 6 % la facture énergétique d'une entreprise. Les taux d'imposition implicites diffèrent selon les sources d'énergie ; le taux appliqué à la consommation d'électricité n'est pas fonction des parts relatives des différentes sources d'énergie primaire utilisées par les fournisseurs d'électricité (tableau 4.5). Compte tenu de sa teneur en carbone, le charbon fait l'objet d'une fiscalité relativement légère, ce que certains commentateurs ont attribué à la volonté du précédent gouvernement d'alléger la charge fiscale de l'industrie houillère par rapport à celle d'autres fournisseurs d'énergie (Pearce, 2005 ; Helm, 2010). La fiscalité sur le contenu en carbone de la production d'électricité est relativement lourde (et le deviendra davantage au fur et à mesure de la mise en œuvre des technologies de production moins émettrices, à moins de réduire proportionnellement le taux de la taxe par kWh). Les prix implicites du carbone varient donc selon les entreprises et les sources d'énergie d'une manière qui rend la réduction des émissions moins efficace et plus coûteuse.

Tableau 4.5. **Taux d'imposition implicites du carbone, 2001**

Type de combustible	Taux d'imposition	Prix du combustible	Taxe implicite sur le carbone
	[Pence/kWh]		[GBP/tCO <sub>2</sub> ]
Électricité	0.43	4.25	8.45
Charbon	0.15	2.46	4.36
Gaz	0.15	0.91	8.17
GPL	0.07	0.85	5.99

Source : Martin, de Preux et Wagner, 2009.

Les accords sur le changement climatique (CCA) sont controversés. Selon une étude, l'introduction de la taxe sur le changement climatique (CCL) a suscité un fort effet d'annonce (Cambridge Econometrics, 2005) et les accords ont renforcé l'efficacité de la CCL (Ekins et Etheridge, 2006). D'après certaines entreprises, les accords ont eu pour effet d'attirer l'attention de leurs équipes dirigeantes sur l'efficacité énergétique (EAC, 2008). D'autres par contre ne les jugent pas très rigoureux, compte tenu du mode de négociation des objectifs et de la tendance de fond à l'amélioration de l'efficacité énergétique. Sur la Base de données microéconomiques plus détaillées permettant de mieux cerner l'impact de ces accords, Martin et Wagner (2009a, 2009b) ont jeté de sérieux doutes sur leur efficacité ; la participation à un accord a eu un fort impact positif sur l'intensité énergétique et les dépenses énergétiques des entreprises tenues de s'acquitter de la CCL au taux plein. Peu convaincants en revanche sont les arguments en faveur des accords, qui invoquent la compétitivité et la nécessité de protéger des industries à forte intensité énergétique particulièrement vulnérables à la concurrence étrangère : en effet, le paiement de la CCL au taux plein n'a apparemment eu aucune incidence sur la production, l'emploi ou la productivité. Ces études montrent aussi que le paiement de la CCL au taux plein, et non l'accord négocié, a réussi à promouvoir l'efficacité énergétique et l'innovation. De surcroît, la négociation et le suivi des accords ont mobilisé beaucoup de ressources. Les travaux de ces deux chercheurs fournissent des preuves convaincantes de l'efficacité de la CCL au

taux plein, de son absence d'effets collatéraux négatifs et de l'inadéquation des accords, ce qui plaide en faveur de leur suppression. En outre, conjuguée à une hausse du taux de la TVA sur la consommation domestique d'énergie, cette imposition au taux plein procurerait des recettes en ces temps d'austérité budgétaire. Cependant, tout relèvement de la TVA imposerait de nouvelles charges aux ménages à un moment où les revenus réels ne progressent que lentement et pourrait devoir s'accompagner d'un soutien ciblé en faveur des groupes les plus exposés (voir chapitre 1). Le profil temporel d'un relèvement éventuel de la TVA devrait être judicieusement déterminé, de manière à éviter de nuire au soutien public en faveur des politiques climatiques.

Le nouveau dispositif pour l'efficacité énergétique (*CRC – Energy Efficiency Scheme*) tarifie aussi le carbone en aval pour les entreprises qui ne sont pas soumises directement au SCEQE et dont moins d'un quart des émissions sont couvertes par un accord. Ce dispositif couvre les émissions liées à la consommation d'énergie (électricité et chaleur) des grands organismes publics et privés qui ne sont pas particulièrement consommateurs d'énergie. Durant la phase d'introduction, les quotas négociables seront vendus au prix de 12 GBP la tonne de CO<sub>2</sub>. Le gouvernement a souligné le rôle de promotion de l'efficacité énergétique que devrait jouer ce dispositif. Les obligations d'enregistrement et de suivi auxquelles les organisations sont soumises, et la publication de classements devraient aider à remédier au manque d'attention des dirigeants à l'égard de l'efficacité énergétique, en abaissant les taux d'actualisation implicites très élevés pour les investissements dans ce secteur. Le Climate Change Committee (2010c) a formulé des recommandations visant à simplifier le dispositif. Une simplification, pour réduire les coûts de mise en conformité et les risques de chevauchement des mesures, consisterait à mettre au point une taxe unique sur le carbone en aval de façon à compenser l'inadéquation du signal donné par le prix européen du carbone, en combinant la taxe sur le changement climatique (CCL) et le volet du *CRC – Energy Efficiency Scheme* constitué par la taxe sur le carbone. Deux raisons pourraient justifier la mise en place en aval d'un tel élément de fiscalité. D'une part, une taxe aval ferait monter le prix global du carbone, alors que le signal-prix donné par le système européen n'est pas suffisamment fort. D'autre part, elle contribuerait à mobiliser l'attention des consommateurs d'énergie sur la nécessité d'améliorer l'efficacité énergétique, tout comme les nouvelles obligations de déclaration de la consommation d'énergie introduites par le dispositif pour l'efficacité énergétique, qui pourraient être maintenues. Pour ce qui est du secteur des ménages, il conviendrait de supprimer la subvention implicite au carbone que constitue la réduction de TVA sur l'énergie domestique car il existe des outils mieux ciblés pour s'attaquer à la pauvreté énergétique. La tarification du carbone en amont pourrait aussi être simplifiée en établissant un lien plus étroit entre le montant des droits d'accise sur les carburants hydrocarbonés non soumis au système européen et la teneur en carbone de ces carburants. Le principe directeur devrait être de simplifier la structure de la tarification du carbone en une composante fiscale amont et une aval. Le reste des dysfonctionnements liés à l'incidence globale du prix du carbone pourrait être atténué en étendant le champ d'application des deux composantes.

En cas de restructuration de la fiscalité dans ce sens, deux problèmes resteraient à résoudre concernant l'interaction entre la composante fiscale aval et la contrainte quantitative imposée par le système européen d'échange de quotas. D'une part, cette composante serait destinée à réduire les émissions britanniques davantage que ne le permettrait le seul SCEQE. Or, dans la mesure où elle réussirait à faire baisser la demande

à l'égard de la production générée par les installations et établissements soumis au SCEQE, ces derniers réduiraient leur demande de quotas et en vendraient davantage au reste de l'UE, ce qui en abaisserait le prix. Par conséquent, un durcissement des mesures britanniques aurait tendance à affaiblir les incitations à l'atténuation dans d'autres pays de l'UE, sauf si le plafond global était abaissé ou si le gouvernement britannique achetait les quotas. Au demeurant, si d'autres pays adoptaient une approche analogue à celle du Royaume-Uni, le prix des quotas pourrait fortement chuter. C'est la raison pour laquelle les économistes ont souligné la nécessité de coordonner soigneusement les nombreuses interventions des différents niveaux d'administration (Boemare *et al.*, 2003). D'autre part, la composante fiscale aval se traduirait par un prix implicite du carbone en aval plus élevé pour l'énergie que pour d'autres produits à forte intensité de carbone tels que l'acier. C'est la raison pour laquelle cette solution constitue un optimum de second rang comme moyen d'augmenter le prix du carbone. Il serait plus intéressant de renforcer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission (et d'appliquer en amont des taxes sur le carbone dans des secteurs ne relevant pas de ce dispositif de plafonnement et d'échange).

