



Études économiques de l'OCDE

ROYAUME-UNI

FÉVRIER 2013



Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni 2013

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

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2013), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni 2013*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-gbr-2013-fr

ISBN 978-92-64-18238-7 (imprimé)
ISBN 978-92-64-18248-6 (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 1995-0510 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

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

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

© OCDE 2013

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

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	13
L'économie est confrontée à de forts vents contraires et à des incertitudes	13
Les politiques du marché du travail et les politiques de protection sociale visent à encourager le travail et à accroître l'employabilité, tout en protégeant les plus vulnérables	26
Renforcer la croissance économique	37
Bibliographie	47
Annexe A1. Progrès des réformes structurelles	50
Chapitre 1. Marché du travail, réforme de la protection sociale et inégalités	57
L'emploi s'est relativement bien maintenu durant la récession	59
La flexibilité du marché du travail a amorti l'impact de la récession sur l'emploi	64
L'évolution du marché du travail a accentué les inégalités	66
Mesures d'assistance sociale visant à développer l'emploi tout en protégeant les plus vulnérables	78
L'insuffisance des qualifications pèse aussi sur l'emploi et favorise les inégalités	89
Bibliographie	97
Chapitre 2. Croissance, productivité et innovation	101
La baisse de la hausse de la productivité dans la période récente pourrait être en partie structurelle	102
Politiques en faveur de la productivité	106
Concurrence, fiscalité et réglementation	119
Bibliographie	131
Encadrés	
1. Principales recommandations	9
2. Recommandations concernant les politiques macroéconomiques et financières	26
3. Recommandations relatives aux politiques sociales et du marché du travail ..	37
4. Recommandations concernant les politiques de croissance et d'innovation	46
1.1. Chômage, inégalités et bien-être	61
1.2. Lutter contre les problèmes d'accès au combustible et à l'eau liés à la pauvreté au Royaume-Uni	73
1.3. Améliorer les résultats scolaires et renforcer les compétences	91

1.4. Recommandations relatives aux politiques sociales et du marché du travail .	96
2.1. Recommandations concernant les politiques de croissance et d'innovation .	130

Tableaux

1. Principaux indicateurs économiques relatifs au Royaume-Uni	15
2. Sélection d'indicateurs budgétaires	19
2.1. Décomposition des taux moyens annuels de croissance de la valeur ajoutée	108
2.2. Destination des exportations et part dans les exportations du Royaume-Uni en 2011	127
2.3. Structure comparée des exportations du Royaume-Uni et de l'Allemagne par rapport à celle des importations des BRIC	128

Graphiques

1. Principaux indicateurs économiques	14
2. Prévisions de croissance du PIB en volume en 2012, de sources diverses	16
3. Dette et capacité de financement	17
4. Compétitivité dans le secteur manufacturier	18
5. Déficit et dette des administrations publiques	19
6. Environnement extérieur et confiance des entreprises	20
7. Plans d'assainissement budgétaire	21
8. Conditions de crédit	23
9. Évolution du marché du travail par rapport aux récessions précédentes	27
10. Chômage de longue durée et chômage des jeunes et travail à temps partiel involontaire	28
11. Évolution de l'inégalité des revenus	29
12. Temps partiel et emploi temporaire	30
13. Incitations à travailler pour le premier apporteur de revenus dans un couple avec enfants	32
14. Incitations à travailler pour les parents isolés et les deuxièmes apporteurs de revenus	33
15. Conditions-cadre des entreprises	39
16. Niveaux relatifs de la productivité	40
17. Investissements dans les actifs fixes et immatériels en 2006	40
18. R-D et innovation	41
19. Indicateurs environnementaux	42
20. Exportations en provenance du Royaume-Uni	44
21. Investissement public	46
1.1. Chômage de longue durée et chômage des jeunes et travail à temps partiel involontaire	60
1.2. Évolution du marché du travail par rapport aux récessions précédentes	63
1.3. Salaires réels et productivité	64
1.4. Travail à temps partiel et travail temporaire	65
1.5. Évolution de l'inégalité des revenus	67
1.6. Contributions à l'inégalité	69
1.7. Évolution des heures annuelles travaillées et des salaires horaires réels par quintile de revenus du travail	70
1.8. Effets redistributifs des transferts monétaires et des impôts	71

1.9. Effet redistributif des transferts en nature	76
1.10. Taux d'emploi par classe d'âge	79
1.11. Transferts monétaires publics	80
1.12. Dépendance à l'égard des prestations, par type de famille	80
1.13. Incitations à travailler pour un principal apporteur de revenu dans un couple avec enfants	82
1.14. Incitations à travailler pour les parents isolés et les seconds apporteurs de revenu	83
1.15. Conditions d'accès aux indemnités de chômage et aux prestations d'invalidité	87
1.16. Revenus du travail relatifs en fonction du niveau d'études	90
2.1. Croissance de la productivité des secteurs de services	103
2.2. Productivité des secteurs de la finance, de l'assurance et des services aux entreprises	104
2.3. Productivité	105
2.4. Investissement des entreprises	107
2.5. Prêts et taille des entreprises	108
2.6. Investissement public	110
2.7. Investissement en capital de R-D	113
2.8. Aide publique aux entreprises en matière de R-D	114
2.9. Dépense en R-D de l'enseignement supérieur	116
2.10. Investissement en actifs incorporels et en R-D scientifique	117
2.11. Répartition de l'investissement incorporel au Royaume-Uni	117
2.12. Comparaison des performances d'innovation	118
2.13. Conditions d'ensemble pour les entreprises	120
2.14. Prix implicites du gazole et de l'essence corrigés des externalités locales ...	122
2.15. Exportations du Royaume-Uni	127

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.

La situation économique et les politiques du Royaume-Uni ont été évaluées par le Comité le 11 décembre 2012. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 21 décembre 2012.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Christophe André, Dawn Holland, Jon Pareluisson et Clara Garcia avec des contributions de Simon Kirby, Giulia Giupponi, et Nicola Brandt, sous la direction de Piritta Sorsa. Aurélie Delannoy, Iana Liadze, Katerina Lizenkova, Ali Orazgani, Pavel Paluchowski et Anna Rosso ont apportées une aide à la recherche.

L'Étude précédente du Royaume-Uni a été publiée en mars 2011.

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/ocedlibrary>



<http://www.oecd.org/ocddirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

STATISTIQUES DE BASE DU ROYAUME-UNI, 2011
(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)

LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL

Population (1 000 000) :	61.8		Densité de la population par km ²	253.5 (34.3)
Moins de 15 ans (%)	17.6	(18.4)	Espérance de vie (années, 2010) :	80.6 (79.7)
Plus de 65 ans (%)	16.2	(14.9)	Hommes	78.6 (76.9)
Née à l'étranger (% , 2010)	11.3		Femmes	82.6 (82.5)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	0.4	(0.5)	Dernière élection générale :	Mai 2010

L'ÉCONOMIE

PIB, prix courants (milliards USD)	2 435.7		Part dans la valeur ajoutée (%) :	
PIB, prix courants (milliards, monnaie locale)	1 519.1		Secteur primaire	0.7 (2.6)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	0.2	(0.8)	Industrie y compris construction	23.2 (27.8)
PIB par habitant, PPP (milliers USD)	36.3	(35.4)	Services	76.2 (69.5)

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Dépenses (% du PIB)	48.7	(45.0)	Dettes financières brutes (% du PIB)	99.9 (90.2)
Recettes (% du PIB)	40.4	(38.1)	Dettes financières nettes (% du PIB)	67.8 (58.1)

LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Taux de change (€ par USD)	0.624		Principales exportations	
Taux de change PPP (USA = 1)	0.678		(% du total des exportations de marchandises) :	
Exportations de biens et services (% du PIB)	32.4	(52.7)	Machines et matériel de transport	31.3
Importations de biens et services (% du PIB)	34.0	(49.7)	Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	16.8
Solde de la balance courante (% du PIB)	-1.9	(-0.7)	Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	13.6
Position d'investissements internationaux nette (% du PIB, 2010)	-14.0		Principales importations	
			(% du total des importations de marchandises) :	
			Machines et matériel de transport	30.3
			Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	14.3
			Articles manufacturés	12.6

LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION

Taux d'emploi (%) des 15-64 ans :	69.5	(64.9)	Taux de chômage (%) :	8.0 (7.9)
Hommes	74.5	(73.0)	Chômage des jeunes (%)	21.1 (16.2)
Femmes	64.6	(56.8)	Chômage de longue durée (%)	2.7 (2.6)
Nombre d'heures annuelles travaillées en moyenne	1 625.0	(1 776.0)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (% , 2010)	36.9 (30.0)
Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2010)	1.8			

L'ENVIRONNEMENT

Offre d'énergie primaire par habitant (toe) :	3.1	(4.3)	Émissions de CO ₂ par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2009)	7.5 (9.8)
Énergies renouvelables (%)	4.1	(8.2)	Prélèvements d'eau par habitant (dam ³ , 2008)	0.1
Concentration en particules fines (secteur urbain, PM10, µg/m ³ , 2008)	12.7	(22.0)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2010)	0.5

LA SOCIÉTÉ

Inégalité de revenus (coefficient de Gini, fin des années 2000)	34.2	(31.4)	Résultats de l'éducation (score PISA, 2009) :	
Taux de pauvreté relative	18.4	(17.7)	Compréhension de l'écrit	494 (493)
Dépenses publiques et privées (% du PIB) :			Mathématiques	492 (496)
Soins de santé (2009)	9.8	(9.6)	Sciences	514 (501)
Retraites (2007)	8.2	(8.6)	Part des femmes au Parlement (% , juillet 2012)	22.1 (24.4)
Éducation (2008, excl. tertiaire)	7.1	(4.0)	Aide officielle nette au développement (% du RNN)	0.6 (0.4)

Indicateur du vivre mieux : www.oecdbetterlifeindex.org/fr/

Note : La moyenne de l'OCDE a été calculée lorsque des données existent pour au moins 75 % des pays membres.

Source : OECD.STAT (<http://stats.oecd.org>) ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

Résumé

Sortir de la récession, améliorer le potentiel de croissance à long terme et réduire les inégalités sont des enjeux clés de la politique économique au Royaume-Uni. Les effets persistants de la crise financière mondiale, l'impact restrictif du nécessaire assainissement des finances publiques et les vents contraires liés à la crise de la dette souveraine dans la zone euro risquent de prolonger et d'aggraver le fléchissement de l'activité économique, ainsi que d'amputer le potentiel de croissance à long terme. La politique monétaire et l'action des stabilisateurs automatiques doivent soutenir l'économie à court terme. Des réformes structurelles, incluant celles actuellement mises en œuvre par le gouvernement, sont cruciales pour renforcer la croissance et réduire les inégalités.

La politique monétaire est le principal instrument de soutien de l'économie, mais le cadre budgétaire et la crédibilité renforcée de l'action publique permettent un ajustement flexible au fléchissement de l'activité. La reprise consécutive à la récession devrait rester lente et inégale. Bien que les marges de manœuvre de la politique économique se réduisent, la politique de relance monétaire de l'activité économique doit se poursuivre, via un renforcement de l'assouplissement quantitatif, des apports de liquidités de la Banque d'Angleterre et des mécanismes de financement étayés par l'État. Le déficit public demeure élevé, et le vieillissement démographique va exercer des pressions sur les finances publiques à long terme. L'orientation de la politique budgétaire reste appropriée. Néanmoins, si la croissance se révèle nettement inférieure aux prévisions au cours des mois à venir, il faudrait exploiter la flexibilité du cadre budgétaire. À cet égard, la décision du gouvernement en décembre 2012 de poursuivre son plan d'assainissement budgétaire existant et de ne pas contrecarrer l'action des stabilisateurs automatiques pour atteindre l'objectif supplémentaire de dette est appropriée.

Les autorités devraient mettre en œuvre les recommandations de la Commission indépendante sur les banques (ICB, Independent Commission on Banking) pour protéger les contribuables et l'économie nationale des répercussions d'éventuelles défaillances dans le secteur financier.

Le gouvernement devrait poursuivre les réformes structurelles destinées à renforcer la croissance et à réduire les inégalités. Une période prolongée de croissance atone risque en effet d'aggraver les inégalités sociales. Les politiques sociales et du marché du travail doivent atténuer ce risque. En particulier :

- La réforme du système de protection sociale, qui met en place une prestation universelle (Universal Credit) associée à de généreux abattements au titre des revenus d'activité et à un taux de réduction unique, en lieu et place d'une multitude de prestations sous conditions de ressources, va améliorer les incitations à travailler pour de nombreuses personnes. Néanmoins, ces incitations pourraient être encore renforcées, notamment pour les parents isolés et les seconds apporteurs de revenus tributaires des services formels de garde d'enfants. Des mesures devraient être envisagées pour réduire les frais de garde d'enfants et accroître les aides publiques permettant de renforcer l'attrait financier du travail pour ces personnes, même si ces mesures ont un coût budgétaire. D'autre part, une amélioration des

incitations à travailler pour les parents isolés et les seconds apporteurs de revenu renforcerait l'efficacité de la réforme des prestations sociales et, partant, rehausserait le potentiel de croissance de l'économie et réduirait les inégalités.

- Les politiques actives du marché du travail doivent être renforcées afin que les groupes vulnérables ne soient pas durablement exclus de l'emploi. Malgré la grande flexibilité du marché du travail qui a permis à l'emploi de se maintenir à un niveau relativement élevé pendant le fléchissement de l'activité économique, le chômage est important, en particulier chez les jeunes et les individus peu qualifiés.
- La faiblesse des compétences de certaines catégories de main-d'œuvre est préjudiciable à l'emploi et à la croissance, et explique en partie l'ampleur des écarts observés entre individus en matière d'emploi et de revenus d'activité en fonction de leur niveau de formation. Il faut renforcer les compétences des travailleurs, en particulier chez les jeunes issus de milieux défavorisés, en améliorant les résultats de l'enseignement, en renforçant la formation professionnelle et en facilitant la transition de l'école à la vie active.

D'autres réformes propices à la croissance devraient également être mises en œuvre. L'investissement productif est faible dans une perspective internationale, ce qui entrave l'innovation et la croissance. Les autorités devraient réformer les dispositifs de soutien à la recherche-développement (R-D) et la fiscalité des entreprises, en mettant davantage l'accent sur la rémunération de l'écart positif entre rendement social et rendement privé des activités de R-D. Des investissements accrus en infrastructures productives pourraient renforcer la croissance à long terme, et justifieraient que soient davantage hiérarchisées les dépenses. D'autres obstacles à l'investissement, notamment liés à la rigueur des règles d'aménagement du territoire, devraient également être supprimés. De larges pans du secteur public semblent caractérisés par une faible productivité, qu'il conviendrait de rehausser par une meilleure gestion et une plus grande flexibilité régionale des salaires dans le secteur public.

Encadré 1. Principales recommandations

Politiques macroéconomiques et financières

Continuer de soutenir l'économie en mettant en œuvre une politique monétaire accommodante. Poursuivre l'assouplissement quantitatif, le soutien au crédit et l'apport de liquidités.

Continuer de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, comme autorisé par la flexibilité du cadre budgétaire. Préserver l'engagement fort des autorités vis-à-vis de l'assainissement des finances publiques à moyen terme.

Mettre en œuvre les principales recommandations de la Commission indépendante sur les banques (ICB, *Independent Commission on Banking*) et continuer de renforcer le système de surveillance financière, notamment en surveillant le secteur bancaire parallèle. Veiller à ce que le cloisonnement entre les activités de banque d'investissement et de banque de réseau devienne effectif.

Encadré 1. Principales recommandations (suite)

Politiques sociales et du marché du travail

Améliorer les compétences de la main-d'œuvre. L'administration centrale et les collectivités locales devraient renforcer la coopération avec les employeurs en ce qui concerne les programmes d'enseignement et de formation professionnels et les programmes d'apprentissage, et accroître la sensibilisation aux programmes de soutien à l'emploi des jeunes, surtout parmi les petites et moyennes entreprises (PME), par des interventions aux niveaux sectoriel et local. Simplifier les systèmes de formation et d'apprentissage, intensifier la coopération entre les collectivités locales, les établissements scolaires et les entreprises en vue de l'insertion des diplômés sur le marché du travail.

Renforcer les incitations à travailler pour les parents isolés et les seconds apporteurs de revenu dans le cadre de la réforme de la protection sociale fondée sur la mise en place d'une prestation universelle (*Universal Credit*). Augmenter le taux de remboursement des frais de garde d'enfant, et/ou réduire le taux de dégressivité pour ceux qui bénéficient d'une aide à la garde d'enfant, et/ou mettre en place un abattement au titre des revenus d'activité pour les seconds apporteurs de revenus dans les couples. Accroître l'intérêt des services gratuits de garde d'enfant en améliorant la souplesse d'utilisation de ces services, et réduire leur coût en accroissant la flexibilité de la prestation.

Améliorer l'évaluation de la capacité de travail (WCA, *Work Capability Assessment*) et l'aide au retour à l'emploi pour ceux qui sont jugés aptes à travailler. Assurer une intervention précoce pour les personnes souffrant de problèmes de santé mentale. Suivre l'évolution du nombre de sans-abri et assurer une prévention et une intervention précoce.

Assurer un suivi des gains d'efficience dans les services publics. Afin d'éviter une accentuation des inégalités, il faudrait tirer parti des gains d'efficience dans la mise en œuvre de l'assainissement des finances publiques. À défaut, il faudrait rechercher de nouveaux moyens d'améliorer les performances, notamment via une meilleure gestion et une plus grande flexibilité régionale des salaires dans le secteur public.

Prendre des mesures pour lutter contre la précarité hydrique et énergétique, au moyen d'un soutien financier mieux ciblé, et des mesures pour améliorer l'efficacité énergétique et la gestion des ressources naturelles.

Politiques de croissance et d'innovation

Faire en sorte que la réforme de l'aménagement du territoire soit menée à bien. Contrôler étroitement l'opportunité des mesures d'incitation au développement destinées aux collectivités locales, ajuster ces mesures si nécessaire et définir un cadre adapté pour la planification stratégique.

Investir davantage dans les infrastructures productives, en recourant à des financements privés et en réévaluant les priorités de dépenses publiques.

Continuer d'améliorer l'environnement des entreprises et de promouvoir les exportations. Poursuivre la mise en œuvre du Plan pour la croissance (*Plan for Growth*). Promouvoir l'enseignement supérieur comme produit d'exportation et éviter les limitations trop restrictives pour les visas étudiants.

Réformer certaines règles fiscales afin d'encourager la recherche-développement (R-D). Revoir les règles fiscales susceptibles d'entraver la croissance des entreprises, comme le régime d'imposition préférentiel appliqué aux petites entreprises ou les dispositions fiscales qui favorisent le financement par endettement par rapport au financement par capitaux propres.

Encadré 1. Principales recommandations (suite)

Promouvoir la croissance verte. Œuvrer en faveur de l'instauration d'un prix du carbone plus élevé au niveau international, par une diminution des quotas dans le cadre du système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE) de l'Union européenne, et de l'adoption d'un objectif de 30 % de réduction des émissions de l'UE d'ici à 2020. S'orienter vers une tarification uniforme du carbone pour tous les secteurs et les combustibles. Examiner les options envisageables pour réduire la congestion des routes et son impact sur l'environnement, notamment l'application d'un système de péage routier à l'échelle nationale. Ce péage routier devrait d'abord être instauré sur les autoroutes les plus encombrées, avant d'être étendu progressivement à d'autres axes surchargés. Envisager de réaffecter aux activités de R-D une partie des aides publiques en faveur des énergies renouvelables consacrées au déploiement des technologies.