Toutefois, des actions en aval sont nécessaires pour mobiliser l'attention sur les possibilités d'améliorer l'efficacité énergétique lorsque l'information est actuellement insuffisante ou lorsque l'énergie ne représente qu'une petite part des coûts totaux. Une solution envisageable serait de créer au Royaume-Uni une agence pour la délivrance de certificats de réduction des émissions de carbone, ce qui aiderait à remédier à ce problème (Martin et Wagner, 2009b). Cette agence pourrait assurer les obligations de suivi, de vérification et de déclaration du dispositif pour l'efficacité énergétique (*CRC – Energy Efficiency Scheme*), de la taxe sur le changement climatique (CCL) et éventuellement du système communautaire, et encourager le public et les actionnaires à s'intéresser à la réalisation, par les entreprises, de leurs objectifs de réduction des émissions et de la consommation d'énergie. L'établissement de normes et l'imposition d'obligations en matière d'information, par exemple sous forme d'étiquetage, pourraient aussi être utiles, mais il faudra veiller à éviter d'imposer des améliorations de l'efficacité énergétique qui seraient moins efficaces par rapport aux coûts que les solutions induites par les mécanismes du marché.

Tant que le prix des quotas européens donne un signal-prix inadéquat pour atteindre les objectifs de réduction des émissions du Royaume-Uni dans des conditions économiquement efficaces et performantes, des mesures nationales sont souhaitables pour parvenir à des prix plus élevés et plus uniformes du carbone dans l'ensemble de l'économie. Ces mesures devraient être introduites de préférence dans le cadre des réformes plus vastes qui ont été proposées pour les fiscalités environnementale et énergétique (Newbery, 2005 ; IFS, 2010). Elles devraient viser à :

- ajuster les taux de la taxe sur le changement climatique (CCL) et les droits d'accise sur les carburants hydrocarbonés de façon à en refléter plus étroitement la teneur en carbone (et autres polluants) ;
- fusionner la CCL et le *CRC Energy Efficiency Scheme* en une taxe unique (tout en maintenant les nouvelles obligations de déclaration) ;
- mettre un terme à la conclusion d'accords sur le changement climatique qui en fait réduisent le taux implicite de la taxe sur le carbone ;

- relever le taux de la TVA sur l'énergie domestique, qui est de 5 %, pour le porter au taux normal de 20 %, tout en recourant à des paiements plus ciblés pour aider ceux qui sont considérés comme étant dans la « pauvreté énergétique » ; et
- étudier les moyens d'offrir aux entreprises davantage de certitude quant à la trajectoire du prix du carbone.

### **Promouvoir les énergies propres**

Les efforts menés pour promouvoir les énergies bas carbone sont axés sur la promotion des énergies renouvelables, même si les centrales nucléaires et les centrales thermiques classiques équipées de systèmes de piégeage et de stockage du carbone sont aussi des sources d'énergie faiblement émettrices. L'Union européenne a adopté un objectif de 20 % de la demande d'énergie finale d'origine renouvelable d'ici 2020 et elle est convenue d'objectifs nationaux pour y parvenir ; l'objectif du Royaume-Uni est de 15 %<sup>11</sup>. La tarification du carbone dans le cadre du système européen d'échange de quotas offre une incitation à opter pour les énergies renouvelables (et le nucléaire). Toutefois, d'autres incitations pourraient se justifier. Les défaillances du marché affectent le développement des technologies en raison du caractère de biens publics d'une grande partie des connaissances, y compris de certaines de celles acquises *via* l'apprentissage par la pratique. Soutenir dès à présent les technologies des énergies renouvelables les plus prometteuses est un moyen d'assurer la crédibilité des mesures de politique climatique à long terme, du moment que ce soutien est perçu comme destiné, non à compléter un prix inadéquat du carbone, mais à corriger les défaillances du marché<sup>12</sup>. En dehors d'atténuer le changement climatique, la promotion des énergies renouvelables pourrait avoir d'autres objectifs sociaux, tels que l'amélioration de la sécurité énergétique et la diminution de la pollution locale.

À la différence de l'objectif de réduction des émissions de l'UE, l'objectif européen en matière d'énergies renouvelables n'est pas associé à un instrument de politique à l'échelle de l'UE. En conséquence, l'ampleur, la force et la forme du soutien diffèrent considérablement d'un pays européen à l'autre, ce qui ne permet pas de répartir les ressources, d'une manière efficace par rapport aux coûts, entre les pays ou les technologies. Au Royaume-Uni, le principal instrument supplémentaire a été l'obligation relative aux énergies renouvelables (*Renewables Obligation – RO*), obligation quantitative faite aux distributeurs d'électricité d'accroître la part d'électricité en gros achetée aux producteurs qui utilisent les énergies renouvelables, les coûts étant reflétés dans des prix de détail plus élevés de l'électricité. Les autorités ont aussi introduit l'obligation de carburants renouvelables pour le transport (*Renewable Transport Fuel Obligation – RTFO*) qui vise à accroître la part des biocarburants dans les carburants destinés au transport routier. Ces deux mesures sont des instruments essentiellement quantitatifs qui obligent à assurer une certaine part de la consommation d'énergie à l'aide des énergies renouvelables. Elles donnent lieu à la délivrance de certificats négociables attestant de la consommation d'énergies renouvelables. Ces instruments quantitatifs sont différents de ceux qui garantissent un certain prix pour l'énergie renouvelable (comme les tarifs de rachat) ou qui introduisent une majoration du prix de l'énergie d'origine non renouvelable, même s'ils présentent certaines similitudes avec ceux-ci dans la pratique compte tenu du prix libératoire fixe utilisé dans le dispositif de la *Renewables Obligation* (voir encadré 4.3 pour un examen des différentes formes de soutien aux énergies renouvelables)<sup>13</sup>. Toutefois, les recettes générées par la pénalité (prix libératoire de l'obligation – *RTFO buy-out price*) que doivent payer les participants ne

remplissant par leur obligation d'énergies renouvelables sont redistribués aux fournisseurs qui dépassent leurs objectifs, ce qui fournit une incitation supplémentaire à détenir ou acquérir des certificats, et fait monter leur prix. Pour 2010-2011, le taux de pénétration des énergies renouvelables dans la production d'électricité est de 11%, contre 6.7 % en 2009 (tableau 4.4, partie 2).

Depuis son introduction en 2002, la RO a été ajustée pour tenir compte de certaines critiques dont elle a fait l'objet (encadré 4.3). La modification la plus importante a consisté à introduire, en avril 2009, une modulation du nombre de certificats (ROC) attribués en fonction des technologies, afin d'accroître l'incitation à recourir à des technologies plus éloignées du marché mais pouvant être mises en œuvre à grande échelle. Le gaz de décharge, par exemple, ne permet d'acquérir que 0.25 certificat pour chaque MWh produit, l'éolien terrestre 1.0, l'éolien marin 1.5 (temporairement porté à deux certificats pour les projets validés jusqu'en mars 2014), la géothermie et le solaire photovoltaïque 2.0. En avril 2010, de nouvelles modifications ont été apportées à la RO avec notamment le report de la date d'échéance de 2027 à 2037 pour les nouveaux projets, afin de garantir aux investisseurs davantage de certitude à long terme et d'accroître le soutien aux projets d'éolien marin. En matière de pénétration du marché, l'objectif est désormais fixé de telle manière que le succès de la mesure risque moins de provoquer un effondrement du prix des ROC. En 2010, un système de tarifs de rachat de l'électricité produite par les ménages et les unités de microgénération (moins de 5MW) a été mis en place pour compléter le dispositif de la RO, le tarif par kWh variant en fonction des technologies et de la taille de l'installation.

En dépit de cette évolution positive du dispositif de la RO, le Comité sur le changement climatique a averti que, pour atteindre l'objectif fixé en matière d'énergies renouvelables pour 2020, une véritable montée en puissance s'impose et que le risque d'insuccès est réel (CCC, 2010d). Il a par exemple indiqué qu'il était nécessaire d'accroître la capacité éolienne installée d'un taux moyen annuel de 3 GW entre 2010 et 2020 : or, il n'a été ajouté que 1 GW en 2008. Les objectifs subsidiaires pour les biocarburants et la production de chaleur à partir d'énergies renouvelables semblent difficiles à atteindre de façon écologiquement viable (dans le premier cas) ou économiquement efficace (dans le second). En outre, d'après une récente évaluation du marché de l'énergie (*Energy Market Assessment*) (DECC, 2010), les dispositions actuelles régissant le marché de l'électricité n'ont guère de chances de déboucher sur la décarbonisation nécessaire du secteur de l'électricité d'ici 2030, et il faut améliorer les incitations à long terme à investir dans les énergies bas carbone. Selon Pollitt (2010), il convient de supprimer l'élément du dispositif de la RO qui consiste à redistribuer aux fournisseurs, proportionnellement au nombre de ROC qu'ils ont acquis, les recettes générées par le prix libérateur dont s'acquittent les fournisseurs ne remplissant pas leurs obligations, car cette pénalité contribue au coût élevé par kWh de l'électricité renouvelable au Royaume-Uni (encadré 4.3). En décembre 2010, le gouvernement a annoncé un ensemble de réformes des marchés destinées à favoriser de nouveaux investissements dans la production d'électricité sobre en carbone et à assurer durablement la sécurité énergétique. Il est proposé de fixer un plancher pour le prix du carbone dans le secteur de la production d'électricité au Royaume-Uni, d'instituer un système de tarifs d'achat pour la production sobre en carbone, d'établir une norme d'émission pour empêcher la poursuite de la construction et de l'utilisation de nouvelles centrales au charbon et d'adopter des mesures pour veiller à ce qu'une capacité suffisante soit disponible pour assurer la sécurité des approvisionnements.

Si le fait de récompenser la production d'énergies renouvelables aide à compenser des prix du carbone incertains et inférieurs à ce qui est souhaitable, tout en donnant une prime à l'apprentissage par la pratique, il y a peu de chances que cela permette de remédier intégralement au sous-investissement dans la R-D imputable aux difficultés à s'approprier les bénéfices des idées novatrices. Les mécanismes de soutien au renforcement des capacités encouragent les gouvernements à ne sélectionner que les projets qu'ils estiment présenter un potentiel de réussite, subventionnent les opérateurs historiques, affaiblissent l'effort mené pour adresser un signal-prix du carbone plus fort et moins volatil, et bénéficient essentiellement aux grandes entreprises étrangères et aux fabricants d'équipements délocalisés (Jamasb, *et al.*, 2008). La privatisation et la concurrence accrue au début des années 90 se sont soldées par une réduction de la R-D privée dans le secteur de l'énergie (graphique 4.6), et les services publics du secteur ont réduit leurs dépenses dans ce domaine après la privatisation, compte tenu du caractère de « bien public » d'une grande part de la R-D. Le secteur de l'énergie offre des possibilités limitées pour ce qui est de s'approprier les bénéfices de la R-D par la différenciation des produits, via l'augmentation du prix des produits les plus innovants (ce que font nombre de producteurs de biens de consommation).

Une des solutions envisageables pour réduire les émissions de carbone consiste à développer l'électricité nucléaire, dont la production ne génère pas d'émissions. Subsistent toutefois les deux problèmes majeurs de la gestion des déchets nucléaires et de la sûreté opérationnelle. Les décideurs sont également confrontés au problème que posent l'évaluation et la gestion du faible risque d'événements catastrophiques à très lointaine échéance. Le sentiment antinucléaire a nourri le désir largement répandu de supprimer progressivement un parc nucléaire vieillissant. Ces dernières années, l'opérateur nucléaire britannique, British Energy (racheté par EDF Energy en 2009), a prolongé la durée de vie utile d'un grand nombre de ses installations, mais toutes les centrales à l'exception d'une seule devraient fermer d'ici 2023 (BERR, 2008), ce qui ne manquera pas d'exercer de nouvelles pressions sur les politiques de l'énergie et les mesures de réduction des émissions. Cependant la politique officielle du Royaume-Uni est en train d'évoluer. L'énergie nucléaire est de plus en plus souvent perçue comme une technologie relativement propre susceptible d'apporter une contribution importante à la décarbonisation du secteur de l'électricité sur le long terme. Le nouveau gouvernement a affirmé son soutien à l'énergie nucléaire, dès lors que sa production n'a pas besoin d'être davantage subventionnée que les autres filières de production bas carbone. De nouvelles centrales nucléaires sont prévues, mais l'entreprise privée chargée de construire la première ne pense pas pouvoir la mettre en service avant 2018 au plus tôt.

Le cadre d'action britannique pourrait être plus efficace si davantage de soutien était accordé à la R-D dans le secteur de l'énergie, lorsque l'existence d'externalités est avérée. Un plus grand nombre d'options de mise en œuvre seraient conservées en prévision du développement des technologies et de l'amélioration des connaissances sur le changement climatique. Le renforcement de la R-D relative à la production d'énergies renouvelables encouragerait la création de compétences qui permettraient aux entreprises de réagir plus rapidement face aux évolutions de l'innovation. L'investissement dans le capital humain présenterait un avantage considérable par rapport aux mécanismes de soutien aux technologies, car les compétences sont plus aisément transférables (Jamasb *et al.*, 2008). On pourrait identifier les domaines dans lesquels le Royaume-Uni détient un avantage comparatif à la marge en matière d'innovation (par exemple, dans l'utilisation

des technologies marines) et coordonner la répartition de la recherche internationale entre les technologies, de façon à éviter trop de redondances dans les travaux. Les récentes augmentations intervenues dans le secteur de la R-D à financement public ont été utiles, notamment l'annonce dans l'Examen des dépenses d'octobre 2010 de consacrer jusqu'à 1 milliard GBP à un projet pilote de piégeage et de stockage du carbone à l'échelle commerciale (l'un des premiers au monde dans le domaine de la production d'électricité). Cependant, depuis 1990, les dépenses publiques du Royaume-Uni ont diminué par rapport à celles des autres grands pays (graphique 4.7).

Il convient d'étudier les interactions possibles entre les instruments d'action utilisés pour remédier aux défaillances du marché associées au développement des énergies propres et ceux axés sur les externalités des émissions (Braathen, 2007 ; Fischer et Preonas, 2010). Une combinaison appropriée d'instruments permettra d'atteindre l'objectif de réduction des émissions avec une meilleure efficacité économique en s'attaquant simultanément aux deux types de défaillances du marché (Fischer, 2008 ; Fischer et Newell, 2008).

Toutefois, les interactions entre les instruments d'action publique peuvent aussi être inefficaces. Les mesures en faveur des énergies renouvelables peuvent avoir une incidence négative sur l'objectif carbone à cause de leur impact indirect sur le prix du carbone. Si on renonce progressivement à utiliser les combustibles fossiles pour produire de l'électricité (et si on y parvient), ces mesures permettent de réduire les émissions globales de CO<sub>2</sub> du secteur de la production d'électricité. En cas de plafonnement des émissions, il en résulte une réduction de la demande de quotas du secteur et par conséquent du prix du carbone, ce qui a pour effet de compenser en partie les coûts des producteurs d'électricité, de modifier la courbe des coûts marginaux, et de diminuer le prix de gros de l'électricité par rapport au niveau qu'il aurait atteint si le prix du carbone était constant (Rathmann, 2007 ; De Jonghe *et al.*, 2009 ; Stankeviciute et Criqui, 2008). Cette situation contribue à provoquer un effet « rebond » qui tend à accroître la demande d'énergie par rapport à ce qu'elle aurait été si le prix du carbone était constant. Si les mesures en faveur des énergies renouvelables sont introduites sans réviser à la baisse le plafond d'émissions, leur impact sur les émissions risque très vraisemblablement d'être entièrement annulé par cette augmentation indirecte de la demande et d'autres augmentations. Les marchés du carbone risquent donc d'apparaître de plus en plus inadéquats en tant qu'instruments isolés, ce qui justifierait apparemment un soutien de plus en plus direct et axé spécifiquement sur les technologies (Blyth *et al.*, 2009). L'affaiblissement du prix-signal du carbone peut donc indiquer un développement technologique dépendant de la trajectoire et un désinvestissement par rapport aux technologies bas carbone, en particulier en dehors des secteurs couverts par les mesures en faveur des énergies renouvelables. La faiblesse du prix des quotas européens donne à penser que l'UE n'a pas convenablement pris en considération l'impact de ces mesures sur les objectifs de réduction du carbone<sup>14</sup>.

D'autres défaillances du marché pourraient nécessiter l'intervention des pouvoirs publics. Dans la conjoncture actuelle, le dysfonctionnement de l'intermédiation financière constitue un problème majeur du monde développé. L'Examen des dépenses 2010 a annoncé la création d'une banque d'investissement vert (*Green Investment Bank – GIB*), financée initialement par une dotation de 1 milliard GBP pour encourager les investissements dans les infrastructures vertes. Selon le cabinet de conseil Ernst & Young, le Royaume-Uni a besoin de 450 milliards GBP d'investissement d'ici à 2025 pour atteindre

ses objectifs en matière d'énergies vertes, mais les fonds d'infrastructures et les financements de projets actuels ne peuvent en assurer qu'entre 50 et 80 milliards GBP. Par conséquent, même si elle est autorisée à fonctionner comme une véritable banque, la GIB n'aura pas, à elle seule, suffisamment de fonds propres et devra emprunter pour compléter les capitaux publics. Néanmoins, elle pourrait jouer un rôle important si elle était associée à une tarification plus solide du carbone et à des incitations plus fortes concernant les énergies renouvelables, ce qui rassurerait les investisseurs potentiels du secteur privé quant à l'engagement du Royaume-Uni en faveur d'un sentier de croissance bas carbone. Les principaux arguments en faveur d'une institution publique au service d'objectifs écologiques sont les suivants.