Évaluation et recommandations

L'économie est confrontée à de forts vents contraires et à des incertitudes

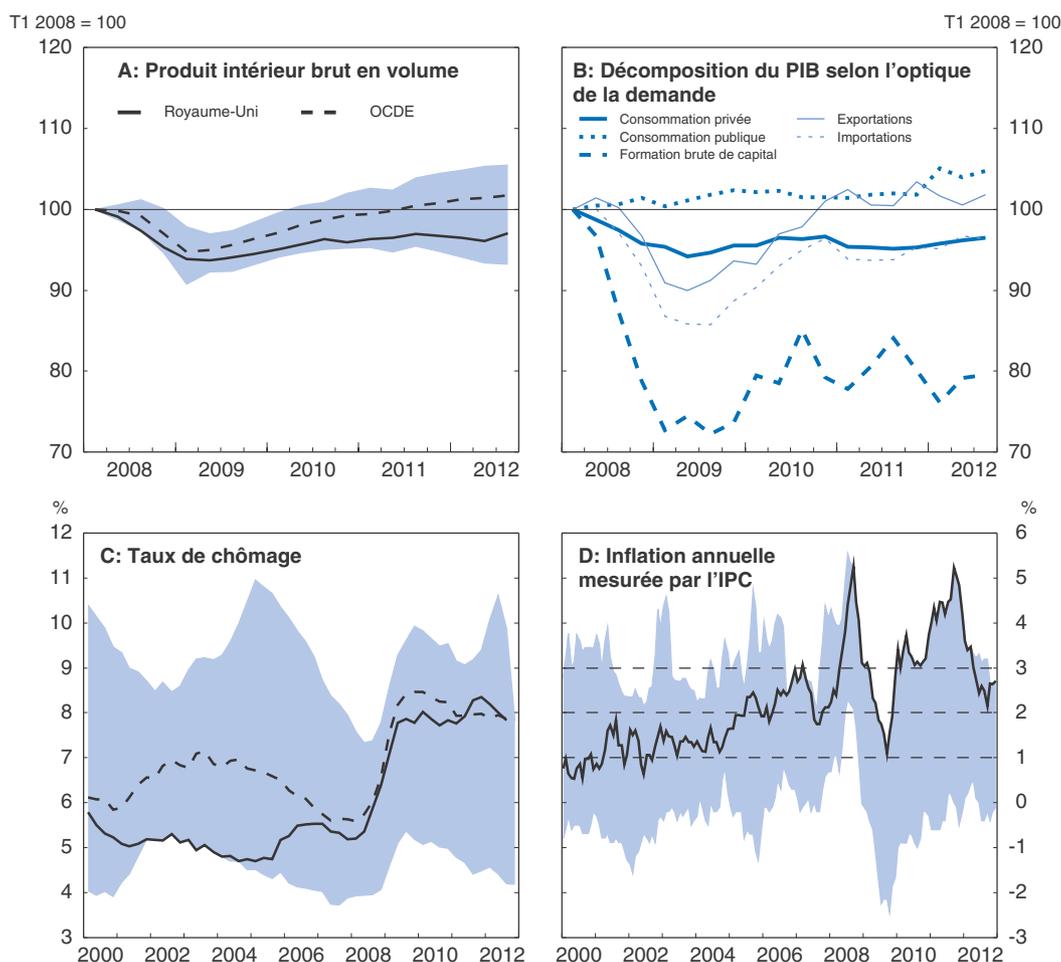
L'activité économique est peu ou prou stationnaire depuis deux ans

Le ralentissement économique mondial et l'incertitude relative aux perspectives de la zone euro, conjugués à une nécessaire rigueur budgétaire et au désendettement du secteur privé, font souffler de forts vents contraires sur l'économie britannique. La production est peu ou prou stationnaire depuis deux ans et demeure inférieure de plus 3 % au pic qu'elle avait atteint au premier trimestre de 2008 (graphique 1, partie A). La consommation privée est bridée par la diminution du revenu disponible réel, le désendettement, la constitution d'une épargne de précaution et la rigueur des conditions de crédit. L'investissement privé souffre de l'atonie de la demande de biens et services, d'un climat de forte incertitude et de conditions financières restrictives. Le commerce extérieur a étayé la croissance en 2011, les exportations ayant bénéficié de la dépréciation de la livre sterling et dépassé leur point haut d'avant la crise, mais la croissance du solde extérieur est devenue négative en 2012, sur fond de chute de l'économie au niveau mondial.

Jusqu'ici en 2012, l'activité a été uniquement soutenue par la demande intérieure, malgré sa faiblesse (graphique 1, partie B et tableau 1). La lenteur de la croissance enregistrée par les partenaires commerciaux du Royaume-Uni, en particulier en Europe, a réduit à néant les espoirs d'une reprise rapide tirée par les exportations. La croissance de ces dernières est également entravée par les parts de marché limitées que détient le Royaume-Uni dans les économies émergentes en expansion rapide, qui s'expliquent en partie par un défaut de concordance entre la production britannique et la demande des marchés émergents, ainsi que par la faiblesse de la compétitivité hors prix. La hausse du chômage a été modérée au regard des pertes de production, la progression modeste des salaires et le recours au travail à temps partiel limitant les pertes d'emplois (graphique 1, partie C). Néanmoins, le chômage de longue durée et le chômage des jeunes sont élevés.

Les perspectives à court terme sont médiocres

La production a rebondi au troisième trimestre de 2012, après neuf mois de contraction. Néanmoins, les statistiques relatives au produit intérieur brut (PIB) sont faussées par un certain nombre de facteurs temporaires, et la croissance sous-jacente demeure modérée. Le secteur de la construction continue de tirer la production vers le bas, tandis que les industries manufacturières et les services n'enregistrent qu'une lente expansion, du fait de l'atonie de la demande étrangère et intérieure. La croissance de la production sera probablement négative en 2012 en glissement annuel, mais elle devrait être positive en 2013 (tableau 1). Il est cependant difficile d'anticiper le moment auquel interviendra la reprise. Les prévisions de croissance de sources publiques et privées se sont avérées trop optimistes ces deux dernières années (graphique 2). Lorsque l'incertitude

Graphique 1. Principaux indicateurs économiques¹

1. L'aire grisée correspond à l'écart entre les valeurs maximale et minimale de l'indicateur considéré parmi les sept grands pays de l'OCDE.

Source : Base de données du n° 92 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767593>

refluera, la nécessité de reconstituer les capacités, conjuguée à la solidité des bilans des entreprises, devrait faire rebondir l'investissement. L'inflation diminue, en raison du volant de ressources inemployées dans l'économie et de la dissipation des effets des hausses d'impôts indirects ainsi que de la dépréciation de la livre sterling (graphique 1, partie D). Cela renforcera le pouvoir d'achat des ménages, ce qui devrait étayer un redressement de la consommation privée, même s'il pourrait être affaibli par la constitution d'une épargne de précaution et le désendettement. Le niveau élevé de la dette des ménages et l'accès limité au crédit hypothécaire continueront de limiter l'investissement en logement, qui est encore inférieur de 40 % environ à ses niveaux d'avant la crise.

Le chômage pourrait augmenter

Les perspectives de l'emploi restent incertaines. Le chômage a légèrement diminué au cours des derniers trimestres, malgré l'atonie de l'activité. Néanmoins, si la croissance de la production reste faible, ce qui devrait être le cas si les vents contraires d'origine européenne perdurent, le chômage et le sous-emploi pourraient augmenter. En outre,

Tableau 1. **Principaux indicateurs économiques relatifs au Royaume-Uni**
Variation en pourcentage par rapport à la période précédente, sauf indication contraire

	2010	2010	2011	2012	2013	2014
	Prix courants, Mds GBP					
PIB en volume	1 466.6	1.8	0.9	-0.1	0.9	1.6
Consommation						
Privée	941.5	1.3	-0.9	1.1	1.6	1.4
Publique	335.0	0.4	0.2	1.3	-3.0	-1.8
Formation brute de capital fixe	218.6	3.5	-2.4	1.8	2.5	3.7
En logement	56.0	13.8	0.3	6.8	0.0	1.4
Hors logement	122.6	-0.4	2.9	3.2	5.3	6.4
Des administrations publiques	40.0	1.6	-20.5	-11.6	-3.8	-3.0
Variation des stocks ¹	2.9	0.9	0.4	-0.5	0.3	0.0
Demande intérieure totale	1 498.1	2.3	-0.4	0.8	1.0	1.1
Exportations de biens et services	447.9	6.4	4.5	-0.2	2.4	3.6
Importations de biens et services	479.4	8.0	0.5	2.8	2.6	2.0
Solde extérieur ¹	-31.5	-0.6	1.2	-1.0	-0.1	0.5
Solde des paiements courants ²	-37.3	-2.5	-1.9	-3.3	-3.5	-3.1
Écart de production ³		-1.7	-1.4	-2.2	-2.3	-2.0
Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)		3.3	4.5	2.6	1.9	1.8
IPCH sous-jacent		2.7	3.0	2.0	1.7	1.6
Taux de chômage ⁴		7.9	8.1	8.0	8.3	8.0
Emploi total		0.2	0.5	1.0	0.4	0.9
Taux d'épargne net des ménages ⁵		2.0	1.4	0.6	-0.1	0.1
Rémunération réelle des salariés ⁶		-2.6	-0.5	0.5	1.0	-0.7
Capacité de financement des administrations publiques ^{2,7}		-10.1	-8.3	-6.6	-6.9	-6.0
Engagements financiers bruts des administrations publiques ²		85.6	99.9	105.3	110.4	113.9

1. Contribution à la croissance du PIB.

2. En pourcentage du PIB.

3. En pourcentage de la production potentielle.

4. En pourcentage de la population active.

5. En pourcentage du revenu disponible. Les institutions sans but lucratif au service des ménages sont prises en compte.

6. Rémunération des salariés divisée par le nombre d'heures travaillées et corrigée des prix à la consommation.

7. Inclut les 28 milliards GBP d'actifs du régime de retraite de la Poste britannique, Royal Mail, reçus par l'État en 2012, qui représentent 1.8 % du PIB.

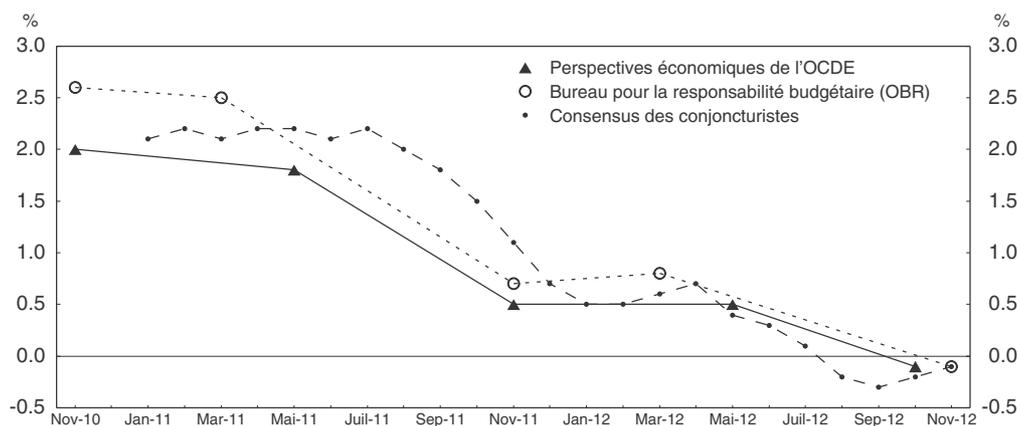
Source : Base de données du n° 92 des Perspectives économiques de l'OCDE.

l'assainissement budgétaire passe par des suppressions massives de postes dans le secteur public. Le Bureau pour la responsabilité budgétaire (OBR, *Office for Budget Responsibility*) prévoit une diminution du nombre d'emplois dans les administrations publiques de l'ordre de 929 000 (hors impact de reclassifications dans le secteur de l'éducation) entre le début de 2011 et 2018, même s'il table sur le fait que ce recul devrait être largement compensé au fil du temps par une augmentation de l'emploi dans le secteur marchand de 2.24 millions environ au cours de la même période (OBR, 2012).

La forte incertitude qui prévaut quant à la vigueur de la reprise va sans doute freiner la croissance de l'emploi à court terme. Étant donné que l'emploi dans le secteur privé est élevé au regard de la production et que le travail à temps partiel involontaire est courant, de nombreuses entreprises sont susceptibles de réagir à un accroissement de la demande en augmentant le nombre d'heures travaillées par leurs salariés et en utilisant au maximum leurs effectifs, entraînant du même coup une hausse de la productivité, avant d'embaucher de nouveaux travailleurs. L'atonie de la demande extérieure ralentit le

Graphique 2. Prévisions de croissance du PIB en volume en 2012, de sources diverses

En glissement annuel



Source : Bureau pour la responsabilité budgétaire (OBR, Office for Budget Responsibility), consensus des conjoncturistes et Base de données du n° 92 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/8889327612>

rééquilibrage de l'économie, et réduit la capacité des secteurs exportateurs et des industries de biens d'équipement de compenser les destructions d'emplois dans les secteurs en déclin.

Les risques qui entourent les perspectives économiques sont significatifs

Les risques qui pèsent sur les perspectives économiques sont orientés de manière prédominante à la baisse et sont tout particulièrement liés à l'évolution de la situation internationale, dont la crise de la dette souveraine dans la zone euro, l'incertitude politique aux États-Unis et les perspectives des pays émergents. Un fléchissement de la croissance dans la zone euro serait préjudiciable aux exportations, et des perturbations du secteur financier pourraient se révéler encore plus dommageables, étant donnée le rôle prépondérant de Londres dans le système financier international. L'exposition directe des banques vis-à-vis des dettes souveraines et bancaires des économies les plus vulnérables de la zone euro est limitée (elle représente environ 17 % du noyau dur de leurs fonds propres de base, répartis à hauteur de 5 points de pourcentage environ pour les emprunteurs souverains et de 12 points de pourcentage pour les banques), mais elles ont des engagements plus importants vis-à-vis des secteurs privés non bancaires de ces économies (de l'ordre de 65 % du noyau dur de leurs fonds propres). La totalité des provisions constituées pour les engagements vis-à-vis des pays européens fragilisés s'établit aux alentours de 9 % du noyau dur des fonds propres de base, à 19 milliards GBP. Les engagements vis-à-vis du système financier des pays du cœur de la zone euro, qui est lui-même vulnérable aux évolutions dans les pays de la périphérie, sont également importants. Ainsi, l'exposition des banques du Royaume-Uni vis-à-vis de leurs homologues allemandes et françaises représente plus de 40 % du noyau dur de leurs fonds propres de base (toutes les données relatives aux engagements et aux provisions correspondent au dernier semestre de 2012; BoE, 2012a).

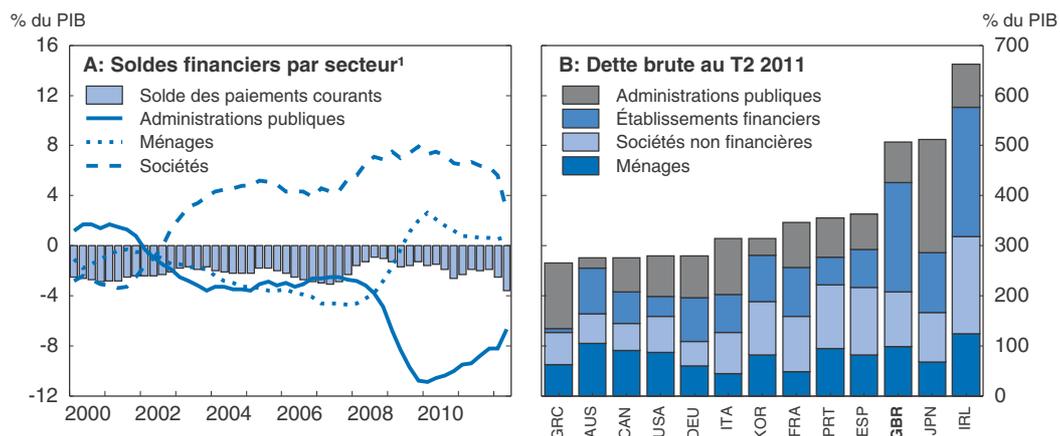
Une croissance plus faible que prévue pourrait peser sur le marché du travail. Toutefois, l'évolution de l'emploi pourrait aussi de nouveau déjouer les prévisions dans un

sens positif. La croissance modérée des salaires tire les coûts de main-d'œuvre vers le bas, tandis que les turbulences financières tendent à rehausser le coût du capital, ce qui favorise les activités à forte intensité de main-d'œuvre. Une diminution des coûts relatifs de main-d'œuvre pourrait encourager les entreprises à conserver leurs travailleurs, en particulier dans les secteurs où les niveaux de qualification exigés sont élevés et les coûts de recrutement et de formation substantiels. Dans certains cas, des réductions supplémentaires du nombre d'heures travaillées pourraient également limiter les pertes d'emplois.

Mesures destinées à rééquilibrer l'économie

Au cœur de la stratégie du gouvernement réside la nécessité de rééquilibrer l'économie, en réduisant le poids des dépenses publiques et de la consommation privée financées par endettement pour accroître celui des exportations et de l'investissement. L'augmentation des patrimoines, en particulier en matière de logement, et l'accès facile au crédit ont incité les ménages à épargner moins (graphique 3, partie A). Malgré une croissance dynamique avant la crise financière, le gouvernement n'a pas réduit les déficits, en partie parce qu'à l'époque, il n'avait pas saisi la nature temporaire de certaines recettes liées à la vigueur des activités financières et du marché du logement. La forte croissance de la consommation et un taux de change tiré vers le haut par des entrées de capitaux ont débouché sur d'amples déficits des paiements courants. Les bénéfices des entreprises ont été renforcés par la solidité de la demande et la faiblesse des coûts de financement, ainsi que par les contributions spécifiques de l'évolution cyclique des marchés de capitaux et du logement ainsi que de la montée des cours du pétrole. La dette a sensiblement augmenté dans tous les secteurs, et la dette intérieure totale équivaut maintenant à cinq fois la production annuelle environ, ce qui représente un des niveaux les plus élevés de l'OCDE (graphique 3, partie B). Compte tenu de son niveau d'endettement élevé, le secteur financier apporte une contribution considérable à la dette totale, mais d'autres secteurs sont également lourdement endettés. Néanmoins, cette dette va généralement de pair avec des avoirs significatifs.

Graphique 3. Dette et capacité de financement



1. Moyenne mobile sur quatre trimestres.

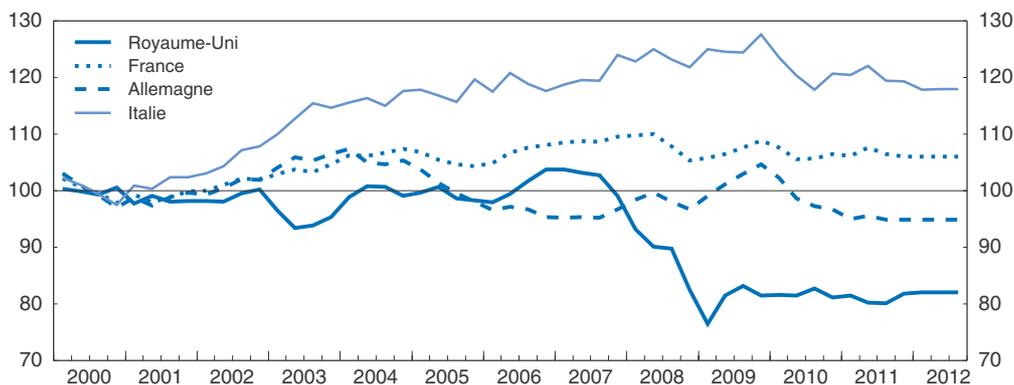
Source : Office des statistiques nationales (Office for National Statistics) et McKinsey Global (2010), « Debt and deleveraging: The global credit bubble and its economic consequences ».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767631>

L'ample excédent financier du secteur privé, de l'ordre de 5 % du PIB actuellement, et l'assainissement budgétaire permettront de ramener la dette à des niveaux plus viables au fil du temps. Néanmoins, la réduction des dépenses des ménages et des administrations publiques suppose que d'autres sources de demande relancent la croissance. Il faut renforcer la compétitivité de l'économie britannique pour stimuler la croissance des exportations, ce qui entraînera ensuite une augmentation des investissements et des revenus. Il convient de noter que la faiblesse des résultats à l'exportation tient à un déficit de compétitivité hors prix, dans la mesure où les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre ont fortement diminué depuis 2007, en raison de la dépréciation de la livre sterling et de la croissance atone des salaires (graphique 4). Le Plan pour la croissance (*Plan for Growth*) du gouvernement intègre un large éventail de réformes structurelles destinées à rehausser le potentiel de croissance de l'économie, notamment un nouveau cadre d'aménagement du territoire, le soutien de projets d'infrastructures, une simplification de la réglementation applicable aux entreprises, un allègement de la fiscalité des sociétés, une assistance aux exportateurs, des mesures de renforcement de la concurrence et du gouvernement d'entreprise, des programmes destinés à améliorer les compétences des travailleurs et à faciliter l'accès aux financements, ainsi que des initiatives de promotion de la croissance verte (HM Treasury-BIS, 2012).