- Les investissements ayant des conséquences intergénérationnelles, dont beaucoup d'investissements bas carbone, doivent être évalués à l'aide d'un taux d'actualisation inférieur au taux d'intérêt du marché, pour des raisons d'équité entre générations qui ne sont pas prises en compte par les marchés. Pour être effectués à une échelle suffisante, ces investissements pourraient nécessiter une bonification d'intérêt.
- Nombre de projets bas carbone impliquent des investissements de grande envergure qui ne sont rentables qu'à très long terme. Ces types d'investissements ont souvent nécessité des financements consortiaux, qui sont devenus plus difficiles en raison de l'aversion accrue des intermédiaires financiers pour le risque à la suite de la crise financière.
- Les marchés financiers ne sont peut-être pas prêts à assumer tous les risques liés aux nouvelles technologies bas carbone, étant donné leur caractère novateur et parce que leur succès dépend des politiques qui seront menées et des infrastructures qui seront mises en place, si bien qu'en l'absence d'intervention publique, des ressources financières suffisamment abondantes ne pourront pas être consacrées suffisamment rapidement à la réalisation des objectifs de décarbonisation. Les investissements privés dans ce domaine dépendent de la crédibilité de l'engagement à long terme du gouvernement concernant la tarification du carbone et les autres mesures de politique climatique ; l'apport de capitaux publics aide à renforcer cette crédibilité. Plus généralement, cela contribuera à réorienter les flux d'épargne vers les investissements bas carbone.

Les conséquences de la création de cette banque pour le budget public doivent aussi être étudiées. Les bonifications d'intérêt et les garanties publiques accordées aux créanciers de la banque accroîtraient les engagements du secteur public, en particulier si la banque venait à concentrer son activité de prêt sur des produits plus risqués.

En résumé, les pouvoirs publics doivent accélérer la mise au point et la mise en place des technologies bas carbone, en s'attachant à corriger les incitations inappropriées du marché privé en faveur de l'innovation. Leur proposition de réformer la réglementation du marché de l'électricité offre une occasion de réduire les risques auxquels sont confrontés les producteurs d'électricité renouvelable, par exemple, en encourageant les contrats à long terme pour l'approvisionnement en énergies renouvelables et en facilitant le raccordement au réseau (sans éliminer tous les risques commerciaux qu'un grand nombre d'entreprises sont mieux à même de gérer que les pouvoirs publics). Compte tenu du caractère de « bien public » de la recherche fondamentale, il serait souhaitable de consacrer davantage de dépenses publiques de R-D aux technologies bas carbone, en ciblant de préférence les domaines dans lesquels le Royaume-Uni détient un avantage comparatif à

la marge et en procédant (pour éviter le parasitisme) dans le cadre d'une coordination internationale de la recherche sur les différentes filières technologiques. Il faudrait que ces dépenses n'aillent pas à l'encontre des programmes globaux d'assainissement des finances publiques.

#### Encadré 4.3. **Prix ou instruments quantitatifs pour promouvoir les énergies renouvelables ?**

Plusieurs études économétriques ont analysé les avantages respectifs des instruments fondés sur les prix et des instruments fondés sur les quantités (tels que, respectivement, les tarifs de rachat et la RO, l'obligation britannique relative aux énergies renouvelables) comme moyens de promouvoir le recours aux énergies renouvelables pour la production d'électricité. Dans l'ensemble, il ressort que les instruments fondés sur les prix ont été les plus efficaces. Par exemple, la Commission européenne (CE, 2005, 2008) a comparé les coûts des régimes d'aide des énergies renouvelables, concluant que pour les deux années des systèmes de tarifs de rachat « bien adaptés » sont généralement les régimes d'aide les plus efficaces et efficaces pour promouvoir l'électricité renouvelable. Bien que le Royaume-Uni se situe à un niveau inférieur à la moyenne de l'UE27 dans l'évaluation faite par la Commission de l'efficacité de son aide en faveur de l'éolien terrestre au cours de la période 1998-2006 et malgré la tendance de l'efficacité observée en 2006, le bénéfice escompté par kWh pour les producteurs britanniques utilisant les énergies renouvelables était l'un des plus élevés\*. D'après Ragwitz et al. (2007), en 2004 et 2006, les tarifs de rachat de l'Espagne et de l'Allemagne étaient les plus efficaces et le système de quotas britannique l'était beaucoup moins. Dans une comparaison de l'expérience du Royaume-Uni avec celle du Danemark et de l'Allemagne, Lipp (2007) affirme que non seulement le Royaume-Uni a omis de sélectionner les projets les plus prometteurs, mais qu'il ne semble pas non plus avoir choisi la solution gagnante au plan des politiques. Ofgem (2007) souligne que le prix de l'électricité comprenant le coût de la *Renewable Obligation* est supérieur à ce qui est nécessaire à la viabilité des technologies d'énergies renouvelables. De même, Jacobsson et al. (2009) ont conclu que le soutien britannique aux énergies renouvelables avait généré des bénéfices excédentaires pour le secteur de l'éolien (détenu principalement par les opérateurs historiques).

Toutefois, les faits ne plaident pas tous en faveur des instruments fondés sur les prix par rapport aux systèmes de certificats négociables. Par exemple, Jamasb et al. (2008) notent que les tarifs de rachat de l'Allemagne ont encouragé l'inefficience de la production éolienne dans les zones faiblement venteuses. Newbery (2010) constate que les tarifs de rachat ont été fixés au départ à un niveau trop élevé pour l'énergie solaire photovoltaïque en Espagne et en Allemagne, ce qui a fait monter les prix à des niveaux excessifs : la modification ultérieure du régime de tarification a eu pour effet de fragiliser le secteur du solaire photovoltaïque. Les deux grands problèmes sont en fait l'incidence du risque et la création de rentes intramarginales concernant les technologies renouvelables plus matures, et non le choix entre les systèmes fondés sur les prix et ceux fondés sur les certificats négociables.

### Encadré 4.3. Prix ou instruments quantitatifs pour promouvoir les énergies renouvelables\* ? (suite)

Les fournisseurs potentiels d'énergies renouvelables sont confrontés à plusieurs types de risques. Mitchell et al. (2006) ont comparé l'obligation relative aux énergies renouvelables en Angleterre et au pays de Galles avec le système de tarifs de rachat en Allemagne, démontrant que les producteurs d'énergies renouvelables anglais et gallois ont été confrontés à des risques nettement plus importants. Mais nombre de ces risques tiennent à l'absence de contrats à long terme et aux modalités de la réglementation du réseau électrique, et ne sont pas intrinsèques aux systèmes de certificats négociables. Les certificats ont été en général plus efficaces pour promouvoir les énergies renouvelables lorsqu'étaient conclus des contrats à long terme (Agnolucci, 2007). Cela a réduit les risques associés à la volatilité à court terme des prix des certificats, qui ont été plus faciles à gérer pour les opérateurs historiques que pour les nouveaux entrants. Au Royaume-Uni, les contrats à long terme ne sont pas courants. L'introduction de certificats à long terme obligatoires contribuerait à encourager les nouveaux entrants (Mitchell, 2006). En tout état de cause, il ne serait pas judicieux d'essayer d'éliminer toutes les sources de risque pour les fournisseurs d'énergies renouvelables. Klessman et al. (2008) ont souligné que la limitation des risques auxquels les fournisseurs d'énergies renouvelables sont confrontés s'est souvent faite aux dépens d'une diminution des incitations à tenir compte des évolutions à long terme des coûts relatifs ainsi que des fluctuations à moyen terme de la demande et des besoins d'équilibrage du réseau.

Parmi les raisons invoquées pour affirmer la supériorité de certains systèmes fondés sur les prix figure la différenciation des prix en fonction des énergies renouvelables utilisées. Toutefois, il est possible de différencier entre les filières dans le cadre des systèmes d'échange de certificats où on estime approprié de réduire les rentes, comme en témoignent les modifications récemment apportées à la RO britannique. La différenciation visait à prévenir la réalisation de bénéfices excessifs par les utilisateurs de technologies plus matures, tout en veillant à encourager dès le départ la mise en place d'un portefeuille suffisamment large de technologies (Kramer et Haigh, 2009 ; Foxon et Pearson, 2007). Le danger existe cependant de fixer les prix de sorte que même des technologies peu prometteuses soient rentables à la marge. Ceci peut être évité si le niveau de départ de la majoration appliquée à chaque technologie est le même, puis diminue au même rythme une fois terminée la phase initiale de diffusion commerciale.

\* Toutefois, on ignore si tous les coûts des systèmes de tarifs de rachat (par exemple, ceux incombant aux réseaux nationaux) ont été pris en compte.

## Adaptation au changement climatique

La politique climatique au Royaume-Uni devrait envisager de plus en plus des mesures d'adaptation, en plus des mesures d'atténuation. Le monde est déjà confronté à certaines modifications du climat dues aux émissions passées, et au cours des décennies à venir les émissions qui seront à l'origine de nouvelles augmentations des concentrations de gaz à effet de serre en provoqueront d'autres. L'incapacité des pays à parvenir à un accord de limitation des émissions risque aussi de se solder par un accroissement des émissions dans l'avenir. Le Royaume-Uni doit donc se préparer à s'adapter.

Par rapport à l'atténuation, l'adaptation requiert une panoplie très différente de mesures. La loi britannique de 2008 sur le changement climatique, qui encourage un changement radical dans les activités d'adaptation, propose :

- la publication d'évaluations des risques encourus par le Royaume-Uni du fait du changement climatique (*Climate Change Risk Assessments – CCRA*), tous les cinq ans à compter de 2012 ;
- un plan national d'adaptation au changement climatique qui devra être élaboré à l'issue de la première évaluation des risques réalisée en 2012 et revu tous les cinq ans, et qui traitera des principaux risques et opportunités ;
- la création d'un sous-comité pour l'adaptation (*Adaptation Sub-Committee – ASC*) chargé de conseiller les pouvoirs publics sur les évaluations des risques, d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan national d'adaptation et de formuler des conseils en matière d'adaptation ; et
- l'instauration de l'*Adaptation Reporting Power* qui permet au ministre de charger des organismes exerçant des fonctions publiques ou réglementaires, d'établir des rapports sur les actions d'adaptation qu'ils proposent.

En plus des dispositions de la loi, d'autres mesures prévoient notamment l'obligation faite aux ministères d'élaborer des plans d'adaptation ministériels et aux autorités locales de faire rapport sur leurs progrès en matière d'adaptation.

Selon un examen réalisé par le Comité d'audit environnemental (*Environmental Audit Committee*) (EAC, 2010), le cadre d'action du Royaume-Uni dans le domaine de l'adaptation soutient avantagement la comparaison avec les dispositifs mis en place dans d'autres pays. La loi de 2008 sur le changement climatique s'est cependant traduite par un système d'évaluation et de déclaration complexe, en particulier depuis que des plans d'adaptation doivent être élaborés au niveau des ministères. De surcroît, si les mesures d'adaptation se sont développées ces dernières années, notamment depuis la loi de 2008, le Comité sur le changement climatique a déclaré que le Royaume-Uni reste insuffisamment préparé aux évolutions du climat qui pourraient intervenir dans les décennies à venir. L'action actuelle consiste à renforcer les capacités d'adaptation par la fourniture de conseils. Mais il n'y a guère lieu de penser que les impacts climatiques soient intégrés au niveau local à la prise de décision et aux mesures de réduction des risques (CCC, 2010e).

L'examen réalisé par le Comité d'audit environnemental (EAC 2010) a recommandé que le nouveau gouvernement revoie le dispositif si celui-ci ne permet pas d'opérer le changement radical qui s'impose dans la planification et l'action en matière d'adaptation. Le gouvernement a indiqué dans sa réponse que le cadre d'action en place était solide et qu'il s'engageait, si nécessaire, à réduire les complexités et lourdeurs administratives inutiles.

Ces dernières années, le Royaume-Uni a considérablement avancé dans l'élimination des obstacles à l'adaptation<sup>15</sup>. Les progrès avaient été entravés par une information insuffisante sur les risques climatiques, des cadres d'évaluation des risques peu efficaces, une prise en compte très limitée de la problématique de l'adaptation dans toutes les politiques publiques, et des outils de mesure peu élaborés pour le suivi et l'évaluation. Pidgeon et Butler (2009) proposent un examen détaillé des avantages et des limites des approches de l'adaptation au changement climatique fondées sur le risque. Les prochaines évaluations des risques devraient fournir des informations de grande qualité, grâce à l'amélioration des cadres d'évaluation, et notamment aux orientations complémentaires

du supplément au Livre vert (*Supplementary Green Book*). Si davantage de travaux sont à mener concernant la mesure et le suivi de l'adaptation, des progrès sont en cours dans nombre de domaines<sup>16</sup>. Il importera de résoudre les tensions entre le recours aux outils de mesure fondés sur les processus et ceux axés sur les résultats pour le suivi et l'évaluation. Le Royaume-Uni a aussi commencé à intégrer l'adaptation aux politiques publiques, par exemple, aux réglementations en matière de construction et aux plans canicule destinés à se préparer aux vagues de chaleur plus fréquentes<sup>17</sup>.

Pour la période à venir, le gouvernement doit établir un processus pour définir quel niveau de risque est acceptable, aider à atteindre les résultats visés en matière d'adaptation, et prévoir des mesures d'adaptation dans la réforme des politiques publiques (CCC, 2010e). Le Sous-comité recommande aussi que le Royaume-Uni axe les premiers efforts d'adaptation sur les domaines où une adaptation plus poussée à la variabilité climatique actuelle est souhaitable et où les décisions ont des conséquences durables. Sont concernés notamment l'investissement dans les actifs à longue durée de vie (tels que bâtiments et infrastructures), les décisions susceptibles de provoquer des changements irréversibles (perte de biodiversité, par exemple), et les décisions susceptibles d'avoir des effets systémiques d'une portée considérable (par exemple, l'aménagement d'une partie de la plaine d'inondation entraînant des effets dominos en aval). Cinq actions prioritaires d'adaptation ont été proposées : une approche stratégique de l'aménagement du territoire, la mise en place d'infrastructures nationales, la conception et la rénovation de bâtiments, la gestion de la durabilité des ressources naturelles, et l'élaboration de plans d'urgence efficaces. Le fait de s'attaquer à ces domaines prioritaires offrira des options d'investissement « à faibles regrets » qui apporteront des avantages immédiats et réduiront les risques.

Le gouvernement britannique a déjà entrepris des actions dans ces cinq domaines. C'est ainsi que le Royaume-Uni a annoncé qu'il consacrera plus de 2 milliards GBP, pour la période de l'Examen des dépenses 2010, à l'adaptation aux risques d'inondations et d'érosion côtière. Ce financement doit rester une priorité car de récents événements indiquent que le Royaume-Uni n'est pas convenablement équipé pour faire face à des inondations locales extrêmes, malgré l'amélioration de l'information sur ce type de risque. De surcroît, différents ministères entreprennent de renforcer les capacités et de faire avancer la planification et l'action en matière d'adaptation<sup>18</sup>. Les autorités doivent prendre des mesures progressives, et protéger le pays contre des menaces climatiques à court terme désormais mieux connues, tout en préservant une certaine marge de manœuvre et en conservant plusieurs options en prévision de l'évolution des risques et des connaissances dans les décennies à venir. Elles doivent continuer à mettre l'accent sur la fourniture adéquate de biens publics, notamment l'information, de meilleurs cadres d'évaluation des risques, et des outils de mesure plus fins pour le suivi et l'évaluation.

Le problème que pose la prise de décision en situation d'incertitude au niveau local subsiste, tout comme la nécessité de préserver une marge de manœuvre et de conserver plusieurs options en prévision des nouvelles informations et connaissances. Une grande partie des décisions d'adaptation seront prises aux niveaux local et régional, et cette tendance s'accroîtra à mesure que de nombreuses politiques relevant auparavant de l'administration centrale seront décentralisées. Les conséquences de la récente décision du gouvernement de supprimer les agences régionales de développement (*Regional Development Agencies*) et les bureaux régionaux de l'administration centrale (*Government Offices for the Regions*) nécessitent d'être soigneusement étudiées pour éviter la perte de

précieuses informations régionales. Toutefois, l'Agence de l'environnement (*Environment Agency*), qui est chargée de la majeure partie de la planification et du suivi des mesures d'adaptation, opère au niveau régional, la mise en œuvre des décisions incombant essentiellement aux autorités locales. Il devrait donc être possible de continuer à progresser dans le domaine de l'adaptation malgré ces changements administratifs. Pour préserver une marge de manœuvre, il convient de s'attaquer à l'atténuation avant d'engager des dépenses de grande ampleur dans des mesures d'adaptation, à l'exception des investissements dans des infrastructures à longue durée de vie. Le DEFRA, qui est le ministère compétent, recommande une telle approche pour les évaluations des autorités publiques, tout en soulignant la nécessité de conserver une marge de manœuvre car les risques évoluent<sup>19</sup>.