Graphique 4. **Compétitivité dans le secteur manufacturier**¹

Indice, base 100 en 2000



1. Taux de change effectif réel fondé sur les coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier.
Source : Base de données du n° 92 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767650>

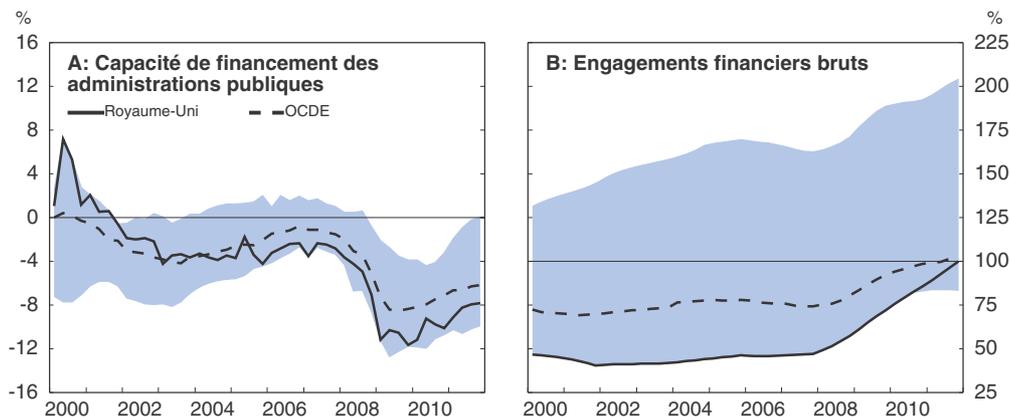
Réduire le déficit et la dette publics est un objectif essentiel

Le déficit public a atteint près de 11 % du PIB en 2009, soit un des niveaux les plus élevés de l'OCDE, rendant impératif l'assainissement des finances publiques, malgré l'atonie de l'activité économique (graphique 5, partie A). Le gouvernement de coalition issu des élections de 2010 s'est lancé dans un ambitieux programme d'assainissement budgétaire, en se fixant pour objectif d'obtenir un solde courant équilibré en données corrigées des variations cycliques à un horizon mobile de cinq ans, et de ramener la dette publique nette en pourcentage du PIB sur une trajectoire descendante en 2015/16. Cette entreprise est étayée par le cadre institutionnel solide en place au Royaume-Uni, dont fait partie l'OBR, organisme indépendant qui est chargé de produire les prévisions économiques et budgétaires officielles. En données corrigées des variations cycliques, le

déficit primaire des administrations publiques a diminué de près de 4 points de PIB entre 2009 et 2011 (tableau 2). Bien que la faiblesse de la croissance ralentisse l'ajustement du déficit total non corrigé, qui demeure supérieur à 8 % du PIB en 2012, la politique budgétaire a gagné en crédibilité. Cela a contribué à maintenir les coûts d'emprunt des administrations publiques à un bas niveau, ce qui est crucial pour rétablir la viabilité des finances publiques, dans la mesure où la dette publique atteignait plus de 90 % du PIB (suivant la définition de Maastricht) à la fin de 2012 (graphique 5, partie B).

Graphique 5. **Déficit et dette des administrations publiques**¹

En pourcentage du PIB



1. L'aire grisée correspond à l'écart entre les valeurs maximale et minimale de l'indicateur considéré parmi les sept grands pays de l'OCDE.

Source : Base de données du n° 92 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767669>

Tableau 2. **Sélection d'indicateurs budgétaires**¹

En pourcentage du PIB

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Capacité de financement des administrations publiques ¹	-2.8	-5.0	-10.9	-10.1	-8.3	-6.6	-6.9	-6.0
Capacité de financement corrigée des variations cycliques ²	-5.1	-6.8	-10.5	-9.1	-7.5	-5.6	-5.7	-4.9
Solde primaire corrigé des variations cycliques ²	-3.2	-4.9	-9.0	-6.4	-4.5	-2.7	-3.0	-2.1
Dépenses courantes	41.5	43.1	46.8	47.2	46.4	47.0	45.7	44.6
Recettes courantes	40.6	40.8	39.5	39.8	40.0	40.2	40.3	40.2
Formation brute de capital fixe	1.9	2.3	2.7	2.5	2.2	2.1	1.8	1.8
Dette publique brute, suivant la définition des comptes nationaux	47.0	57.1	72.0	79.4	85.0	89.5	93.7	96.7
Dette publique brute, suivant la définition de Maastricht	44.2	52.3	67.8	85.6	99.9	105.3	110.4	113.9
Dette publique nette	28.3	33.1	43.9	53.8	67.8	73.0	78.0	81.5

1. Inclut les 28 milliards GBP d'actifs du régime de retraite de la Poste britannique, Royal Mail, reçus par l'État en 2012, qui représentent 1.8 % du PIB.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

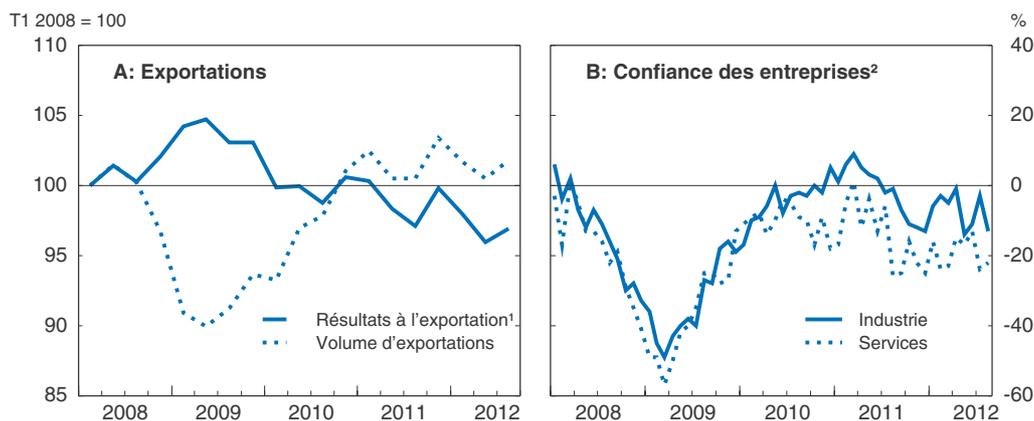
Source : Base de données du n° 92 des Perspectives économiques de l'OCDE.

La situation économique mondiale pèse sur l'économie britannique

Jusqu'à la fin de 2011, l'économie montrait des signes de rééquilibrage entre les secteurs intérieur et extérieur, quoique à un rythme décevant compte tenu de la dépréciation de la livre sterling. Néanmoins, le nouveau fléchissement de la zone euro, conjugué à la crise de la dette souveraine, freine les exportations, dont la moitié est traditionnellement destinée aux autres pays de l'Union européenne (graphique 6, partie A).

La crise de la zone euro se répercute également sur la confiance des entreprises, ce qui les dissuade d'investir et d'embaucher (graphique 6, partie B). Les conditions financières se sont par ailleurs durcies, car les coûts de financement bancaire ont augmenté et les prêteurs sont extrêmement prudents dans un contexte d'incertitude. Cela pourrait expliquer en partie la lenteur du redéploiement des ressources vers les secteurs exportateurs ces derniers temps.

Graphique 6. **Environnement extérieur et confiance des entreprises**



1. Ratio de la croissance des exportations en volume à la croissance des marchés d'exportation en volume (mesurée par la moyenne pondérée des taux de croissance des importations des partenaires commerciaux).
2. Mesurée par un solde en pourcentage, obtenu en soustrayant le pourcentage d'entreprises qui font état de baisses du pourcentage d'entreprises qui font état de hausses.

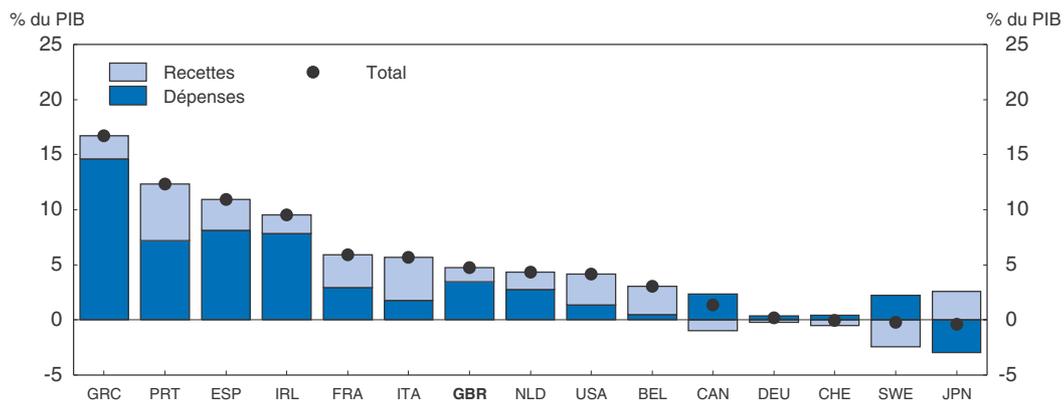
Source : Base de données du n° 92 des Perspectives économiques de l'OCDE et Commission européenne.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767688>

La flexibilité du cadre budgétaire devrait être exploitée si la croissance ne se redresse pas

L'orientation de la politique budgétaire du gouvernement reste appropriée. Il est essentiel d'assainir les finances publiques à moyen terme. Dans la mesure où le déficit public est toujours supérieur à 8 % du PIB et la dette brute des administrations publiques à 80 % du produit intérieur brut, le rétablissement de la viabilité budgétaire doit rester un objectif primordial. Le plan d'assainissement budgétaire est substantiel (graphique 7). En outre, il repose en grande partie sur des réductions de dépenses, qui, à l'échelle de l'OCDE, se sont généralement avérées plus efficaces que les augmentations d'impôts pour assainir durablement les finances publiques (Guichard et al., 2007). Un cadre institutionnel solide et une crédibilité acquise par la réalisation des objectifs budgétaires visés jusqu'ici ont renforcé la confiance à l'égard de la politique budgétaire britannique et de la trajectoire d'assainissement budgétaire à moyen terme. Le cadre budgétaire prévoit légitimement des marges de manœuvre permettant de s'adapter à une évolution de la situation économique moins favorable que prévu, qui permettent de laisser jouer les stabilisateurs automatiques. L'objectif complémentaire suivant lequel la dette publique nette doit diminuer en proportion du PIB à partir de 2015/16 pourrait toutefois faire obstacle au libre jeu des stabilisateurs automatiques. Le report de l'échéance à compter de laquelle la dette doit refluer ne devrait pas déclencher de réactions négatives de la part des marchés, à condition que l'engagement fort et crédible vis-à-vis de l'assainissement des finances publiques à moyen terme soit préservé. Le gouvernement ayant fourni de plus amples détails

Graphique 7. Plans d'assainissement budgétaire

2009-2013¹

1. Contribution totale à l'assainissement budgétaire des mesures prises concernant les dépenses et les recettes.
 Source : Base de données du n° 91 des Perspectives économiques de l'OCDE et Enquête de l'OCDE sur l'assainissement budgétaire de 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767707>

concernant ses plans de consolidation budgétaire à moyen terme dans sa déclaration du 5 décembre (*Autumn Statement*), sa décision de poursuivre le plan de consolidation budgétaire existant et de ne pas contrecarrer l'action des stabilisateurs automatiques pour atteindre l'objectif supplémentaire de dette est appropriée. Néanmoins, les évolutions mondiales ont montré qu'une perte de la confiance des marchés pouvait avoir des conséquences brutales et graves ; or, une forte hausse des taux d'intérêt serait particulièrement dommageable pour une économie aussi endettée que le Royaume-Uni.

La politique monétaire est expansionniste et doit le rester

La politique monétaire a légitimement contribué de manière essentielle à soutenir l'économie depuis le début de la crise économique et financière mondiale. Le taux directeur de la Banque d'Angleterre s'établit toujours à 0,5 % depuis mars 2009. Cela a soulagé les entreprises et les ménages endettés confrontés à une baisse de leurs revenus du fait du fléchissement de l'activité, et permis aux créanciers de se montrer plus souples. Les banques ont également bénéficié d'une baisse de leurs coûts de refinancement. Néanmoins, la faiblesse des taux directeurs n'a pas été entièrement répercutée sur les taux débiteurs des banques, l'exacerbation des risques et la nécessité pour les banques de réduire l'effet de levier ayant fait augmenter les marges d'intérêt.

Le taux directeur approchant de zéro, la Banque d'Angleterre s'est tournée vers l'assouplissement quantitatif pour soutenir une économie en perte de vitesse. Celui-ci semble influencer sur la production et l'inflation essentiellement par le canal du rééquilibrage des portefeuilles. Pour autant que les actifs acquis par la Banque d'Angleterre et les liquidités soient des substituts imparfaits, les investisseurs qui vendent des actifs à la banque centrale achètent d'autres actifs à long terme, ce qui fait monter leur cours et diminuer leur rendement. Depuis mars 2009, des séries successives d'acquisitions d'actifs financées au moyen des réserves à la banque centrale ont porté les avoirs de la Banque d'Angleterre en titres à long terme, essentiellement constitués de fonds d'État, à 375 milliards GBP (soit près de 25 % du PIB). La Banque d'Angleterre estime que le premier programme d'assouplissement quantitatif, mis en œuvre en 2009 (200 milliards GBP, soit

14 % du PIB) a pu entraîner une baisse des rendements des fonds d'État de l'ordre de 100 points de base, une augmentation du PIB de 1.5-2 % et une hausse de l'inflation comprise entre 0.75 et 1.5 point de pourcentage (Joyce et al., 2011 ; Bridges et Thomas, 2012 ; Kapetanios et al., 2012). Cet effet est comparable à celui d'une réduction du taux directeur comprise entre 150 et 300 points de base. On estime que l'assouplissement quantitatif a entraîné une diminution de 75 points de base des rendements des obligations de sociétés classées en catégorie « investissement ». Les investisseurs ayant également diversifié leurs portefeuilles en se tournant vers des actifs étrangers, il est possible que l'assouplissement quantitatif ait induit une dépréciation de 4 % de la livre sterling, même si une incertitude considérable entoure cette estimation, dans la mesure où il est difficile d'isoler l'impact d'autres facteurs influant sur le taux de change (Joyce et al., 2011).

Une inflation nettement supérieure à l'objectif visé en 2010 et 2011, résultant des effets à retardement de la dépréciation de la livre sterling, des hausses d'impôts indirects et des augmentations des prix de l'énergie et d'autres produits de base, a incité à la prudence le Comité de politique monétaire (MPC, *Monetary Policy Committee*), qui a pris en compte ces dépassements dans ses décisions concernant le renforcement de l'assouplissement quantitatif. Néanmoins, le nouvel accès de faiblesse de l'économie, les incertitudes inhérentes à l'environnement international, une prévision d'inflation inférieure à l'objectif à moyen terme, et un reflux rapide de l'inflation ont conduit à l'annonce d'une reprise de l'assouplissement quantitatif en octobre 2011, puis de nouveau en juin 2012.

Or, les mesures d'assouplissement quantitatif ne sont pas sans risques (BRI, 2012 ; Dale, 2012 ; White, 2012) et leur efficacité pourrait se révéler décroissante (Meaning et Zhu, 2011). Ces mesures sont indéniablement positives pour les bilans publics et privés à court terme, mais sur le long terme, elles risquent de perpétuer des bilans dégradés, de fausser le fonctionnement des marchés de capitaux et d'entraîner une mauvaise répartition du crédit, comme cela s'était produit au Japon dans les années 90. Néanmoins, les initiatives prises avec détermination par le gouvernement pour réduire le déficit budgétaire et remédier aux faiblesses du système financier limitent ces risques au Royaume-Uni. La faiblesse des taux d'intérêt pourrait également avoir un effet de contre-incitation à l'épargne. Cela peut certes être souhaitable dans une certaine mesure en période d'atonie de la demande, mais cela risque également d'entraver l'accumulation de capital et la croissance sur le long terme. Dans la mesure où l'assouplissement quantitatif entraîne un aplatissement de la courbe des rendements, il tend à comprimer les marges des banques et à réduire la rentabilité des compagnies d'assurance ainsi que des organismes de retraite. Néanmoins, l'impact de l'assouplissement quantitatif sur les déficits des organismes de retraite, s'il est non négligeable pour les régimes nettement sous-capitalisés, reste modeste par rapport à celui d'autres facteurs, tels que les fluctuations des cours des actions (Bean, 2012).

À mesure que les avoirs en valeurs mobilières de la banque centrale augmentent, la sortie de l'assouplissement quantitatif risque de devenir plus délicate, exacerbant les anticipations d'inflation. Néanmoins, le Comité de politique monétaire a clairement indiqué que sa décision concernant cette sortie serait fondée sur la réalisation de l'objectif d'inflation à moyen terme. Les risques inflationnistes sont faibles, étant donné le volant de ressources inutilisées dans l'économie et la lenteur de la progression des salaires. Enfin, les conditions monétaires accommodantes à l'échelle mondiale pourraient entraîner une prise de risques excessive et alimenter des bulles, par exemple au niveau des prix des produits de base, du secteur du logement ou des actifs des économies émergentes,

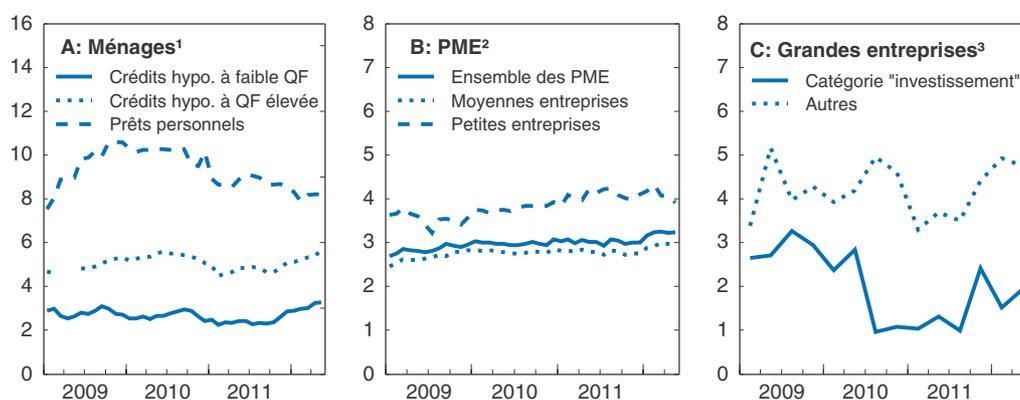
menaçant la stabilité financière mondiale. Une coopération internationale renforcée permettrait d'assurer un traitement adéquat de ces risques.

Globalement, dans la situation économique actuelle, une nouvelle expansion du programme d'achat d'actifs se justifierait si l'atonie de l'activité économique perdure. Cela dit, il faudrait continuer à observer attentivement l'impact de l'assouplissement quantitatif sur les marchés de capitaux, et élaborer une stratégie claire de retrait des liquidités tant que nécessaire une fois la reprise de l'activité économique engagée. Le renforcement de l'orientation expansionniste de la politique monétaire pourrait également passer par une réduction du taux directeur à un niveau proche de zéro et l'achat de titres privés dans le cadre de l'assouplissement quantitatif. Dans les circonstances actuelles, ces options ne semblent pas être clairement plus avantageuses qu'un renforcement de l'assouplissement quantitatif.