#### Encadré 4.4. **Recommandations relatives aux politiques de lutte contre le changement climatique et d'adaptation**

- Compte tenu de l'ambition de ses objectifs de réduction des émissions, le gouvernement britannique devrait chercher à instaurer un prix du carbone plus élevé au niveau international par le biais de quotas plus stricts dans le cadre du système communautaire d'échange de quotas (SCEQE) et par l'adoption par l'UE d'un objectif de réduction des émissions de 30 % d'ici 2020. Le SCEQE devrait aussi viser à renforcer le signal-prix du carbone à long terme et sa portée devrait être étendue de façon à réduire les distorsions dans la tarification du carbone dans tous les secteurs de l'économie.
- Les quotas d'émission européens risquent de ne pas donner des signaux-prix suffisants pour atteindre les principaux objectifs de réduction des émissions du Royaume-Uni. Il convient donc de chercher à instaurer, avec un maximum d'efficacité économique, des prix du carbone plus élevés et plus uniformes au sein de l'ensemble de l'économie. Les pouvoirs publics devraient aussi examiner de plus près les chevauchements et les interactions entre les instruments d'action de façon à mieux uniformiser le prix effectif du carbone entre les différents secteurs d'activité et les différents stades de production. Ils devraient en particulier :
  - ❖ Ajuster la taxe sur le changement climatique (CCL) et les droits d'accise sur les carburants hydrocarbonés de façon à refléter plus étroitement la teneur en carbone (et autres polluants).
  - ❖ Fusionner la CCL et le dispositif pour l'efficacité énergétique dans le cadre de l'engagement en faveur de la réduction des émissions de carbone (*CRC Energy Efficiency Scheme*) et mettre un terme à la conclusion d'accords sur le changement climatique (CCA) qui réduisent le taux implicite de la taxe sur le carbone.
  - ❖ Relever progressivement le taux de la TVA sur l'énergie domestique, qui est de 5 %, pour le porter au taux normal de 20 % afin d'assurer la cohérence des politiques en matière de changement climatique et de rendre la fiscalité plus efficace. Les problèmes de redistribution connexes pourront être réglés plus efficacement au moyen d'un soutien ciblé.
  - ❖ Étudier les moyens d'offrir aux entreprises davantage de certitude quant à la trajectoire du prix du carbone (par exemple, par le biais de contrats à long terme qui transfèrent, des entreprises aux pouvoirs publics, certains risques liés aux prix du carbone dans le cadre du SCEQE), notamment en adoptant certaines des options proposées dans le cadre des consultations actuelles sur la réforme du système de soutien des prix du carbone et des marchés de l'énergie.

#### Encadré 4.4. **Recommandations relatives aux politiques de lutte contre le changement climatique et d'adaptation** (suite)

- Accélérer la mise au point et la mise en place des technologies bas carbone, en s'attachant à corriger les incitations inappropriées du marché privé en faveur de l'innovation. Il pourrait être souhaitable de consacrer davantage de dépenses publiques de R-D aux technologies bas carbone tout en respectant les contraintes budgétaires.
- Les pouvoirs publics ont l'intention de réformer la réglementation du marché de l'électricité, ce qui devrait offrir l'occasion d'examiner le soutien accordé aux producteurs d'électricité renouvelable. Cet examen devrait viser à faciliter la conclusion de contrats à plus long terme dans le domaine des énergies renouvelables, à réduire les contraintes que les règles de raccordement au réseau font peser sur les producteurs d'électricité renouvelable, et à simplifier et accélérer les procédures de planification.
- La proposition de créer une banque d'investissement vert (*Green Investment Bank*) devrait servir à subventionner les projets justifiant un faible taux social d'actualisation. Pour renforcer l'effet de levier, la banque devrait être autorisée à emprunter sur les marchés obligataires compte tenu des contraintes budgétaires.
- Les pouvoirs publics doivent continuer à développer la capacité de l'ensemble de l'économie du Royaume-Uni à s'adapter, en mettant l'accent sur la réduction des défaillances du marché par la fourniture adéquate de biens publics, notamment l'information, de meilleurs cadres d'évaluation des risques, et des outils de mesure plus fins pour le suivi et l'évaluation. Les actions immédiates doivent viser les menaces climatiques à court terme désormais mieux connues.

#### Notes

1. D'après les données du CAIT, qui excluent les émissions liées aux changements d'utilisation des terres. Les gaz visés par le protocole de Kyoto comprennent le CO<sub>2</sub>, N<sub>2</sub>O, le CH<sub>4</sub>, les HFC, les PFC, et l'hexafluorure de soufre (SF<sub>6</sub>). L'UE15 regroupe l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède.
2. Les émissions énergétiques de CO<sub>2</sub> sont produites par la combustion d'énergie dans les secteurs de la production d'électricité et de chaleur, des transports, de la production manufacturière et la construction, et elles incluent les émissions « fugaces », telles que définies par le cadre de présentation des rapports de la Convention-cadre sur les changements climatiques (CCNUCC). La production d'électricité et de chaleur et les transports représentent plus de 80 % des émissions de CO<sub>2</sub> dues à la combustion d'énergie au Royaume-Uni.
3. L'équation de Kaya (tableau 4.4) permet de décomposer les émissions énergétiques de CO<sub>2</sub>, à l'aide de l'identité de Kaya, en quatre facteurs et d'établir un lien entre eux : émissions énergétiques de CO<sub>2</sub> par habitant (colonne A), PIB par habitant (B), intensité carbone de l'énergie (C), et intensité énergétique de la production (D). Le niveau relativement bas d'émissions de CO<sub>2</sub> liées à l'énergie au Royaume-Uni et dans les pays européens, par rapport au Canada et aux États-Unis, résulte d'une plus faible intensité énergétique (colonne D) et, dans une moindre mesure, d'un PIB inférieur (colonne B).
4. L'année de référence est généralement 1990. Toutefois, la plupart des pays de l'UE15, dont le Royaume-Uni, ont choisi 1995 comme année de référence pour les gaz fluorés (HFC, PFC et hexafluorure de soufre).
5. Dans le présent chapitre, l'analyse est axée sur les chances qu'a le Royaume-Uni de réaliser les objectifs à l'horizon 2050, à partir d'un certain nombre d'hypothèses simplificatrices. CCC (2010a) examine les chances du Royaume-Uni de pouvoir respecter son budget carbone pour 2018-2022.
6. Il s'agit à proprement parler d'une exigence d'efficacité ; pour juger de son opportunité, il convient de savoir si les effets redistributifs de la tarification du carbone sont acceptables et, si ce n'est pas le cas, si les transferts redistributifs appropriés sont opérés.

7. Les coûts marginaux des dommages dépendent du changement climatique marginal induit à long terme, qui a peu de chances d'être affecté par une récession temporaire.
8. Voir, par exemple, les rapports des projets RECIPE et ADAM (Edenhofer et al., 2009 ; Knopf et al., 2009).
9. Ce problème est l'une des raisons pour lesquelles nombre d'économistes préfèrent une taxe carbone à un dispositif de plafonnement et d'échange, du moment que le taux de la taxe est régulièrement revu en fonction de son impact sur les émissions cumulées. Voir Weitzman (1974), Pizer (1998) et Hepburn (2006). On pourrait aussi faire valoir qu'une récession mondiale justifie de revoir à la baisse les objectifs d'émission quantitatifs, compte tenu de la réduction des coûts liés à la réalisation des objectifs.
10. Dans certains secteurs industriels à forte intensité énergétique, les entreprises bénéficient d'une réduction de 80 % si elles négocient un CCA et adoptent dans ce cadre un objectif spécifique de consommation d'énergie ou d'émissions de carbone. L'abattement sera ramené à 65 % en avril 2011.
11. L'adoption de ces objectifs suppose une appréciation des parts respectives que les énergies renouvelables, du gaz et de l'énergie nucléaire devraient représenter dans une offre énergétique plus faiblement carbonée d'ici 2020, appréciation qui aurait pu être laissée aux phénomènes d'interaction des marchés et de la réglementation du secteur de l'énergie. L'objectif britannique d'émissions pour 2020 pourrait être atteint à moindre coût si le gaz venait remplacer plus rapidement le charbon et si les énergies renouvelables étaient adoptées plus progressivement (Grubb et al., 2008).
12. Il ne serait pas judicieux pour les gouvernements de soutenir indéfiniment tout l'éventail des technologies potentielles. Il serait souhaitable de mettre en place des accords internationaux en vue d'un certain partage de la charge et d'une collaboration, et de définir des critères publics quant au stade à partir duquel mettre un terme au soutien accordé aux différentes technologies.
13. Lipp (2007) a recensé 38 pays et cinq entités infranationales dotés de systèmes de tarifs de rachat, contre huit pays et 30 entités infranationales ayant adopté des systèmes de certificats d'énergies renouvelables négociables.
14. On peut faire valoir que les quotas du SCEQE sont cohérents avec l'actuel objectif de réduction des émissions de l'UE pour 2020, et donc que les mesures en faveur des énergies renouvelables ne mettent pas en cause la politique climatique globale. Mais le problème réside dans les incitations en faveur de la R-D et des investissements dans des installations, des équipements et des bâtiments bas carbone qui détermineront la capacité de décarbonisation au-delà de 2020.
15. Voir <http://ukclimateprojections.defra.gov.uk/content/view/12/689/>.
16. Voir, par exemple, [www.defra.gov.uk/environment/climate/documents/adaptation-guidance.pdf](http://www.defra.gov.uk/environment/climate/documents/adaptation-guidance.pdf).
17. Voir [www.environment-agency.gov.uk/research/library/consultations/106100.aspx](http://www.environment-agency.gov.uk/research/library/consultations/106100.aspx).
18. Pour une synthèse des mesures publiques d'adaptation, voir [ww2.defra.gov.uk/environment/climate/government/](http://ww2.defra.gov.uk/environment/climate/government/).
19. Voir [www.environment-agency.gov.uk/research/library/consultations/106100.aspx](http://www.environment-agency.gov.uk/research/library/consultations/106100.aspx).

## Bibliographie

- Agnolucci, P. (2007), « The effect of financial constraints, technological progress and long-term contracts on tradable green certificates », *Energy Policy*, vol. 35, pp. 3347-3359.
- AIE (Agence internationale de l'énergie) (2010), « CO<sub>2</sub> Emissions from Fuel Combustion », IEA Statistics.
- AIE (2010a), « Renewables Information », IEA Statistics.
- AIE (2010b), « Bilans énergétiques des pays de l'OCDE ».
- Barker et al. (2009), « The macroeconomic rebound effect and the world economy », *Energy Efficiency*, vol. 2, pp. 411-427.
- BERR (2008), « Meeting the Energy Challenge, A White Paper on Nuclear Power », UK Government.
- Blyth, W., D. Bunn, J. Kettunen et T. Wilson (2009), « Policy interactions, risk and price formation in carbon markets », *Energy Policy*, vol. 37, Issue 12, pp. 5192-5207.
- Boemare, C., P. Quirion et S. Sorrell (2003), « The evolution of emissions trading in the EU: tensions between national trading schemes and the proposed EU directive », *Climate Policy*, vol. 3S2, pp. S105-S124.

- Braathen, N.A. (2007), « Instrument mixes for environmental policy: how many stones should be used to kill a bird? » *International Review of Environmental and Resource Economics*, vol. 1, Issue 2, pp. 185-235.
- Cambridge Econometrics (2005), « Modelling the initial effects of the Climate Change Levy », rapport technique report, *Cambridge Econometrics*, Cambridge, Royaume-Uni.
- CCC (Committee on Climate Change – Comité sur le changement climatique) (2008), « Building a low-carbon economy – the UK's contribution to tackling climate change », premier rapport du Committee on Climate Change.
- CCC (2010a), « Meeting Carbon Budgets – ensuring a low-carbon recovery », deuxième rapport d'activité présenté au Parlement, juin.
- CCC (2010b), « Building a low-carbon economy – the UK's innovation challenge », juillet.
- CCC (2010c), « The CRC Energy Efficiency Scheme – advice to Government on the second phase », septembre.
- CCC (2010d), « The level of renewable energy ambition to 2020 », lettre du Président du Committee on Climate Change au Ministre, DECC, 9 septembre.
- CCC (2010e), « How well prepared is the UK for climate change? » Adaptation Sub-Committee, septembre.
- CE (Commission européenne) (2005), « The support of electricity from renewable energy sources », Communication de la Commission SEC(2005) 1571.
- CE (2008), « The support of electricity from renewable energy sources », document de travail des services de la Commission accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, COM(2008)19 final.
- De Jonghe, C., E. Delarue, R. Belmans et W. D'haeseleer (2009), « Interactions between measures for the support of electricity from renewable energy sources and CO<sub>2</sub> mitigation », *Energy Policy*, vol. 37, pp. 4743-4752.
- DECC (ministère de l'Énergie et du Changement climatique) (2010), « Energy Market Assessment », mars.
- Dechezleprêtre, A. et R. Martin (2010), « Low carbon innovation in the UK: Evidence from patent data », Report for the UK Committee on Climate Change, Centre for Climate Change Economics and Policy, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment.
- DEFRA (ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales) (2007), « Consultation on the recommendations of the Climate Change Simplification Project: Climate Change Instruments – areas of overlap and options for simplification », décembre.
- DEFRA (2010), « Defra's Climate Change Plan 2010 ».
- DfT (ministère du Transport) (2009), « Low Carbon Transport: A Greener Future, A Carbon Reduction Strategy for Transport ».
- DfT (2010), « Transport Carbon Reduction Delivery Plan ».
- EAC (Environmental Audit Committee) (2008), « Reducing carbon emissions from UK business: the role of the Climate Change Levy and Agreements », Comité d'audit environnemental (EAC) de la Chambre des Communes, deuxième rapport de la session 2007-2008, Londres.
- EAC (2010), « Adapting to Climate Change », Comité d'audit environnemental (EAC) de la Chambre des Communes, sixième rapport de la session 2009-2010, Londres.
- Edenhofer, O., C. Carraro, J.-C. Hourcade et al. (2009), « The Economics of Decarbonization », Report of the RECIPE project, Potsdam Institute for Climate Impact Research, Potsdam.
- Ekins, P., et B. Etheridge (2006), « The environmental and economic impacts of the UK Climate Change Agreements », *Energy Policy*, vol. 34, pp. 2071-2086.
- Fischer, C. (2008), « Emissions pricing, spillovers, and public investment in environmentally friendly technologies », *Energy Economics*, vol. 30, Issue 2, pp. 487-502.
- Fischer, C. et L. Preonas (2010), « Combining Policies for Renewable Energy Is the Whole Less than the Sum of Its Parts? », Resources for the Future Discussion Paper, pp. 10-19, mars.
- Fischer, C. et R.G. Newell (2008), « Environmental and technology policies for climate mitigation », *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 55, pp. 142-162.