Des mesures sont adoptées pour assouplir les conditions de liquidité et de crédit

Les tensions sur la liquidité associées à la crise de la dette souveraine dans la zone euro ont amené la Banque d'Angleterre à lancer un dispositif élargi de prise en pension, l'*Extended Collateral Term Repo Facility (ECTR)*, qui permet aux banques d'obtenir des liquidités à court terme via la mise en pension d'un large éventail d'actifs admis en garantie, pour une période pouvant aller jusqu'à six mois. La forte aversion pour le risque liée aux craintes suscitées par les évolutions financières dans la zone euro a nettement alourdi les coûts de financement des banques, entravant la distribution du crédit à la sphère réelle de l'économie, notamment aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux ménages (graphique 8). La Banque d'Angleterre, avec l'accord du Trésor, a lancé en juillet 2012 un Programme de financement du crédit (FLS, *Funding for Lending Scheme*) pour abaisser les coûts de financement des banques qui augmentent leur volume de prêts, les

Graphique 8. Conditions de crédit



1. Prime de risque de crédit, en points de pourcentage. Le sigle QF désigne la quotité de financement, c'est-à-dire le ratio prêt/valeur du bien.
2. Écart en points de pourcentage entre le niveau médian indicatif des taux d'intérêt sur les nouvelles facilités à taux variable destinées aux petites et moyennes entreprises (PME), d'une part, et le taux de rémunération des réserves des banques commerciales à la Banque d'Angleterre, d'autre part.
3. Primes de risque sur les prêts consortiaux, qui concernent généralement les grandes entreprises, en points de pourcentage.

Source : Banque d'Angleterre (BoE, *Bank of England*), « Financial Stability Report, June 2012 » et « Trends in Lending, July 2012 ».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767726>

frais payés par les banques dépendant de leur performance en termes d'expansion du crédit. Les coûts de financement des banques ont considérablement chuté après le lancement du programme et l'effet escompté du FLS est un redressement du crédit, notamment hypothécaire. À ce jour, 35 banques ont souscrit au programme. Ces banques représentent environ 82 % de l'encours de prêts éligibles aux ménages et entreprises non-financières. Il n'est cependant pas sûr que le FLS permette une expansion significative du crédit, car cela dépend de la mesure dans laquelle la lenteur de la croissance du crédit est imputable à des tensions sur l'offre liées à des difficultés de financement, plutôt qu'à une faiblesse de la demande et à un manque de solvabilité des emprunteurs. Les autorités devront surveiller de près les souscriptions au FLS et son fonctionnement.

Les dispositifs publics destinés à fournir des liquidités aux banques en période de tensions se sont révélés d'une importance décisive pour atténuer les contractions temporaires de l'offre de financements au paroxysme de la crise financière mondiale de 2009, et la sortie de ces dispositifs s'est déroulée sans heurts. Les quelque 185 milliards GBP de bons du Trésor avancés dans le cadre du Programme spécial de liquidité (SLS, *Special Liquidity Scheme*) ont été remboursés, et la dette émise dans le cadre du Programme de garantie de crédit (*Credit Guarantee Scheme*) a chuté de 95 % par rapport au pic de 140 milliards GBP environ qu'elle avait atteint (BoE, 2012b).

Certains éléments laissent à penser qu'un système financier perturbé peut entraver le redéploiement des ressources entre secteurs, retardant la reprise et le rééquilibrage de l'économie (Broadbent, 2012). Les reprises suivant des crises financières ont tendance à être faible, ce qui entraîne des pertes de production permanentes relatives à tendances à long terme et une faiblesse persistante de la croissance de la productivité (Reinhart et Rogoff, 2009). Ceci est lié à une variété de facteurs, y compris une surestimation de la croissance tendancielle avant la crise, la persistance d'une mauvaise affectation du capital et du travail, du surendettement et une altération de l'intermédiation financière (Borio, 2012).

Le système financier se renforce

À la suite de la crise économique et financière mondiale, le Royaume-Uni a agi plus vite et plus résolument que la plupart des autres pays de l'OCDE pour renforcer son système financier. La mise en place d'un nouveau cadre de surveillance et de réglementation financières est en cours, cadre dans lequel la Banque d'Angleterre est chargée de la surveillance macroprudentielle du système financier (via le Comité de politique financière) et de la supervision de la surveillance microprudentielle courante des entreprises de services financiers (via l'Autorité de réglementation prudentielle). Un tel cadre permettra une meilleure surveillance du système financier. Le Comité de politique financière (FPC, *Financial Policy Committee*), qui sera mis en place au sein de la Banque d'Angleterre, sera chargé d'identifier, de surveiller et d'éliminer ou réduire, en prenant les mesures nécessaires, les risques systémiques, en vue de protéger le système financier britannique et de renforcer sa résilience. Un FPC intérimaire a été mis en place pour assumer, dans la mesure du possible, les fonctions du FPC permanent jusqu'à l'adoption du projet de loi sur les services financiers (*Financial Services Bill*). Ainsi, il a récemment incité l'Autorité des services financiers (FSA, *Financial Services Authority*) à ajuster ses règles en matière de liquidité et de fonds propres, compte tenu des tensions financières liées à la zone euro.

Le rapport de stabilité financière de la Banque d'Angleterre de novembre 2012 a également recommandé à la Financial Services Authority (FSA) que les fonds propres des banques reflètent une évaluation réaliste de leurs actifs et de leurs coûts futurs et un calcul

prudent des pondérations de risque. Le cas échéant, du capital doit être levé ou les bilans restructurés d'une manière qui n'entrave pas les prêts à l'économie réelle. Dans le cadre d'un système financier innovant, en évolution constante et interconnecté au niveau international, une surveillance macroprudentielle efficace – notamment la surveillance des niveaux de levier financier, des engagements internationaux des banques et du secteur bancaire parallèle – sera décisive pour prévenir de futures crises.

Le gouvernement a confié pour mission à la Commission indépendante sur les banques (ICB, *Independent Commission on Banking*) d'examiner les moyens de renforcer la stabilité et la concurrence dans le système bancaire. La Commission a présenté son rapport final en septembre 2011, et le gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre la plupart de ses recommandations, même s'il reverra à la baisse les obligations prévues en matière de levier financier et envisage de permettre aux banques commerciales de recourir à certains instruments dérivés pour offrir à leur clientèle des possibilités de gestion des risques. Un projet de loi pour mettre en œuvre les recommandations de l'ICB a été publié en octobre 2012 et est en cours d'examen prélegislatif par la Commission parlementaire sur les normes bancaires (*Parliamentary Commission on Banking Standards*), la législation étant attendue pour 2013. Il existe de grandes similitudes entre les recommandations de l'ICB et celles de la commission Liikanen de l'Union européenne, ce qui devrait faciliter la mise en œuvre des recommandations de l'ICB, même si des ajustements seront nécessaires pour assurer une compatibilité totale.

La principale recommandation du rapport de l'ICB est de mettre en place un cloisonnement entre les activités de banque de réseau et les activités internationales de banque de grande clientèle et de banque d'investissement, afin de remédier au problème des établissements « trop grands pour faire faillite » et de protéger les activités bancaires nationales des chocs financiers mondiaux. Le Royaume-Uni retire des bénéfices considérables du rôle joué par la City de Londres en tant que grand centre financier international. Néanmoins, ainsi que l'a montré la crise de 2008-09, les activités financières risquées peuvent menacer la stabilité financière, perturber le financement de l'économie nationale, et imposer une lourde charge financière aux contribuables lorsque les banques doivent être renflouées. Au cours de la crise financière mondiale, les établissements axés sur la banque d'investissement ont été les plus problématiques en termes de contagion et de risque de contrepartie (Blundell-Wignall et al., 2009).

Une stratégie de cloisonnement présente plusieurs avantages. Elle rend plus facile et moins coûteuse la résolution des défaillances des banques en difficulté, ce qui évite de faire assumer une charge excessive aux contribuables, et elle renforce la résilience de la banque de réseau aux chocs financiers externes. Elle facilite par ailleurs le suivi des activités bancaires par les acteurs du marché, d'où une meilleure tarification des risques, et par les autorités, d'où une meilleure réglementation prudentielle. Néanmoins, pour que le cloisonnement entre les activités de banque d'investissement et de banque de réseau soit et demeure efficace, il faudra que le système financier et le secteur bancaire parallèle soient surveillés avec vigilance. L'utilisation de produits dérivés devra être limitée et faire l'objet d'un suivi attentif, afin que ce cloisonnement ne soit pas affaibli.

La Commission indépendante sur les banques a également recommandé que les fonds propres des grandes banques de réseau représentent au moins 10 % de leurs actifs pondérés des risques, et que les grands groupes bancaires aient une capacité primaire d'absorption des pertes d'au moins 17 % à 20 % de leurs actifs pondérés des risques d'ici à 2019, ce qui constituerait un des niveaux les plus exigeants de l'OCDE. Les banques ont

déjà sensiblement renforcé leurs capitaux propres depuis 2007, mais la progression de leurs ratios de fonds propres a marqué le pas en 2011 compte tenu du recul de leur rentabilité. Néanmoins, le ratio de fonds propres durs (*Core Tier 1*) du système bancaire s'établissait aux alentours de 12 % en 2011, soit au-dessus de celui observé dans la plupart des autres pays européens, et seulement légèrement en deçà de celui des États-Unis. Le ratio moyen de levier financier (défini comme le rapport entre actifs et fonds propres) des grandes banques britanniques a également diminué de 34 en 2008 à 18 en 2011 (BoE, 2012b).

Encadré 2. **Recommandations concernant les politiques macroéconomiques et financières**

Continuer de soutenir l'économie en mettant en œuvre une politique monétaire accommodante. Poursuivre l'assouplissement quantitatif, le soutien au crédit et l'apport de liquidités.

Continuer de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, comme autorisé par la flexibilité du cadre budgétaire. Préserver l'engagement fort des autorités vis-à-vis de l'assainissement des finances publiques à moyen terme.

Mettre en œuvre les principales recommandations de la Commission indépendante sur les banques (ICB, *Independent Commission on Banking*) et continuer de renforcer le système de surveillance financière, notamment en surveillant le secteur bancaire parallèle. Veiller à ce que le cloisonnement entre les activités de banque d'investissement et de banque de réseau devienne effectif.

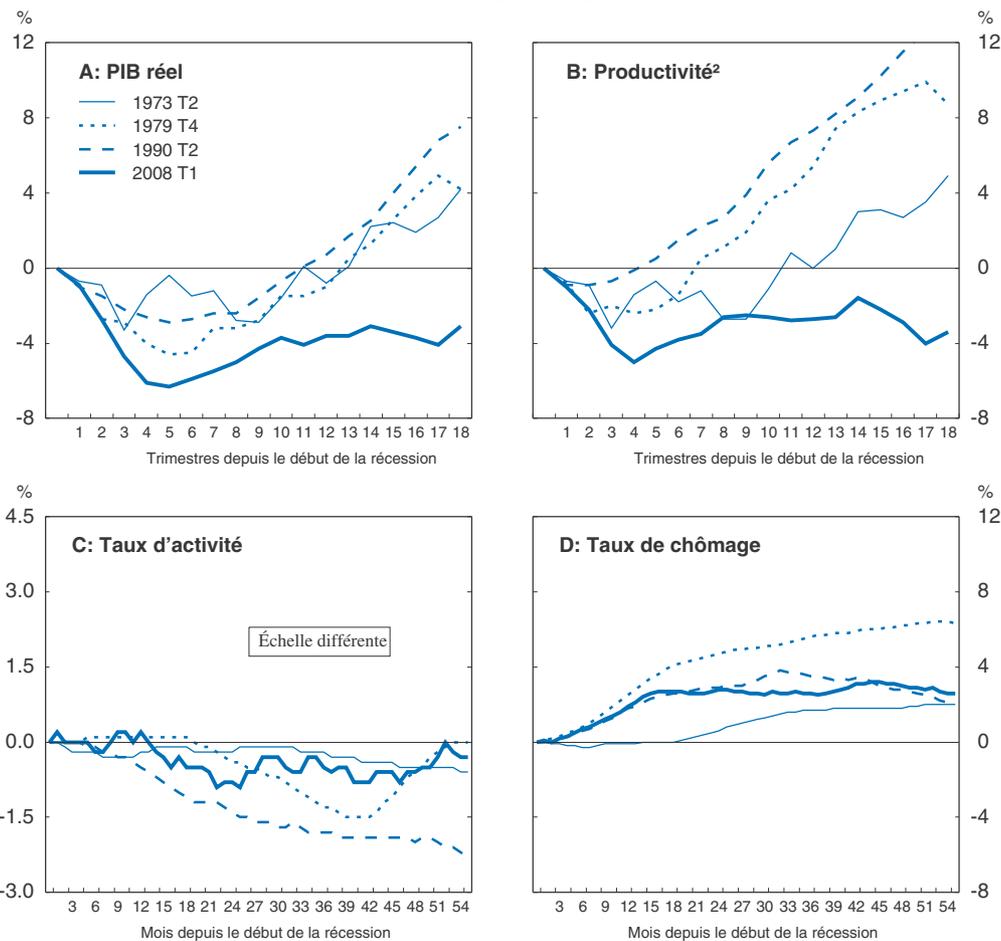
Les politiques du marché du travail et les politiques de protection sociale visent à encourager le travail et à accroître l'employabilité, tout en protégeant les plus vulnérables

Les performances du marché du travail ont régulièrement dépassé les prévisions

L'emploi s'est accru plus et le chômage a augmenté moins qu'attendu étant donné l'évolution de la production. L'accroissement du taux de chômage a été semblable à celui des années 90 et bien moindre que celui des années 80, malgré un fléchissement plus prononcé de la production (graphique 9, partie D). À 8 % environ de la population active, ce taux est proche de la moyenne de l'OCDE, mais de près de 3 points inférieur à la moyenne de l'Union européenne (UE15). Si la contraction de la production est la plus marquée et la plus prolongée de la période d'après-guerre, le recul de l'utilisation de la main-d'œuvre est plus modéré, une grande partie des ressources non utilisées étant absorbée par une diminution de la productivité du travail (graphique 9, parties A à C). Cette performance est d'autant plus remarquable que le taux d'activité, en particulier parmi les travailleurs seniors est resté à peu près stable, contrairement à ce qui s'était passé dans les années 90. Les pays qui ont enregistré des pertes de production analogues à celles du Royaume-Uni depuis 2008, comme le Danemark et l'Espagne, ont souffert de déclin de l'emploi en pourcentage beaucoup plus prononcés. Au cours de la même période, les États-Unis ont connu une contraction bien plus importante de l'emploi, malgré une reprise qui a ramené le PIB au-dessus de son niveau maximum d'avant la crise.

Les pertes d'emploi ont été importantes dans le secteur de la construction et les activités manufacturières. Le déclin de l'emploi dans la construction revêt essentiellement un caractère conjoncturel alors que, dans le secteur manufacturier, la récession a prolongé une tendance à la baisse de long terme de l'emploi. Le secteur des services a permis la

Graphique 9. Évolution du marché du travail par rapport aux récessions précédentes

Écart par rapport au pic¹

1. Variation en pourcentage du PIB réel et de la productivité. Variation, en points de pourcentage, du taux d'activité et du taux de chômage.

2. Soit le PIB réel divisé par l'emploi total.

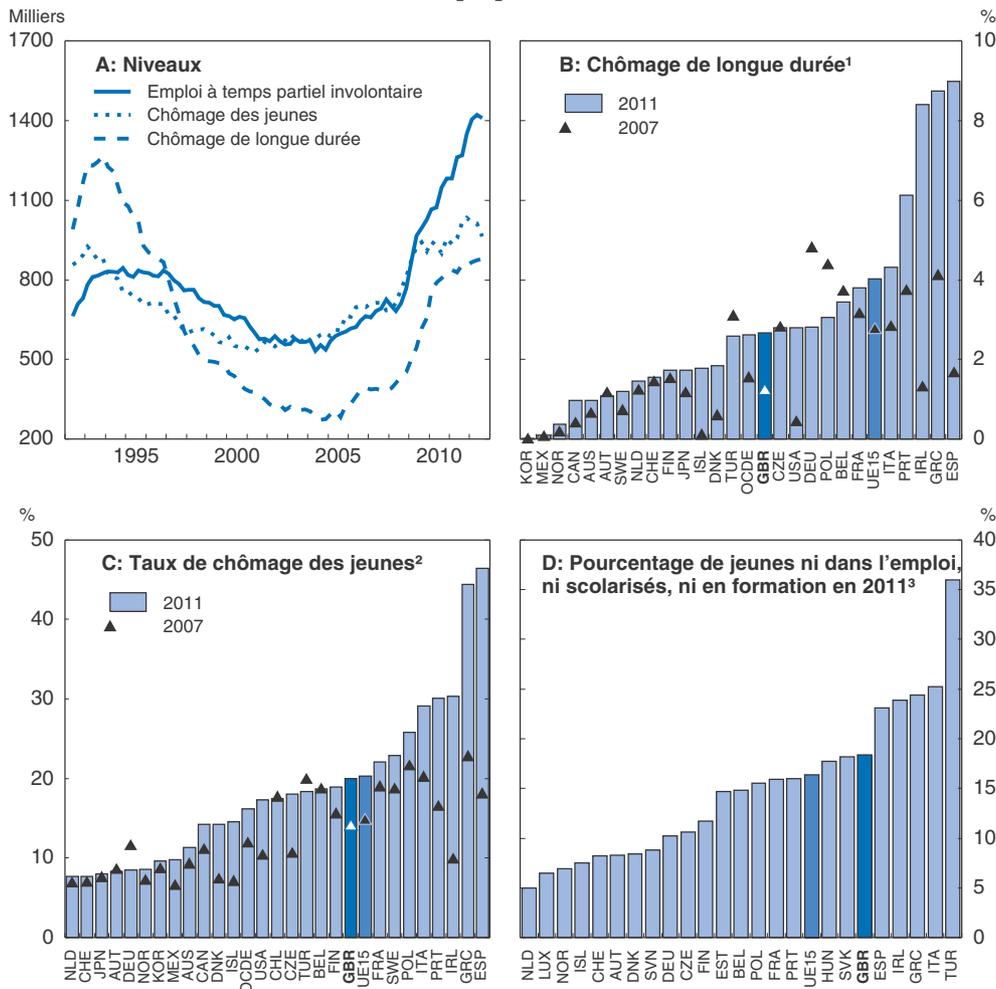
Source : Office for National Statistics.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767745>

création d'emplois, avec toutefois des différences entre les sous-secteurs. L'administration publique, la santé et l'éducation sont les secteurs où l'emploi a augmenté le plus fortement ces quatre dernières années, mais des coupes dans l'emploi public sont attendues à terme. La flexibilité du marché du travail contribue à expliquer les pertes relativement limitées de l'emploi ces dernières années. Les salaires réels se sont ajustés à la baisse de la productivité, ce qui a atténué les pressions s'exerçant sur les entreprises pour qu'elles réduisent leurs effectifs. Les ajustements de nombre d'heures travaillées par salarié ont aussi limité les pertes d'emploi.

Mais les jeunes au chômage et les travailleurs à temps partiel involontaires sont nombreux

Le chômage de longue durée et le chômage des jeunes ainsi que le travail à temps partiel involontaire se sont sensiblement accrus, pour toucher aujourd'hui, respectivement, près de 900 000, 950 000 et 1.4 million de personnes (graphique 10, partie B). Le taux de

Graphique 10. **Chômage de longue durée et chômage des jeunes et travail à temps partiel involontaire**

- 18-24 ans ni dans l'emploi, ni scolarisés, ni en formation.
- Chômage d'une durée de plus d'un an, en pourcentage de la population active.
- 15-24 ans.