- Foxon, T. et P. Pearson (2007), « Towards improved policy processes for promoting innovation in renewable electricity technologies in the UK », *Energy Policy*, vol. 35, pp. 1539-1550.
- Friedlingstein, P., R.A. Houghton, G. Marland et al. (2010), « Update on CO<sub>2</sub> emissions », Correspondence, *Nature Geoscience*, vol. 3, novembre.
- Garnaut, R. (2008), « The Garnaut Climate Change Review », CUP, chapitre 21, pp. 510.
- Geman, H. (2005), « Commodities and commodity derivatives », John Wiley and Sons Ltd., Chichester.
- Grubb, M., T. Jamasb et M. Pollitt (2008), « A low-carbon electricity sector for the UK: what can be done and how much will it cost? » in Grubb, M., T. Jamasb et M. Pollitt (éd.): « Delivering a low carbon electricity system », Cambridge University Press, Cambridge.
- Helm, D. (2010), « Government failure, rent-seeking, and capture: the design of climate-change policy », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 26, Issue 2, pp. 182-196.
- Hepburn, C. (2006), « Regulation by prices, quantities, or both: A review of instrument choice », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, Issue 2, pp. 226-247.
- IFS (Institute of Fiscal Studies) (2010), « The Mirrlees Review, Reforming the tax system for the 21st century », à paraître.
- Jacobsson S., A. Bergek, D. Finon et al. (2009), « EU energy support policy: faith or facts? », *Energy Policy*, vol. 37, pp. 2143-2146.
- Jamasb, T., W. Nutall et M. Pollitt (2008), « The case for a new energy research, development and promotion policy for the UK », *Energy Policy*, vol. 36, pp. 4610-4614.
- Kaya, Y., (1990), « Impact of carbon dioxide emission control on GNP growth: interpretation of proposed scenarios », communication présentée au Sous-groupe Énergie et industrie du GIEC, du Groupe stratégies d'adaptation.
- Knopf, B., O. Edenhofer et al. (2009), « The economics of low stabilisation: implications for technological change and policy », in M. Hulme et H. Neufeldt (éd.): *Making climate change work for us – ADAM synthesis book*, chapitre 11, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kramer, G. et M. Haigh (2009), « No quick switch to low-carbon energy », *Nature*, vol. 462, décembre.
- Lipp, J. (2007), « Lessons for effective renewable electricity policy from Denmark, Germany and the United Kingdom », *Energy Policy*, vol. 35, pp. 5481-5495.
- Mansanet-Bataller, M., A. Pardo et E. Valor (2007), « CO<sub>2</sub> prices, energy and weather », *The Energy Journal*, vol. 28, Issue 3, pp. 67-86.
- Martin, R., L. de Preux et U. Wagner (2009), « The impacts of the Climate Change Levy on business: evidence from microdata », Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science, *Working Paper n° 6*, août.
- Martin, R. et U. Wagner (2009a), « Econometric analysis of the impacts of the UK climate change levy and climate change agreements on firms' fuel use and innovation activity », contribution au projet de l'OCDE sur le thème *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, COM/ENV/EPOC/CTPA/CFA(2008)33/FINAL.
- Martin, R., et U. Wagner (2009b), « Surveys of firms' responses to public incentives for energy innovation including the UK Climate Change levy and Climate Change Agreements », contribution au projet de l'OCDE sur le thème *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, COM/ENV/EPOC/CTPA/CFA(2008)34/FINAL.
- Metcalf, G. (2009), « Cost containment in climate change policy: alternative approaches to mitigating price volatility », *NBER Working Paper*, n° 15125, juillet.
- Mitchell, C. (2006), « How to increase installed renewable energy capacity in the UK », document soumis en réponse à la Question 1 du 2006 UK Government Energy Review, Warwick Business School (mentionné dans Agnolucci, 2007).
- Mitchell, C., D. Banknecht et P. Connor (2006), « Effectiveness through risk reduction: a comparison of the Renewable Obligation in England and Wales and the Feed-In System in Germany », *Energy Policy*, vol. 34, pp. 297-305.
- NERA (2007), « Market Mechanisms for Reducing GHG Emissions from Agriculture, Forestry and Land Management », ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales, septembre.

- Newbery, D. (2005), « Why tax energy? Towards a more rational energy policy », *Cambridge Working Papers in Economics* CWPE 0508, Cambridge University.
- Newbery, D. (2010), « A nuclear future? UK government policy and the role of the market? », *Working Paper* CWPE 1019 et EPRG 1011, mars.
- OCDE (2009a), *Adaptation au changement climatique et coopération pour le développement – document d'orientation*, octobre.
- OCDE (2009b), *Économie de la lutte contre le changement climatique : Politiques et options pour une action globale au-delà de 2012*, Publication OCDE, septembre.
- Ofgem (2007), « Ofgem puts forward new approach to funding green generation », communiqué de presse, 22 janvier.
- Parry, I.W.H., M. Walls et W. Harrington (2007), « Automobile externalities and policies », *Journal of Economic Literature*, vol. 45(2), pp. 373-399.
- Pearce, D. (2005), « The United Kingdom Climate Change Levy: a study in political economy », report for the Joint Meetings of Tax and Environment Experts under the OECD's Fiscal Affairs Committee and Environment Policy Committee, COM/ENV/EPOC/CTPA/CFA(2004)66/FINAL.
- Pidgeon, N.F. et C. Butler (2009), « Risk analysis and climate change », *Environmental Politics*, vol. 18, pp. 670-688.
- Pizer, W.A. (1998), « Prices vs. quantities revisited: the case of climate change », *Resources for the Future Discussion Paper*, pp. 98-02 (révisé), Washington.
- Pollitt, M.G. (2010), « UK renewable energy policy since privatisation », *EPRG Working Paper*, n° 1002, Electricity Policy Research Group, Cambridge University, janvier.
- Ragwitz, M., A. Held, G. Resch et al. (2007), « Assessment and optimisation of renewable energy support schemes in the European electricity market », *OPTRES, Final Report*, Karlsruhe.
- Rathmann, M. (2007), « Do support systems for RES-E reduce EU-ETS-driven electricity prices? », *Energy Policy*, vol. 35, pp. 342-349.
- Stankeviciute, L., et P. Criqui (2008), « Energy and climate policies to 2020: the impacts of the European "20/20/20" approach », *International Journal of Energy Sector Management*, vol. 2, Issue 2, pp. 252-273.
- Stern, N. (2007), « The Economics of Climate Change, The Stern Review », Cambridge University Press, pp. 400-401.
- Stern, N. (2009a), « A Blueprint for a Safer Planet: How to Manage Climate Change and Create a New Era of Progress and Prosperity », The Bodley Head, Londres.
- Stern, N. (2009b), « Deciding our future in Copenhagen: will the world rise to the challenge of climate change? », *Policy Brief*, Centre for Climate Change Economics and Policy and Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, décembre.
- UK Energy Research Centre (2007), « The Rebound Effect: an assessment of the evidence for economy-wide energy savings from improved energy efficiency », octobre.
- Weitzman, M. (1974), « Prices vs. quantities », *Review of Economic Studies*, vol. 41, Issue 4, pp. 477-491.

## Glossaire

<b>AEE</b>	Agence européenne pour l'environnement
<b>ASC</b>	Adaptation Sub-Committee of the CCC
<b>ATEP</b>	Approvisionnement total en énergie primaire
<b>CCA</b>	Climate Change Agreement
<b>CCG</b>	UK Committee on Climate Change
<b>CCL</b>	Climate-Change Levy
<b>CCNUCC</b>	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
<b>CDP15</b>	15 <sup>e</sup> réunion de la Conférence des parties
<b>CERT</b>	Carbon Emissions Reduction Target
<b>CESP</b>	Community Energy Saving Programme
<b>CRC EES</b>	Carbon Reduction Commitment Energy Efficiency Scheme
<b>DECC</b>	Department for Energy and Climate Change
<b>DFID</b>	Department for International Development
<b>ECO</b>	Energy Company Obligation
<b>EPC</b>	Energy Performance Certificate
<b>eqCO<sub>2</sub></b>	Équivalent CO <sub>2</sub>
<b>FPE</b>	Fuel Price Escalator
<b>GES</b>	Gaz à effet de serre
<b>GIB</b>	Green Investment Bank
<b>N<sub>2</sub>O</b>	Hémioxyde d'azote
<b>NFFO</b>	Non-Fossil Fuel Obligation
<b>R-D</b>	Recherche-Développement
<b>RO</b>	Renewables Obligation
<b>ROC</b>	Renewables Obligation Certificate
<b>RTFO</b>	Renewable Transport Fuel Obligation
<b>SCEQE</b>	Système communautaire d'échange de quotas d'émission
<b>SRO</b>	Scottish Renewables Obligation

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 européenne 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.

## Études économiques de l'OCDE

# ROYAUME-UNI

### THÈME SPÉCIAL : LOGEMENT

#### Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010  
Allemagne, mars 2010  
Australie, novembre 2010  
Autriche, juillet 2011  
Belgique, juillet 2011  
Brésil, juillet 2009  
Canada, septembre 2010  
Chili, janvier 2010  
Chine, février 2010  
Corée, juin 2010  
Danemark, novembre 2009  
Espagne, décembre 2010  
Estonie, avril 2011  
États-Unis, septembre 2010  
Fédération de Russie, juillet 2009  
Finlande, avril 2010  
France, mars 2011  
Grèce, juillet 2011  
Hongrie, février 2010  
Inde, juin 2011  
Indonésie, novembre 2010  
Irlande, novembre 2009  
Islande, juin 2011

Israël, janvier 2010  
Italie, mai 2011  
Japon, avril 2011  
Luxembourg, mai 2010  
Mexique, mai 2011  
Norvège, mars 2010  
Nouvelle-Zélande, avril 2011  
Pays-Bas, juin 2010  
Pologne, avril 2010  
Portugal, septembre 2010  
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003  
République slovaque, novembre 2010  
République tchèque, avril 2010  
Roumanie, octobre 2002  
**Royaume-Uni, mars 2011**  
Slovénie, février 2011  
Suède, janvier 2011  
Suisse, décembre 2009  
Turquie, septembre 2010  
Ukraine, septembre 2007  
Union européenne, septembre 2009  
Zone euro, décembre 2010

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni 2011*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-uk-2011-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-uk-2011-fr)

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

**Volume 2011/4**  
**Mars 2011**

éditions **OCDE**  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2011 (18 NUMÉROS)  
ISSN 1995-3453  
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-09287-7  
10 2011 05 2 P 9



789264 092877