Source : Office for National Statistics, Eurostat et Base de données des Statistiques de la population active de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932767764>

chômage de longue durée est légèrement plus élevé que la moyenne de l'OCDE, mais reste sensiblement inférieur à la moyenne de l'Union européenne (UE15) (graphique 10, partie B). Même si le chômage des jeunes a diminué récemment, il est un peu plus élevé que dans l'UE15 et bien supérieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 10, partie C), bien que dans le chômage des jeunes entrent quelque 300 000 étudiants à temps complet (30 % environ du total), ce qui rend difficile les comparaisons internationales. Les jeunes qui entrent sur le marché du travail sont généralement les plus fortement touchés par les récessions. Cependant, le chômage des jeunes a commencé de s'accroître avant la récession, de sorte qu'il n'est pas facile de déterminer dans quelle mesure il s'agit d'un problème de caractère plus structurel.

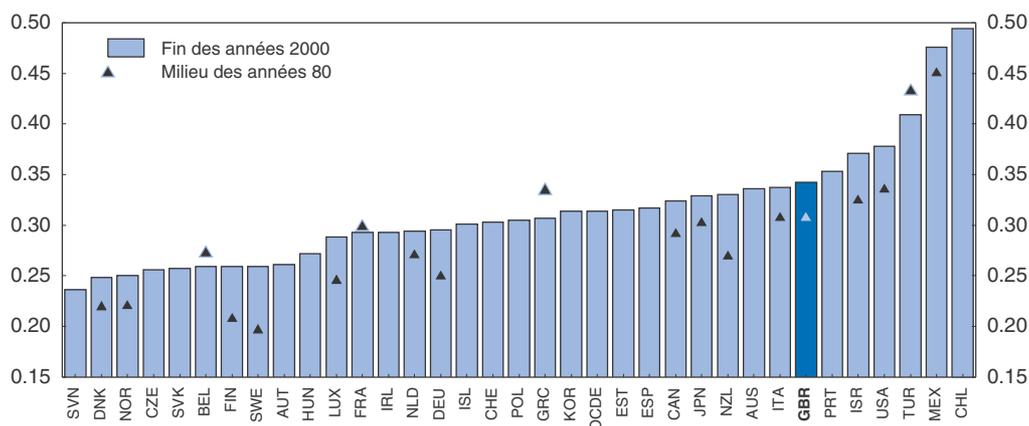
En outre, le nombre de jeunes ni dans l'emploi, ni scolarisés, ni en formation s'est inscrit sur une tendance à la hausse et figure parmi les plus élevés d'Europe, dépassé seulement dans quelques pays du Sud membres de l'UE, la Turquie et l'Irlande (graphique 10, partie D).

Ces jeunes sont confrontés à une exclusion durable du travail, pouvant laisser des séquelles permanentes sur les individus concernés, affaiblir le potentiel de croissance économique à long terme à mesure que le capital humain s'érode et nuire à la cohésion sociale. Le fort niveau de chômage et d'inégalités compromet également le bien-être.

L'inégalité et la pauvreté sont élevées

La situation du marché du travail creuse l'écart de revenu entre les salariés à plein-temps et les travailleurs à temps partiel, exerçant un emploi peu sûr et souvent mal rémunéré, qui représentent une part de plus en plus importante de la population active. Cette évolution intervient alors même que l'inégalité des revenus, déjà marquée, se creusait même avant la récession, comme dans nombre d'autres pays de l'OCDE (graphique 11). Les causes sous-jacentes de la montée des inégalités sont liées à la mondialisation, aux changements technologiques, ainsi qu'aux évolutions des institutions, des politiques et des règlements relatifs aux marchés des produits et du travail. Bien que l'inégalité ait reculé en 2010-11, la diminution des revenus réels étant plus importante au sommet qu'au bas de l'échelle, la pauvreté absolue s'est accrue (Cribb et al., 2012). En outre, des réductions significatives des transferts sociaux affecteront profondément les ménages à faible revenu.

Graphique 11. Évolution de l'inégalité des revenus¹



1. Mesurée par le coefficient de Gini sur la base d'un revenu disponible des ménages harmonisé, hors impôts et transferts.

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution du revenu des ménages et la pauvreté.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767783>

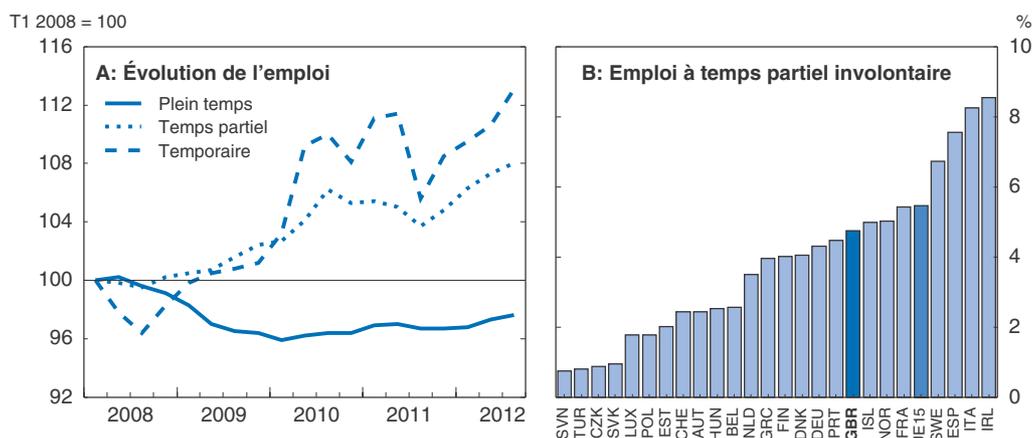
L'équité est importante pour assurer le soutien public à un effort nécessaire d'assainissement budgétaire, qui devra être maintenu sur une période prolongée. Les restrictions des dépenses au titre des services publics, imposées par la situation des finances publiques, toucheront le plus durement les pauvres, car leur consommation de services publics est plus forte par rapport à leur revenu que celle des plus aisés et ils ont moins accès à des services de substitution. Cependant, des gains d'efficacité pourraient, du moins en partie, compenser la diminution des dépenses. D'après les études de l'OCDE, des possibilités importantes d'amélioration de l'efficacité existent à la fois dans l'éducation et les soins de santé au Royaume-Uni (Sutherland et al., 2007 ; OCDE, 2010a).

Pour préserver la qualité des services publics, tout en assurant la viabilité budgétaire, il sera indispensable de tirer parti des gains d'efficacité potentiels.

L'augmentation des prix du carburant et, dans une moindre mesure, des prix de l'eau, fait peser une charge de plus en plus lourde sur les ménages à faible revenu. Une aide devrait leur être fournie d'une manière qui ne nuise pas à l'environnement, en mieux ciblant les transferts financiers et en prenant des mesures pour améliorer l'efficacité énergétique et la gestion des ressources. Une augmentation progressive du taux de la TVA sur la consommation énergétique nationale, pour le passer au fil du temps de 5 % au taux standard de 20 %, encouragerait la cohérence des politiques en matière de lutte contre les changements climatiques et contribuerait à l'efficacité de la fiscalité (OCDE, 2011b). Pour répondre aux préoccupations distributionnelles, une aide ciblée pourrait être mise en place. De même, imposer des conditions de ressources sur les allocations de chauffage d'hiver (« Winter Fuel Payments »), pourrait rendre plus efficace la lutte contre la pauvreté énergétique. À mesure que les programmes « Green Deal » et « Energy Company Obligation » sont mis en œuvre pour encourager les investissements dans l'efficacité énergétique, il faudra s'assurer que les ménages ayant des difficultés d'accès aux combustibles ne sont pas oubliés. Le suivi de la qualité des installations d'isolation, éventuellement par le biais d'un organisme unique, encouragerait l'investissement. La rationalisation de la procédure de certification pour les nouveaux produits d'isolation favoriserait la concurrence et l'innovation.

Les réductions prévues des dépenses publiques et le passage à des taux plus faibles d'indexation des prestations renforceront encore l'inégalité, du moins à court terme. Le chômage et le sous-emploi sont aussi de puissants facteurs d'inégalité et de pauvreté. L'emploi est le meilleur moyen de sortir de la pauvreté, ce qui justifie que la priorité soit donnée aux mesures d'incitation et de soutien au retour à l'emploi, même si un arbitrage doit généralement être opéré, éventuellement par le biais de la conditionnalité, entre le renforcement des incitations au travail et la réduction de l'inégalité par la redistribution du revenu (IFS, 2012). Cependant, le fait d'exercer un emploi n'est pas nécessairement suffisant pour sortir de la pauvreté. Le nombre de travailleurs pauvres augmente, car le marché du travail devient de plus en plus polarisé (graphique 12). La progression du travail

Graphique 12. Temps partiel et emploi temporaire¹



1. En pourcentage de l'emploi total. Les données concernent 2011.

Source : Office for National Statistics et Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767802>

à temps partiel et du travail temporaire involontaire dans des emplois peu qualifiés joue sans doute un rôle à cet égard, car la durée du travail des travailleurs à temps partiel est en moyenne de moitié inférieure à celle des travailleurs à temps plein et leur rémunération ne représente qu'un tiers de celle de ces derniers.

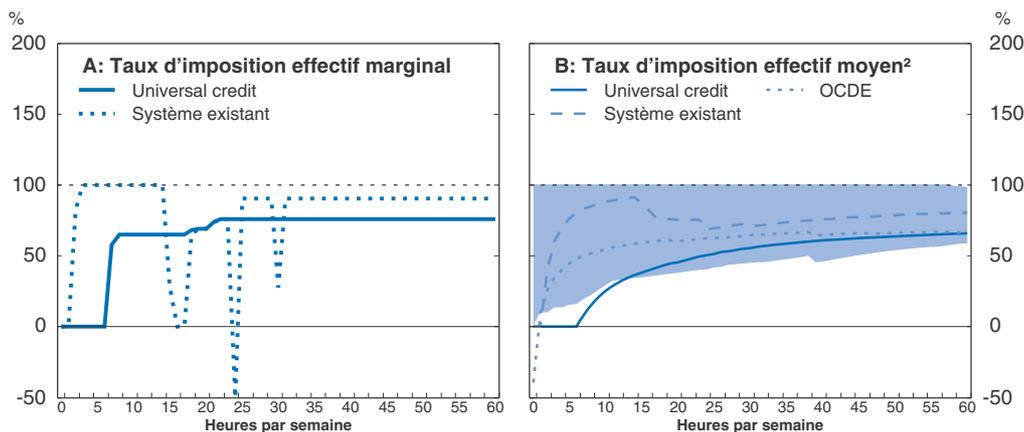
Rationaliser le système de protection sociale et renforcer les incitations au travail

Le système de protection sociale couvre une partie importante de la population, y compris les personnes âgées, les handicapés, les chômeurs, les parents isolés et les familles avec enfants. Il permet d'apporter une aide à la fois à ceux qui n'ont pas de travail et à ceux qui ont un travail mais un faible revenu. Le chômage restant élevé, les salaires réels diminuent et le travail à temps partiel augmente, ce filet de sécurité devenant de plus en plus essentiel. La récession et les réductions des dépenses publiques risquent d'accroître la pauvreté. Une intervention précoce pour aider ceux qui en ont le plus besoin, y compris les personnes risquant de perdre leur logement ou souffrant de problèmes de santé mentale et les jeunes qui ne sont ni dans l'emploi, ni scolarisés, ni en formation, est justifiée. La stratégie récemment définie par le Department for Communities and Local Government pour répondre au problème des sans-abri en donnant la priorité à la prévention est une initiative bienvenue (DCLG, 2012a). Pour ceux qui sont en mesure de travailler, les politiques devraient se focaliser sur le retour à l'emploi afin d'éviter de créer des pièges du chômage et de la pauvreté ainsi qu'une dépendance de long terme à l'égard de la protection sociale. Les deux principales réformes de la protection sociale actuellement mises en œuvre, *Universal Credit* and the *Work Programme*, vont dans la bonne direction.

La loi de 2012 sur la réforme de la protection sociale introduit un large éventail de réformes du système de transferts et de crédits d'impôt. Le dispositif *Universal Credit* substituera à un ensemble de prestations liées à des conditions de ressources une seule prestation calculée sur la base d'un revenu d'activité de référence faisant l'objet de généreux abattements et assortie d'un seul taux de dégressivité (diminution progressive de la prestation à mesure que le revenu augmente). Les objectifs déclarés de la réforme *Universal Credit* sont notamment d'améliorer les incitations à travailler, de diminuer la complexité, d'atténuer la pauvreté et de freiner la hausse des coûts de la dépendance de la protection sociale (DWP, 2010a). Cette réforme implique une refonte radicale de la structure des incitations. En particulier, les taux d'imposition effectifs moyens et marginaux excessivement élevés ont été supprimés, ce qui devrait réduire les distorsions (graphique 13). Le montant qui sera perdu en impôts et en baisse des prestations par livre supplémentaire de revenu d'activité s'établira à 76.2 % après la réforme. Bien qu'encore élevé en termes absolus, ce taux est plus bas que dans le système existant, où il peut atteindre 100 %.

Universal Credit simplifiera considérablement le système de prestations, ce qui, à long terme, réduira vraisemblablement les coûts d'administration et la possibilité de fraude et d'erreur. La simplicité accrue pour les utilisateurs améliorera aussi la flexibilité de la population active, l'incertitude liée au fait d'avoir à redemander des prestations après une période d'emploi représentant un obstacle supplémentaire au retour à l'emploi dans le système actuel. *Universal Credit* devrait aussi augmenter le taux d'utilisation des prestations, qui est actuellement de l'ordre de 75 à 85 % selon les estimations (DWP, 2010b). Sous l'incidence conjuguée de l'amélioration du taux d'utilisation et de l'augmentation des droits pour les familles à faible revenu, 900 000 individus, y compris 350 000 enfants,

Graphique 13. **Incitations à travailler pour le premier apporteur de revenus dans un couple avec enfants¹**



1. Ayant un revenu représentant 50 % du salaire horaire moyen. Les taux d'imposition effectifs marginaux négatifs extrêmes ont été plafonnés à -50 %. On peut trouver l'ensemble des hypothèses du modèle dans Pareluisen (2013). Les données de l'OCDE concernent 2010.

2. La zone grisée représente la marge entre le 25^e et le 75^e centile dans l'OCDE.

Source : Calculs de l'OCDE et modèle Taxben de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767821>

devraient pouvoir de sortir de la pauvreté (DWP, 2011). Cette amélioration sera toutefois largement compensée par les changements intervenus précédemment dans le système de transferts, notamment les réductions de l'allocation logement et le passage à l'indexation des prestations sur l'indice des prix à la consommation (Brewer et al., 2012 ; HM Treasury, 2012a).

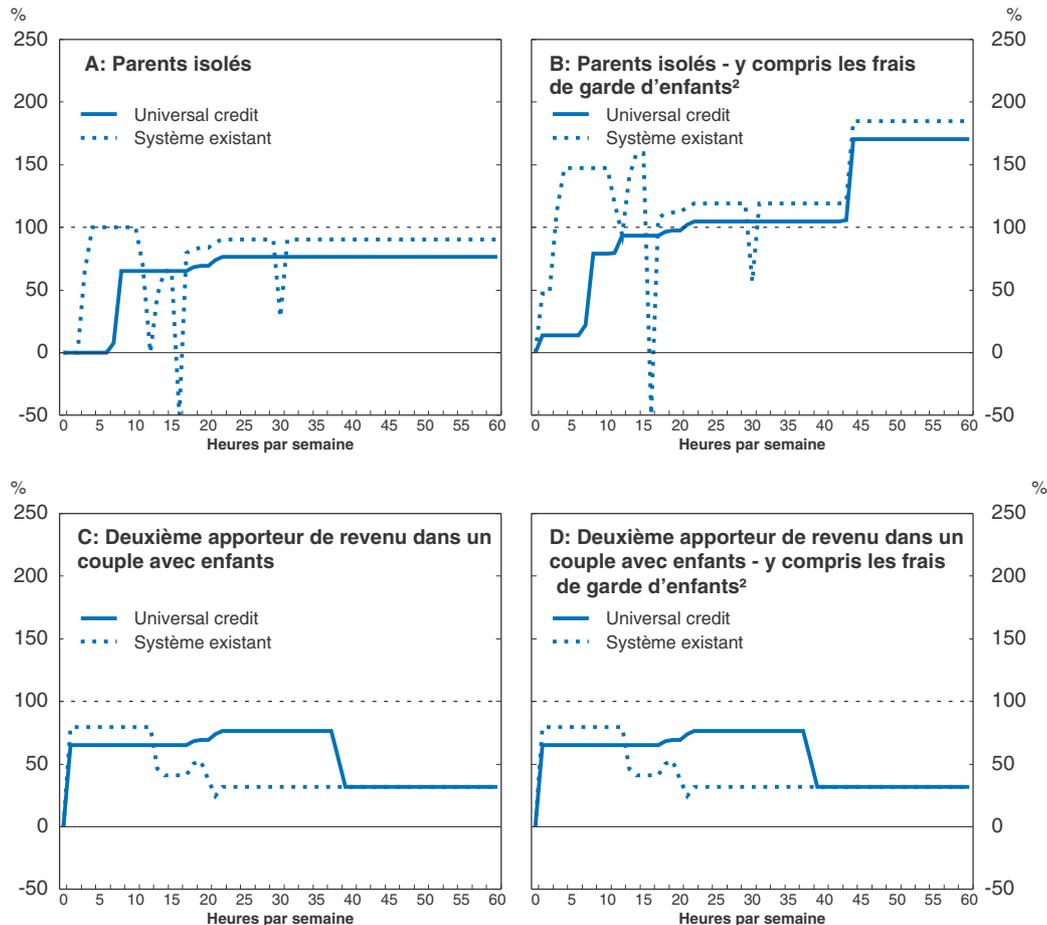
Les incitations à travailler pourraient rester inadéquates pour certains

Les principaux apporteurs de revenu dans les couples, pour lesquels le revenu au titre des prestations sera plus élevé et les taux d'imposition effectifs marginaux plus faibles, devraient être les grands gagnants de la réforme. Pour un grand nombre de parents isolés, les taux marginaux effectifs d'imposition seront plus faibles et le revenu au titre des prestations sera également plus élevé (graphique 14, partie A). L'effet de la réforme pour les deuxièmes apporteurs de revenu dépendra des circonstances individuelles (graphique 14, partie C), mais le revenu des ménages augmentera de manière générale pour ce groupe. Pour les parents isolés, l'effet est ambigu.

La suppression du seuil actuel de 16 heures de travail pour être admissible à l'aide à la garde d'enfants, conjuguée à une augmentation du montant du revenu d'activité non pris en compte, améliorera sensiblement les incitations des parents isolés à travailler quelques heures par semaine par rapport au système actuel (graphique 14, partie B). La suppression du seuil est aussi positive pour le deuxième apporteur de revenu car les taux marginaux effectifs d'imposition, très élevés au-dessous de 16 heures de travail dans le système actuel, se trouvent sensiblement diminués (graphique 14, partie D). Pourtant, les frais importants de la garde d'enfants peuvent réduire les gains induits par la réforme, en particulier pour le deuxième apporteur de revenus à faible et moyen salaire et les parents isolés gagnant plus que les revenus d'activité non pris en compte. Ces groupes réagissent particulièrement fortement à l'amélioration des incitations (OCDE, 2011). En outre, les parents isolés sont surreprésentés dans les ménages pauvres, de sorte que l'amélioration de leurs incitations à travailler pourrait réduire la pauvreté et la pauvreté des enfants encore plus que la réforme telle qu'elle est conçue actuellement.

Graphique 14. **Incitations à travailler pour les parents isolés et les deuxièmes apporteurs de revenus¹**

Taux d'imposition effectifs marginaux



1. Gains représentant 50 % du salaire horaire moyen, les taux d'imposition effectifs marginaux négatifs ont été plafonnés à -50 %. On trouvera dans Pærluussen (2013) l'ensemble de la série d'hypothèses retenues dans les modèles. Les données de l'OCDE concernent 2010.

2. En supposant des coûts de garde d'enfants de 4 GBP par enfant et par heure travaillée.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767840>

Plusieurs mesures supplémentaires pourraient renforcer les incitations à travailler des familles pauvres avec enfants, notamment l'augmentation du taux de remboursement des frais de garde d'enfants, la réduction du taux de dégressivité des prestations pour ceux qui bénéficient d'une aide à la garde d'enfants et l'introduction d'un abattement spécial au titre du revenu d'activité pour les deuxièmes apporteurs de revenus dans les couples. Le moyen le plus ciblé de remédier aux contre-incitations liées aux frais de la garde d'enfants serait d'accroître le taux de remboursement de ces frais. Le taux a été ramené de 80 % à 70 % dans l'examen des dépenses de 2010, se traduisant par des économies estimées de 350 millions GBP par an. Par comparaison, la réduction du taux global de dégressivité de 65 % à 60 % coûterait environ 1 300 millions GBP par an. En revanche, l'amélioration des incitations pour les parents isolés et les deuxièmes apporteurs de revenus améliorerait l'efficacité de la réforme et augmenterait en conséquence le potentiel de croissance économique tout en réduisant les inégalités. Les coûts supplémentaires pourraient être en

partie compensés par la réduction des abattements, en particulier pour les premiers apporteurs de revenus dans les couples.

Il est impossible à ce stade de déterminer avec certitude la contribution d'*Universal Credit* à la réduction de la dépendance à l'égard de la protection sociale et à la diminution du coût du système. Cela dépend de la mesure dans laquelle les changements dans les incitations induisent des changements de comportement. Le Department for Work and Pensions (DWP) part de l'hypothèse que l'effet net sur l'offre de main-d'œuvre sera une réduction de 300 000 du nombre de ménages dont aucun des membres ne travaille (DWP, 2010a). Ce chiffre est très sensible aux hypothèses concernant les élasticités de l'offre de main-d'œuvre et les salaires et heures de travail potentiels des parents isolés inactifs et des deuxièmes apporteurs de revenu avec enfants. D'après l'analyse de l'OCDE, qui est fondée sur différentes séries d'hypothèses (Pareliussen, 2013), l'effet pourrait être une réduction du nombre de ménages sans emploi de 45 000 à 240 000 et une augmentation de l'offre de main-d'œuvre équivalant à 15 000-85 000 salariés à plein-temps. Les frais de garde d'enfants ne sont pris en compte dans aucune de ces deux analyses. Si les contre-incitations liées à des frais élevés de garde d'enfants ne sont pas réduites, l'effet positif sur l'offre de main-d'œuvre sera vraisemblablement plus faible.

Universal Credit est un changement de système important, et implique donc des risques de problèmes de mise en œuvre. La réforme est particulièrement vulnérable à d'éventuelles pannes du système informatique. Cela pourrait conduire à des incertitudes et des difficultés inutiles pour les groupes vulnérables dans la période de transition. L'introduction progressive planifiée de *Universal Credit* est utile pour atténuer ces risques, et doit être combinée avec des plans d'urgence solides et des informations transparentes pour les utilisateurs (Finn et Tarr, 2012).

Les politiques actives du marché du travail sont réformées

Les autorités ont lancé le *Work Programme* en juin 2011 pour aider les personnes au chômage ayant besoin d'une aide adaptée, comme les bénéficiaires de prestations d'invalidité et les chômeurs de longue durée, à entreprendre une recherche d'emploi active et efficace. Les deux piliers du programme sont l'aide personnalisée et un paiement en contrepartie des résultats. L'accent mis sur l'aide personnalisée et l'intervention précoce est justifié par les données observées au niveau international (OCDE, 2005 ; Daguerre et Etherington, 2009). Le *Work Programme* donne aux prestataires de services davantage de liberté pour personnaliser l'appui que les systèmes précédents de réinsertion professionnelle, permettant des approches plus novatrices et fournissant de meilleures incitations à ces prestataires. Ce dispositif est fondé sur des principes sains, mais des éléments ponctuels suggèrent l'existence de certaines difficultés de mise en œuvre, liés notamment à la viabilité financière des prestataires de services dans la situation difficile actuelle du marché du travail ainsi qu'à des problèmes de coordination entre entreprises privées et organisations bénévoles, qui ont conduit plusieurs de ces dernières à se retirer du programme. Pour s'assurer que le *Work Programme* réalise efficacement ses objectifs, les pouvoirs publics ont demandé à l'Institute for Employment Studies (IES) de mener une évaluation indépendante.

Environ la moitié des cinq millions de personnes recevant des allocations non liées à l'emploi sont des bénéficiaires de pensions d'invalidité, qui représentent 7 % environ de la population des 20 à 64 ans, soit plus que la moyenne de l'OCDE, ce qui donne à penser que certains de ces bénéficiaires pourraient retourner à l'emploi si les conditions s'y prêtent. L'*Employment and Support Allowance* a remplacé les prestations d'invalidité en octobre 2008

et vise à fournir un soutien financier à ceux qui ne peuvent pas travailler parce qu'ils sont malades ou souffrent d'une invalidité, alors qu'une évaluation de l'aptitude au travail (*Work Capacity Assessment – WCA*) a été introduite pour déterminer la capacité fonctionnelle des intéressés. À compter d'avril 2011, les demandeurs de prestations d'invalidité verront leurs conditions d'admissibilité déterminées sur la base d'une telle évaluation. La réévaluation des droits à prestations existants en fonction de nouveaux critères est un cas exceptionnel dans l'OCDE.

La WCA a été controversée – la British Medical Association a demandé la suppression du système. Quarante pour cent environ des personnes jugées aptes au travail font appel de la décision et 38 % environ des personnes qui font appel obtiennent un retrait de la décision. Globalement, 15 % des décisions d'aptitude au travail sont annulées en appel. La première *Independent Review of the WCA* (Harrington, 2010) et le rapport du Work and Pensions Committee sur la réévaluation des prestations d'invalidité (2011) ont tous deux critiqué la façon dont la WCA fonctionne dans la pratique. La deuxième *Independent Review of the WCA* (Harrington, 2011) a constaté que des améliorations avaient été apportées, mais aussi qu'il fallait faire davantage. La WCA doit être encore améliorée pour la rendre plus juste et plus efficace. En outre, il est indispensable d'apporter un appui efficace dans leur recherche d'emploi aux personnes jugées aptes à travailler. La communication entre les décideurs et les prestataires de services dans le *Work Programme* doit donc être renforcée.

Plus d'un tiers des nouveaux demandeurs de prestations d'invalidité en 2008 souffraient de problèmes mentaux et plus de 40 % avaient entre 20 et 34 ans. Ces problèmes deviennent peu à peu la principale cause de la demande de prestations dans les pays de l'OCDE, représentant en moyenne un tiers du total et souvent plus de la moitié des demandes présentées par des jeunes (OCDE, 2010b). Le Royaume-Uni est l'un des pays à avoir pris le mieux conscience des coûts des maladies mentales pour les employeurs et la société dans son ensemble, ainsi que des effets bénéfiques de l'emploi sur la santé mentale. L'intégration des services sanitaires et des services d'emploi est aussi bien développée. Néanmoins, une intervention précoce pour aider ceux qui souffrent de problèmes de santé mentale devrait être encouragée, de même que d'autres mesures visant à améliorer le rôle des professionnels de santé, des services d'emploi et des employeurs dans la prévention et l'aide au retour à l'emploi.

Le chômage des jeunes a reculé ces derniers mois. Toutefois, la lutte contre le chômage des jeunes est un enjeu majeur, avec des conséquences économiques et sociales à court et à long terme. Il faut empêcher que les jeunes ne tombent dans la pauvreté et l'exclusion sociale car cela pourrait avoir des effets permanents sur leur vie professionnelle. Les autorités ont pris des mesures destinées à aider les jeunes à acquérir les compétences nécessaires et à saisir les occasions offertes pour obtenir un emploi à long terme dans le secteur privé. Les évaluations des programmes d'emploi subventionnés dans le secteur privé mis en œuvre dans les autres pays de l'OCDE ont fréquemment conclu à une incidence positive de ces programmes sur l'emploi (OCDE, 2005).

L'amélioration des compétences de la population active est indispensable pour réduire les inégalités et encourager la croissance

La médiocrité des compétences tend à être fortement corrélée au chômage et à d'importantes inégalités de revenus. Le Royaume-Uni est l'un des pays de l'OCDE où le contexte socio-économique a la plus forte influence sur les résultats en matière d'éducation (Causa et Chapuis, 2009). Dans l'*Étude économique du Royaume-Uni de 2011*

(OCDE, 2011b), des moyens d'améliorer les résultats d'éducation, en particulier pour les enfants de milieux défavorisés, étaient suggérés. Le gouvernement dispose d'un éventail de politiques visant à améliorer les résultats scolaires (annexe 1). La présente Étude examine plus avant comment la transition de l'éducation au travail pourrait être facilitée.

Bien qu'une enquête sur l'état des compétences menée auprès des employeurs (UK Commission's Employer Skills Survey (UKCES, 2011)) fasse apparaître que la plupart des employeurs qui ont recruté des jeunes sortant du système scolaire les ont trouvés bien préparés au travail, une minorité importante n'était pas satisfaite de leur volonté de travailler, faisant état d'un manque d'expérience et de motivation parmi les principales raisons de cette situation. L'enquête UKCES met aussi en évidence l'existence de poches de déficience de compétences, notamment dans les métiers qualifiés, où un tiers de l'ensemble des offres d'emploi sont classées comme « difficiles à pourvoir ». Encourager un panachage suffisant des études et des expériences professionnelles pourrait faciliter la transition, éviter les niveaux élevés de décrochage, ouvrir de meilleures perspectives au moment de la pleine intégration sur le marché du travail et améliorer les performances des travailleurs à long terme.

La stratégie actuelle pour les compétences vise à améliorer l'éducation et l'enseignement professionnels et les programmes d'apprentissage. Cependant, l'implication des employeurs dans les programmes d'enseignement et de formations professionnelles reste plus limitée que dans des pays comme l'Autriche, l'Allemagne, la Norvège et la Suisse, qui ont très bien réussi à intégrer les jeunes sur le marché du travail. Au Royaume-Uni, on connaît encore mal les programmes destinés à aider l'emploi des jeunes, surtout dans le milieu des petites et moyennes entreprises. En avril 2012, le gouvernement a lancé le *Youth Contract*, qui offrira à près d'un demi-million des 18 à 24 ans des nouvelles possibilités d'emploi, notamment des apprentissages et d'autres expériences professionnelles. Cette initiative permet d'inciter les employeurs à s'impliquer davantage dans la formation et l'amélioration des compétences. Si les financements semblent adéquats, la coopération entre les services de l'État et les employeurs doit être encouragée de façon à tirer le meilleur parti du programme. Plus généralement, la promotion des programmes d'emploi des jeunes au niveau sectoriel et au niveau local semble plus prometteuse. Une simplification des systèmes de formation et d'apprentissage serait aussi justifiée, sous réserve que les besoins des différents salariés et employeurs soient bien pris en compte.

L'intégration des diplômés sur le marché du travail mérite aussi une certaine attention. L'enquête auprès des jeunes (UKCES, 2012) montre qu'au cours de la dernière décennie, des diplômés se sont trouvés en concurrence avec des non-diplômés pour des postes exigeant peu de qualifications. La période prolongée de croissance anormalement faible exacerbera vraisemblablement la question de l'inadéquation des compétences des diplômés et accroîtra le risque qu'ils ne tombent dans un chômage de longue durée et ne se déconnectent du marché du travail. Pour faciliter leur intégration dans la vie professionnelle, le Royaume-Uni a lancé le *Graduate Guarantee*, qui permet aux diplômés d'accéder à des stages, une formation ou des orientations afin de devenir des auto-entrepreneurs. Un renforcement de la coopération entre les collectivités locales, les établissements scolaires et les entreprises contribuerait aussi à l'intégration des diplômés sur le marché du travail, en les aidant à renforcer leurs liens avec les entreprises. Cela permettrait aussi d'améliorer l'égalité des chances parmi les jeunes, car le milieu social des parents continue à avoir une influence sur les chances de trouver un emploi.

Encadré 3. **Recommandations relatives aux politiques sociales et du marché du travail**

Améliorer les compétences de la main-d'œuvre. L'administration centrale et les collectivités locales devraient renforcer la coopération avec les employeurs en ce qui concerne les programmes d'enseignement et de formation professionnels et les programmes d'apprentissage, et accroître la sensibilisation aux programmes de soutien à l'emploi des jeunes, surtout parmi les petites et moyennes entreprises (PME), par des interventions aux niveaux sectoriel et local. Simplifier les systèmes de formation et d'apprentissage, intensifier la coopération entre les collectivités locales, les établissements scolaires et les entreprises en vue de l'insertion des diplômés sur le marché du travail.

Renforcer les incitations à travailler pour les parents isolés et les seconds apporteurs de revenu dans le cadre de la réforme de la protection sociale fondée sur la mise en place d'une prestation universelle (*Universal Credit*). Augmenter le taux de remboursement des frais de garde d'enfant, et/ou réduire le taux de dégressivité pour ceux qui bénéficient d'une aide à la garde d'enfant, et/ou mettre en place un abattement au titre des revenus d'activité pour les seconds apporteurs de revenus dans les couples. Accroître l'intérêt des services gratuits de garde d'enfant en améliorant la souplesse d'utilisation de ces services, et réduire leur coût en accroissant la flexibilité de la prestation.

Améliorer l'évaluation de la capacité de travail (*WCA, Work Capability Assessment*) et l'aide au retour à l'emploi pour ceux qui sont jugés aptes à travailler. Assurer une intervention précoce pour les personnes souffrant de problèmes de santé mentale. Suivre l'évolution du nombre de sans-abri et assurer une prévention et une intervention précoce.

Assurer un suivi des gains d'efficience dans les services publics. Afin d'éviter une accentuation des inégalités, il faudrait tirer parti des gains d'efficience dans la mise en œuvre de l'assainissement des finances publiques. À défaut, il faudrait rechercher de nouveaux moyens d'améliorer les performances, notamment via une meilleure gestion et une plus grande flexibilité régionale des salaires dans le secteur public.

Prendre des mesures pour lutter contre la précarité hydrique et énergétique, au moyen d'un soutien financier mieux ciblé, et des mesures pour améliorer l'efficacité énergétique et la gestion des ressources naturelles.

Renforcer la croissance économique

La productivité reste faible au Royaume-Uni

La croissance de la production depuis la fin de la récession de 2008-09 a été atone. Le niveau du PIB au troisième trimestre de 2012 est de plus de 3 % au-dessous du sommet atteint avant la récession au début de 2008. La reprise est la plus lente de la période d'après-guerre, ce qui est en accord avec l'expérience internationale de reprises lentes à la suite de crises financières. Toutefois, au Royaume-Uni, la productivité est faible par rapport à la plupart des autres grandes économies de l'OCDE. Alors que la faible performance pourrait, dans une certaine mesure, être liée à une plus grande sensibilité de l'économie aux perturbations du système financier que dans les pays dont les secteurs financiers sont moins importants, des faiblesses structurelles durables, comme des règles d'aménagement du territoire trop restrictives, des infrastructures productives et une R-D insuffisantes, créent également des obstacles à la croissance, auxquels devrait s'attaquer le programme gouvernemental de réforme structurelle.

Une amélioration des politiques de protection sociale et du marché du travail pourrait accroître l'employabilité des individus. Un redéploiement en douceur de la main-d'œuvre des activités moins productives vers des activités plus productives soutiendra la croissance de la production. Un renforcement des compétences devrait permettre le développement d'activités à forte productivité. L'offre de travailleurs qualifiés pourrait stimuler l'entrepreneuriat et encourager les entreprises à produire et à créer des emplois. Malgré tout, pour que l'emploi progresse, il faut que la croissance soit plus soutenue. La création d'un nombre important d'emplois très qualifiés, qui est indispensable à la réduction de l'inégalité, exige une économie compétitive, novatrice et tournée vers la croissance.

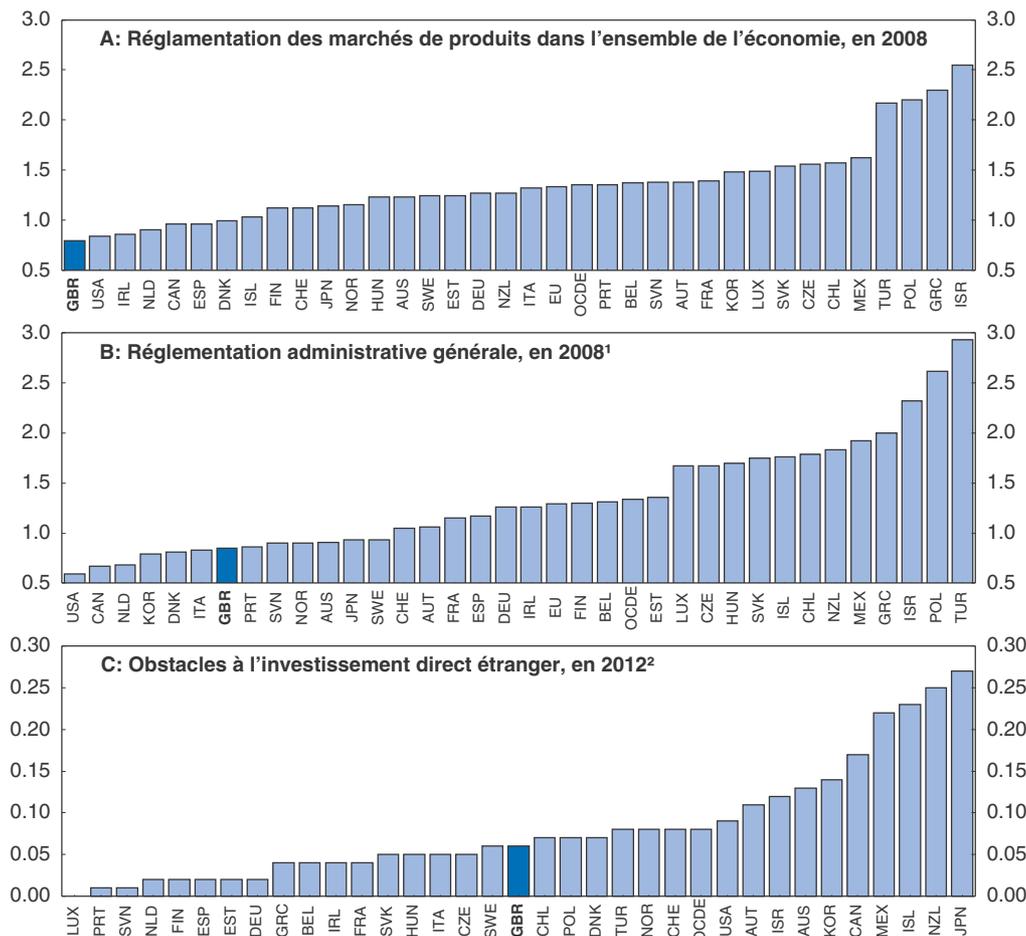
Pour stimuler la performance, les pouvoirs publics ont initié un *Plan for Growth* (2011), qui définit une série de mesures ambitieuses pour : i) encourager l'investissement et les exportations afin de favoriser un rééquilibrage de l'économie ; ii) faire du Royaume-Uni le pays le plus attrayant en Europe pour créer, financer et développer une entreprise ; iii) assurer une meilleure formation de la main-d'œuvre pour qu'elle soit la plus flexible en Europe ; iv) et créer le régime fiscal le plus compétitif au sein du G20. Parmi les domaines couverts par le plan pour la croissance figurent : l'accès aux financements, la concurrence (par exemple, les marchés publics), la réglementation (par exemple, les réglementations applicables aux nouvelles entreprises et les procédures de licenciement), l'éducation et les compétences, l'aménagement du territoire, l'infrastructure, la croissance verte, le commerce, l'investissement et la R-D. Des progrès significatifs ont déjà été faits dans la mise en œuvre de mesures dans la plupart de ces domaines (HM Treasury-BRI, 2012).

Parmi les conditions générales favorisant le climat des affaires au Royaume-Uni figurent le faible niveau des réglementations sur les marchés des produits, l'importante ouverture internationale et le foisonnement limité des formalités administratives (graphique 11). Le Royaume-Uni a bénéficié d'une plus forte croissance de la productivité que la moyenne des pays de l'OCDE de 1997 à 2007 (graphique 16). Le rattrapage a été dû dans une large mesure à des améliorations du niveau technologique et de l'efficacité de l'utilisation des facteurs. Ces améliorations ont été associées à un renforcement de la concurrence, de l'ouverture et de l'investissement direct étranger (Barrell et al., 2010). Cependant, depuis le début de la récession, la productivité a enregistré une diminution supérieure à la moyenne de l'OCDE. Cette performance médiocre est due en partie à la faiblesse de la demande. La crise financière mondiale et la récession qui a suivi ont nuit au PIB potentiel dans une mesure qu'il est difficile d'évaluer précisément, mais l'écart de production reste important selon les estimations (tableau 1). La composition de la production a aussi à l'évidence un intérêt pour l'évolution de la productivité, des activités très productives, comme le secteur financier, voyant leur taille diminuer et connaissant une forte baisse de leur productivité. La part du secteur financier et des assurances dans la valeur ajoutée brute a reculé pour passer d'un pic de 10.4 % en 2009 à 9.4 % en 2011, bien qu'elle reste bien supérieure à son niveau de 6 % environ du début des années 2000 (Maer et Broughton, 2012). Néanmoins, la baisse de la productivité touche un grand nombre de segments du secteur des services et le niveau global de la productivité est faible, en particulier par rapport aux États-Unis, à la France et à l'Allemagne. La période prolongée de faiblesse économique accroît le risque que cette situation ne nuise gravement à la capacité à long terme de l'économie, du fait de la faiblesse de l'investissement et des effets d'hystérèse sur le marché du travail.

L'innovation, y compris la R-D, est un facteur de croissance bien connu (OCDE/Banque mondiale, 2009). Même si les dépenses de R-D, favorisées par les crédits d'impôt, se sont

Graphique 15. Conditions-cadre des entreprises

Indice de la restrictivité de la réglementation, de la moins restrictive à la plus restrictive

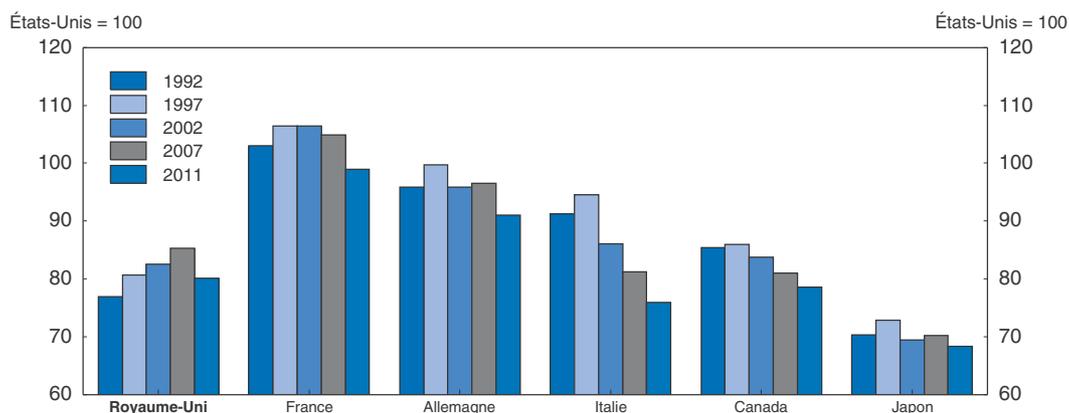


1. Moyenne simple de l'opacité réglementaire et administrative et des charges administratives pesant sur les nouvelles entreprises au titre du domaine de la réglementation des marchés de produits concernant les « Obstacles à l'entrepreneuriat. »
2. L'indice de restrictivité de la réglementation applicable à l'IDE dans les pays de l'OCDE ne prend en compte que les restrictions légales et n'évalue pas la façon dont elles sont mises en œuvre.

Source : OCDE (2012), *Réformes économiques 2012 : Objectif croissance* et OCDE, « Indice de la restrictivité de la réglementation applicable à l'IDE » (Indice IDE), www.oecd.org/investment/index.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767859>

accrues dans les années 2000 et si les dépenses dans les domaines de la science et de la R-D ont été protégées de l'impact de la consolidation budgétaire, elles restent assez faibles par rapport à celles des autres pays et relativement peu d'entreprises semblent innover (graphiques 17 et 18). Les pouvoirs publics apporteront des modifications aux mesures d'aide à la R-D dans le cadre de la révision dont fait l'objet le système actuel de subventions pour accroître son efficacité incitative. L'aide à la R-D devrait, dans l'idéal, récompenser les activités de R-D qui, outre leur rentabilité privée, ont une rentabilité sociale. Comme c'est le cas dans les systèmes d'autres pays, le crédit d'impôt en faveur de la R-D a effectivement cet objectif, offrant une aide financière proportionnelle aux dépenses de R-D répondant aux conditions requises, au risque, cependant, de pertes sèches et d'une concurrence fiscale potentiellement dommageable entre les pays pour attirer des investissements dans la R-D. À compter d'avril 2013, les pouvoirs publics introduiront aussi une *Patent Box*, afin

Graphique 16. Niveaux relatifs de la productivité¹

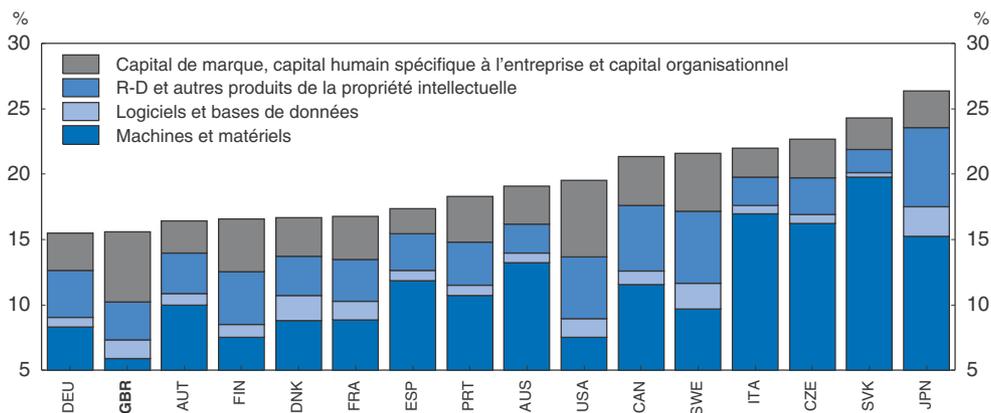
1. Désigne le rapport entre la durée totale du travail et le PIB en USD (PPA de 2005), pour l'ensemble de l'économie. On suppose que les travailleurs indépendants travaillent le même nombre d'heures en moyenne que les salariés.

Source : Base de données du n° 91 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767878>

Graphique 17. Investissements dans les actifs fixes et immatériels en 2006¹

En pourcentage du PIB



1. Ces estimations sont fondées sur des études nationales. Elles ne s'appuient pas encore sur des méthodes et des définitions normalisées.

Source : OCDE (2010), *Measuring Innovation: A New Perspective*, Éditions de l'OCDE.

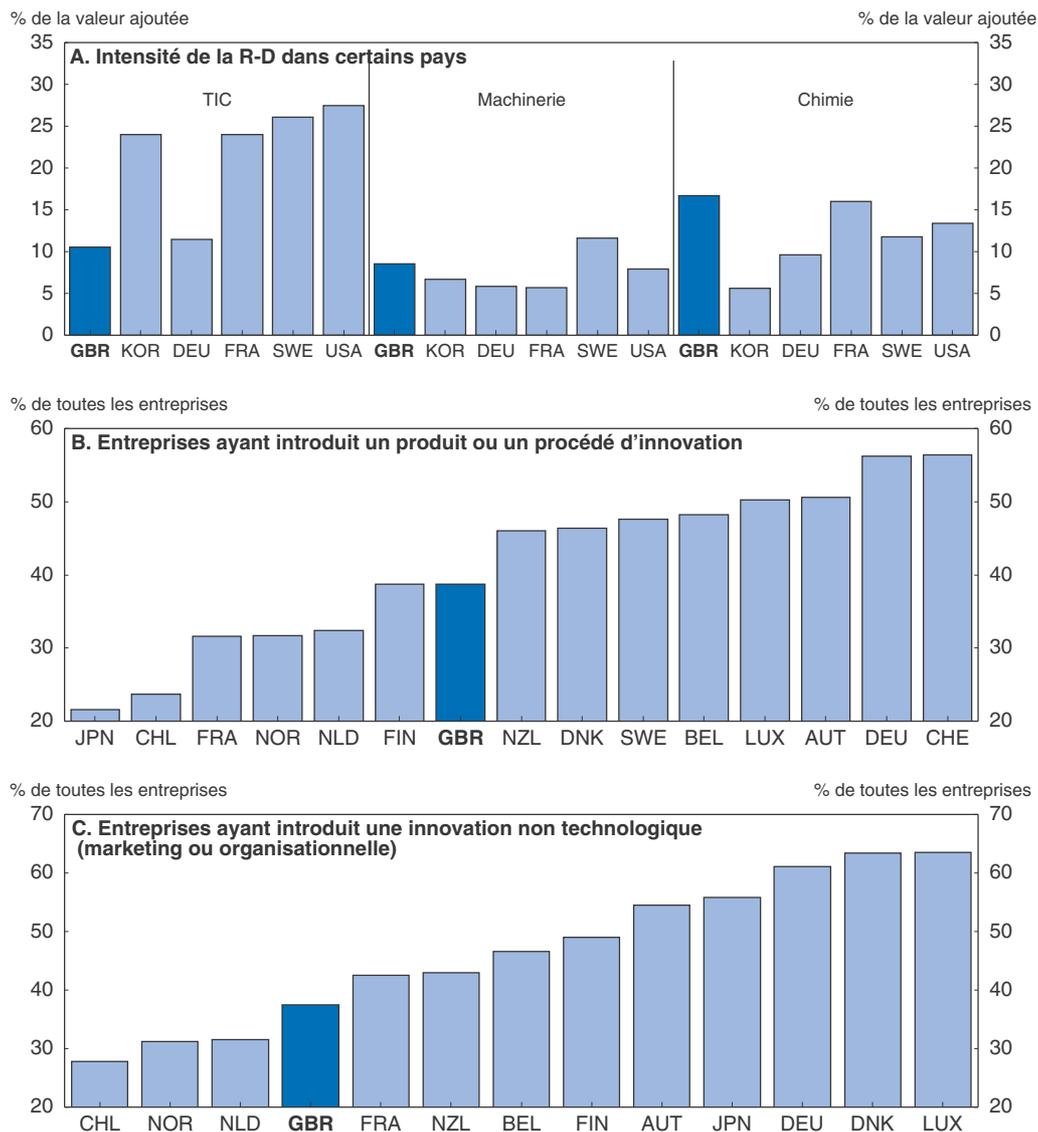
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767897>

d'encourager la croissance et l'investissement dans l'innovation en accordant un traitement favorable aux bénéfices tirés de l'exploitation de brevets. La *Patent Box* devrait favoriser la rentabilité sociale en soutenant plus largement l'innovation, y compris le développement commercial et la fabrication de produits novateurs. Même si l'intention de promouvoir l'innovation est bienvenue, la *Patent Box* vise à récompenser les vastes flux de revenus privés découlant de l'exploitation de l'ensemble des brevets plutôt que la valeur sociale « excédentaire » de l'innovation, ce qui pourrait en faire un instrument peu adapté pour encourager l'activité de recherche et impliquer d'importantes coûts non récupérables.

La réforme du régime fiscal pourrait aussi contribuer à la croissance (IFS, 2012). La diminution progressive du taux de l'impôt sur les sociétés et l'élargissement de la base d'imposition soutiendront la croissance, mais d'autres réformes fiscales devraient être envisagées. Les petites entreprises bénéficient d'un traitement fiscal préférentiel, ce qui

Graphique 18. **R-D et innovation**

Fin des années 2000



Source : OCDE, Base de données STAN et calculs de l'OCDE.

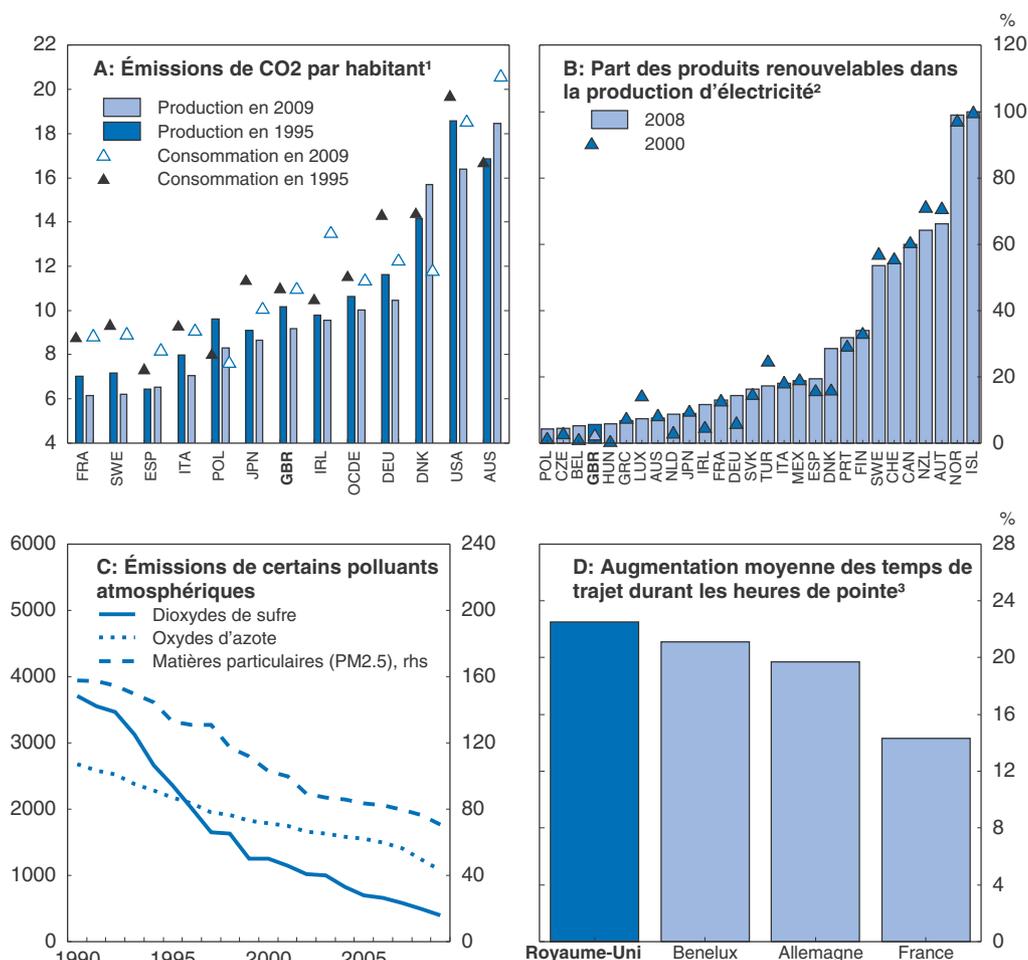
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767916>

est susceptible de distordre l'allocation du capital et d'affaiblir l'incitation à se développer des petites entités très productives (Crawford et Freedman, 2010). Le financement par la dette fait aussi l'objet d'un traitement plus favorable que le financement sur fonds propres, ce qui pourrait également faire obstacle à la croissance des petites entreprises où les prises de participation au capital sont souvent un impératif.

La croissance pourrait aussi être plus écologique

Les émissions par habitant de gaz à effet de serre et de CO₂ sont relativement faibles par rapport à la production au Royaume-Uni et ont diminué ces dernières années. Cependant, les émissions de CO₂ liées à la consommation, y compris celles incorporées dans les importations, sont restées à peu près stables (graphique 19, partie A). S'appuyer

Graphique 19. Indicateurs environnementaux



1. En tonnes par habitant.

2. Production d'électricité brute.

3. Pourcentage du temps de trajet sur les routes non encombrées. Les données concernent 2010.

Source : INRIX ; Boitier, B., « CO₂ emissions production-based accounting vs consumption: Insights from the WIOD databases » et OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767935>

davantage sur les énergies renouvelables pour la production d'électricité est un élément important de la stratégie de réduction des émissions de CO₂ du Royaume-Uni. Si la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité s'est accrue régulièrement ces dernières années, elle est encore sensiblement plus faible que dans plusieurs autres pays de l'OCDE (graphique 19, partie B).

Les émissions de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote et de matières particulaires ont baissé très rapidement ces dernières années et la qualité de l'air n'a jamais été meilleure depuis la révolution industrielle (graphique 19, partie C). Pourtant, les concentrations moyennes annuelles de dioxyde d'azote dépassent la valeur limite établie par l'UE pour protéger la santé humaine (40 µg m³) dans la grande majorité des zones où des mesures sont faites et elles pourraient atteindre 80 µg m³ ou plus à côté des routes urbaines très fréquentées (DEFRA, 2011). Cette situation s'explique en partie par la congestion du trafic routier.

Les encombrements aux heures de pointe semblent plus généralisés que dans les pays européens comparables (graphique 19, partie D). Ces problèmes paraissent tenir davantage à des contraintes de capacité qu'à des contraintes d'efficacité comme les travaux récents de l'OCDE le montrent, car le secteur des transports routiers au Royaume-Uni est relativement efficace (OCDE, 2012). En conséquence, l'augmentation des dépenses d'infrastructure dans le secteur des transports routiers, ainsi que l'instauration de péages de congestion, amélioreraient la capacité et l'efficacité à long terme, renforceraient la qualité de l'air et soutiendraient l'économie à court terme. Des péages devraient être introduits sur les autoroutes les plus encombrées et étendues peu à peu aux autres routes très fréquentées.

La croissance verte pourrait être davantage favorisée par une tarification plus efficace visant à internaliser les externalités environnementales. En particulier, la suppression progressive des allègements de TVA pour les services d'approvisionnement en eau à usage domestique et la consommation d'énergie devrait favoriser une tarification plus uniforme du carbone entre les secteurs et les carburants, ce qui renforcerait l'efficacité des efforts de dépollution (OCDE, 2011b). Le passage à un mode plus universel de comptage de la consommation d'eau devrait aussi contribuer à une croissance plus verte.

Les autorités ont pris la décision d'introduire un prix plancher du carbone pour les producteurs d'électricité afin que le secteur puisse mieux prévoir l'évolution des prix du CO₂ et de favoriser ainsi l'innovation (HM Treasury, 2011). Pour éviter une interaction inefficace avec le système de quotas d'émissions de l'Union européenne (SCEQE), les autorités devraient plaider dans la période à venir pour un prix du carbone plus élevé au niveau international, au moyen d'une diminution des quotas dans le SCEQE, ainsi que pour l'adoption d'un objectif de 30 % de réduction des émissions de l'UE d'ici à 2020. La réforme du marché de l'électricité exposée dans le projet de loi sur l'énergie publié en décembre 2012, a pour but d'atténuer les incertitudes pour les investissements, y compris dans les énergies renouvelables, et à créer un cadre plus clair et plus stable pour les investisseurs. Elle devrait s'attacher à supprimer le chevauchement des instruments et, dans la mesure du possible, éviter de sélectionner les vainqueurs.

L'aide publique à la R-D dans les technologies vertes s'est accrue, mais reste en deçà de l'aide au déploiement technologique. Compte tenu de l'importance de la R-D pour le développement de nouvelles technologies et une croissance de la production et de la productivité plus efficace et écologiquement rationnelle, les autorités devraient faire en sorte que la part relative des dépenses de R-D et de déploiement technologique se situe à son niveau le plus rationnel.

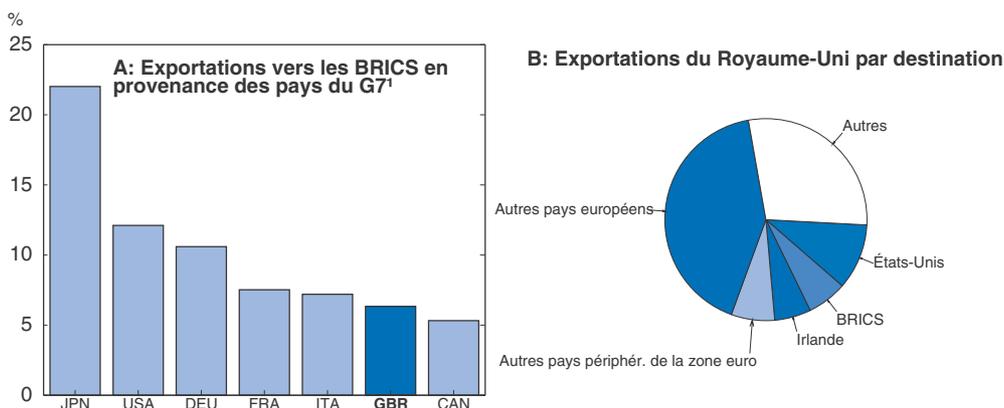
Le Royaume-Uni doit réaliser des investissements importants dans l'infrastructure verte au cours de la prochaine décennie, y compris dans l'énergie, l'eau, les transports et le traitement des déchets. Les efforts faits pour attirer l'investissement privé devraient viser surtout à réglementer ces secteurs de façon que les prix couvrent les coûts et qu'une rentabilité raisonnable soit assurée aux investissements. Les dispositifs visant à favoriser la participation du secteur privé devraient être fondés sur une évaluation approfondie de la question de savoir si cette participation est plus coûteuse et plus efficace que l'investissement public, ainsi que sur une comptabilité transparente et une saine gestion des engagements et des risques budgétaires implicites. Les pouvoirs publics envisagent de donner à la Green Investment Bank la possibilité d'emprunter à compter de 2015-16, une fois que leur objectif d'endettement sera atteint et dans le cadre d'un examen plus large de la question de la hiérarchisation des dépenses.

Saisir les possibilités offertes par des marchés émergents en expansion

Les exportations vers les économies émergentes connaissant une forte croissance restent faibles (graphique 20, partie A). La part dans les exportations des pays périphériques de la zone euro (Espagne, Grèce, Italie, Irlande et Portugal) est deux fois plus importante que celle des BRICS (graphique 20, partie B). À terme, les économies émergentes devraient jouer un rôle grandissant dans la demande mondiale de biens et de services. Le Royaume-Uni doit donc accroître ses parts de marché dans les pays en question, ce qui exigera la production de biens et de services correspondant à leur demande. Les mesures prévues dans le plan pour la croissance, comme le *National Export Challenge*, qui vise à ce que 100 000 PME de plus exportent d'ici à 2020, sont les bienvenues (HM Treasury-BRI, 2012). Le Royaume-Uni gagnerait à une plus grande ouverture des marchés extérieurs de services qui tendent à être fortement protégés, notamment dans les économies émergentes, et milite pour l'ouverture de ces marchés dans le cadre des négociations internationales. Un autre domaine d'excellence, où les exportations pourraient être développées, est l'enseignement tertiaire. Dans cette optique, les nouvelles restrictions sur les visas pour étudiants ne sont guère favorables.

Graphique 20. **Exportations en provenance du Royaume-Uni**

Janvier à avril 2012



1. En pourcentage des exportations totales.

Source : FMI, Direction des statistiques commerciales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767954>

La réforme de l'aménagement du territoire et le développement de l'immobilier pourraient offrir d'importantes possibilités de croissance

Le système actuel d'aménagement du territoire a freiné le développement de l'immobilier, des entreprises et de l'infrastructure, ainsi que de la production d'énergie verte, pesant sur la productivité et la compétitivité de l'économie (Barker, 2004). Cependant, des changements majeurs sont déjà en cours pour améliorer ce système. Les autorités ont récemment introduit un nouveau cadre de planification, incluant une présomption de développement soutenable et prévoyant des procédures simplifiées pour les demandes et les appels (DCLG, 2012b). Ce nouveau cadre pourrait faciliter le développement du logement, du commerce de détail et de l'infrastructure, avec des conséquences positives pour la croissance. Cependant, le système étant décentralisé, le succès de la réforme exigera une forte détermination des collectivités locales.

Le gouvernement devrait suivre de près l'incidence de la réforme de l'aménagement du territoire afin de déterminer si les mesures destinées à inciter les collectivités locales à accepter des constructions sont suffisamment efficaces et revoir ces mesures au besoin. Dans un système décentralisé, il est indispensable d'assurer une planification stratégique efficace transcendant les frontières locales (par exemple, en matière d'infrastructure, de transport, de gestion des déchets et de prévention des inondations). Sauf pour les grands projets nationaux d'infrastructure relevant du Planning Inspectorate, le système repose sur la coopération entre les collectivités locales, les organismes publics et les organismes privés, comme les prestataires d'infrastructure, mais la définition d'un cadre plus précis de planification stratégique serait souhaitable (OCDE, 2011b). Les mesures récemment annoncées pour stimuler l'activité dans le secteur immobilier, notamment l'assouplissement des contraintes d'urbanisme, la fourniture de garanties publiques et le financement de logements abordables, sont les bienvenues.

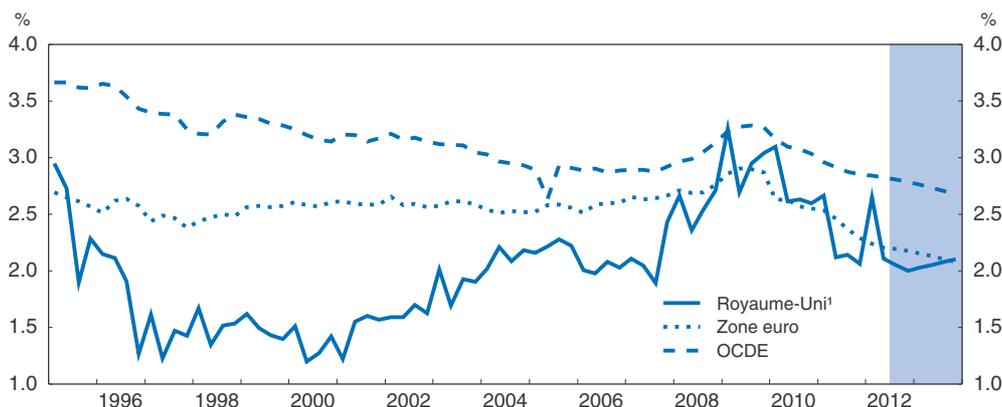
Une augmentation de l'investissement dans l'infrastructure pourrait stimuler la croissance

L'investissement dans l'infrastructure peut doper la croissance à court et à long terme, notamment durant les périodes de ralentissement économique, compte tenu du caractère pérenne de l'investissement et de la diminution des coûts des intrants durant les récessions. Les multiplicateurs à court terme estimés tendent aussi à être élevés par rapport ce qui est le cas pour les autres mesures budgétaires. Les effets sur la croissance à long terme peuvent aussi être importants, en raison des économies d'échelle et des externalités de réseau. Les données empiriques concernant l'OCDE indiquent que l'investissement dans l'infrastructure et, surtout dans les télécommunications et l'électricité, peut accélérer la croissance (Egert et al., 2009). L'effet semble non linéaire, avec une forte incidence positive pour de faibles niveaux initiaux d'apports de capitaux.

Il est largement admis que l'infrastructure publique, du moins dans certaines zones, est de qualité médiocre par rapport à la plupart des pays de l'OCDE. Néanmoins, le Royaume-Uni arrive en sixième position pour ce qui est de l'infrastructure dans le classement global de la compétitivité du World Economic Forum pour 2012-2013, grâce à une bonne notation de la capacité du transport aérien (malgré la nécessité d'accroître celle-ci dans la zone de Londres), du réseau de téléphonie fixe et de l'approvisionnement en électricité. Mais son classement est mauvais pour ce qui est des abonnements à la téléphonie mobile et des indicateurs subjectifs de la qualité de l'infrastructure globale, des routes, des chemins de fer, des ports et des transports aériens. Pour Egert et al. (2009), il paraît tout à fait justifié de continuer à investir dans les secteurs routier et ferroviaire.

Depuis longtemps, l'investissement public est faible par rapport à la moyenne de l'OCDE et il devrait, comme dans beaucoup d'autres pays, diminuer encore sous l'effet de l'assainissement budgétaire (graphique 21). Trouver d'autres sources de financement de l'infrastructure productive serait donc une bonne chose, bien que, comme dans d'autres pays de l'OCDE, l'Initiative de financement privé (PFI) et les partenariats public-privé n'aient généralement pas conduit aux économies espérées. Après avoir examiné la PFI, le gouvernement a exposé les détails de sa nouvelle approche de partenariats public-privé pour répondre à certaines préoccupations passées (HM Treasury, 2012b). Comme on l'a vu plus haut, une nouvelle hiérarchisation des financements publics directs pourrait aussi être envisagée. Dans sa déclaration d'automne 2011 et sa déclaration d'automne 2012, le gouvernement a annoncé le financement d'infrastructures supplémentaires grâce aux

Graphique 21. **Investissement public**
En pourcentage du PIB



1. Le graphique ne fait pas apparaître totalement la baisse de l'investissement intervenue au deuxième trimestre de 2005 en raison du transfert de réacteurs nucléaires de British Nuclear Fuels (société publique) à la Nuclear Decommissioning Authority (Autorité de démantèlement nucléaire), qui est un organisme de l'administration centrale.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767973>

économies réalisées au titre des dépenses publiques sur la période couverte par l'examen des dépenses de 2010. La dotation en capital de 2012 financera £5.5 milliards d'infrastructure supplémentaire et soutiendra l'investissement privé à long terme, y compris dans de nouvelles routes, des infrastructures scientifiques et des écoles libres. Une plus forte croissance résultant d'investissements en infrastructure accrus pourrait aussi augmenter les recettes fiscales et diminuer les dépenses sociales, compensant une partie du coût de ces investissements.

Encadré 4. **Recommandations concernant les politiques de croissance et d'innovation**

Faire en sorte que la réforme de l'aménagement du territoire soit menée à bien.

Contrôler étroitement l'opportunité des mesures d'incitation au développement destinées aux collectivités locales, ajuster ces mesures si nécessaire et définir un cadre adapté pour la planification stratégique.

Investir davantage dans les infrastructures productives, en recourant à des financements privés et en réévaluant les priorités de dépenses publiques.

Continuer d'améliorer l'environnement des entreprises et de promouvoir les exportations. Poursuivre la mise en œuvre du Plan pour la croissance (*Plan for Growth*). Promouvoir l'enseignement supérieur comme produit d'exportation et éviter les limitations trop restrictives pour les visas étudiants.

Réformer certaines règles fiscales afin d'encourager la recherche-développement (R-D).

Revoir les règles fiscales susceptibles d'entraver la croissance des entreprises, comme le régime d'imposition préférentiel appliqué aux petites entreprises ou les dispositions fiscales qui favorisent le financement par endettement par rapport au financement par capitaux propres.

Encadré 4. **Recommandations concernant les politiques de croissance et d'innovation** (suite)

Promouvoir la croissance verte. Œuvrer en faveur de l'instauration d'un prix du carbone plus élevé au niveau international, par une diminution des quotas dans le cadre du système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE) de l'Union européenne, et de l'adoption d'un objectif de 30 % de réduction des émissions de l'UE d'ici à 2020. S'orienter vers une tarification uniforme du carbone pour tous les secteurs et les combustibles. Examiner les options envisageables pour réduire la congestion des routes et son impact sur l'environnement, notamment l'application d'un système de péage routier à l'échelle nationale. Ce péage routier devrait d'abord être instauré sur les autoroutes les plus encombrées, avant d'être étendu progressivement à d'autres axes surchargés. Envisager de réaffecter aux activités de R-D une partie des aides publiques en faveur des énergies renouvelables consacrées au déploiement des technologies.

Bibliographie

- Barker, K. (2004), « Barker Review of Housing Supply », *Final Report – Recommendations*, Londres.
- Barrell, R, D. Holland et I. Liadze (2010), « Accounting for UK economic performance 1973-2009 », *NIESR Discussion Papers*, Institut de recherche économique et sociale (*National Institute of Economic and Social Research*).
- Bean, C. (2012), « Pension funds and quantitative easing », discours prononcé par Charlie Bean, vice-gouverneur de la Banque d'Angleterre chargé de la politique monétaire, lors de la *National Association of Pension Funds' Local Authority Conference*, le 23 mai 2012.
- 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, n° 2.
- BoE (*Bank of England, Banque d'Angleterre*) (2012a), *Financial Stability Report*, Bank of England, n° 32, November.
- BoE (*Bank of England, Banque d'Angleterre*) (2012b), *Financial Stability Report*, Bank of England, n° 31, juin.
- Borio, C. (2012), « The financial cycle and macroeconomics: What have we learnt? », *Bank for International Settlements Working Papers*, n° 395.
- Braconier, H., M. Pisu and D. Bloch (2013), « The performance of road transport infrastructure and its links to policies », *OECD Economics Department Working Papers*, Éditions OCDE, Paris, à paraître.
- Brewer, M., J. Browne et R. Joyce (2012), « Child and working-age poverty from 2010 to 2020 », *Institute for Fiscal Studies Commentary C121*.
- BRI (*Banque des règlements internationaux*) (2012), « Les limites de la politique monétaire », *82^e Rapport annuel*, Banque des règlements internationaux.
- Bridges, J. et R. Thomas (2012), « The impact of QE on the UK economy ? Some supportive monetarist arithmetic », *Bank of England Working Paper*, n° 442.
- Broadbent, B. (2012), « Productivity and the allocation of resources », Discours prononcé par Ben Broadbent, membre externe du Comité de politique monétaire de la Banque d'Angleterre, à la Durham Business School, le 12 septembre.
- Causa, O. et C. Chapuis (2009), « Equity in Student Achievement across OECD countries: An Investigation of the Role of Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 708, Éditions de l'OCDE.
- Crawford, C. et J. Freedman (2010), « Small business taxation », in J. Mirrlees et al. (éd.), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, chapitre 11, Oxford University Press.
- Cribb, J., R. Joyce et D. Phillips (2012), « Living Standards, Poverty and Inequality in the UK: 2012 », *Institute for Fiscal Studies Commentary C124*, Londres.

- Daguerre, A. et D. Etherington (2009), « Active labour market policies in international context: what works best? Lessons for the UK », *Department for Work and Pensions Working Papers*, n° 59.
- Dale, S. (2012), « Limits of monetary policy », discours prononcé par Spencer Dale, directeur exécutif chargé de la politique monétaire et chef économiste de la Banque d'Angleterre, au cours de la 44^e *Money, Macro and Finance Conference* annuelle, au Trinity College de Dublin, le 8 septembre.
- DCLG (*Department for Communities and Local Government*, ministère des Collectivités locales) (2012a), « Making every contact count, A joint approach to preventing homelessness », *Department for Communities and Local Government*, août.
- DCLG (2012b), « National Planning Policy Framework », *Department for Communities and Local Government*, Londres.
- DEFRA (*Department for Environment, Food and Rural Affairs*, ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales) (2011), *Air Pollution in the UK 2010*, *Department for Environment, Food and Rural Affairs*, septembre.
- DWP (*Department for Work and Pensions*, ministère du Travail et des Retraites) (2010a), « Universal Credit: Welfare that works – Impact Assessment », *Department for Work and Pensions*, Londres.
- DWP (2010b), « Income Related Benefits: Estimates of Take-Up in 2008-2009 », *Department for Work and Pensions*, Londres.
- DWP (2011), « Universal Credit: welfare that works – Impact Assessment » (revised), *Department for Work and Pensions*, Londres.
- Égert, B., T. Kozluk et D. Sutherland (2009), « Infrastructure and Growth: Empirical Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 685, Éditions OCDE, Paris.
- Finn, D. et A. Tarr (2012), « Implementing Universal Credit. Will the reforms improve the service for users? », *Centre for economic and social inclusion/Joseph Rowntree Foundation*.
- 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, Éditions OCDE, Paris.
- Harrington, M. (2010), *An Independent Review of the Work Capability Assessment*.
- HM Treasury – BIS (2012), « Plan for Growth: Implementation Update (March 2012) », *Trésor britannique (HM Treasury) et ministère des Entreprises, de l'Innovation et des Compétences (BIS, Department for Business, Innovation and Skills)*, Londres.
- HM Treasury (2011), « Carbon price floor consultation: the Government response », *Trésor britannique (HM Treasury)*, Londres.
- HM Treasury (2012a), « Impact on households: Distributional analysis to accompany the Autumn Statement 2012 », *London*.
- HM Treasury (2012b), « A new approach to public private partnerships », *London*.
- IFS (*Institute for Fiscal Studies*, Institut d'études budgétaires) (2012), *The IFS Green Budget 2012*.
- Joyce, M.A.S., A. Lasaosa, I. Stevens et M. TongJoyce (2011), « The Financial Market Impact of Quantitative Easing in the United Kingdom », *International Journal of Central Banking*, vol. 7, n° 3.
- Kapetanios, G., H. Mumtaz, I. Stevens et K. Theodoridis (2012), « Assessing the economy-wide effects of quantitative easing », *Bank of England Working Paper*, n° 443.
- Maer, L. et N. Broughton (2012), « Financial Services: contribution to the UK economy », *House of Commons Standard Note*, SN/EP/06193.
- Meaning, J. et F. Zhu (2011), « The impact of recent central bank asset purchase programmes », *Bank for International Settlements Quarterly Review*, décembre.
- OBR (*Office for Budget Responsibility*, Bureau pour la responsabilité budgétaire) (2012), *Fiscal sustainability report*, December 2012, *Office for Budget Responsibility*, Londres.
- OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, chapitre 4, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Systèmes de santé – Efficacité et politiques*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Maladie, invalidité et travail – Surmonter les obstacles – Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.

- OCDE (2011a), *Assurer le bien-être des familles*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Études économiques de l'OCDE – Royaume Uni 2011*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE et Banque mondiale (2009), *Innovation and Growth – Chasing a Moving Frontier*, V. Chandra, D. Eröcal, P.C. Padoan et C.A. Primo Braga (éd.), Éditions OCDE, Paris.
- Pareliussen, J. (2013), « Work incentives and Universal Credit – reform of the benefit system in the United Kingdom », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1033, Éditions OCDE, Paris.
- Reinhart, C.M. et K.S. Rogoff (2009), « The Aftermath of Financial Crises », *National Bureau of Economic Research Working Paper*, n° 14656.
- Sutherland, D., R. Price, I. Joumard et C. Nicq (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, Éditions OCDE, Paris.
- UKCES (UK Commission for Employment and Skills, Commission britannique pour l'emploi et les compétences) (2011b), *UK Commission's Employer Skills Survey 2011: England Results*, UK Commission for Employment and Skills, Londres.
- UKCES (2012), *The Youth Employment Challenge*, UK Commission for Employment and Skills, Londres.
- White, W.R. (2012), « Ultra Easy Monetary Policy and the Law of Unintended Consequences », *Federal Reserve Bank of Dallas Globalization and Monetary Policy Institute Working Paper*, n° 126.
- Work and Pensions Committee (Commission de l'emploi et des retraites) (2011), « The role of incapacity benefit reassessment in helping claimants into employment – Sixth Report », Chambre des communes (House of Commons), Londres.

ANNEXE A.1

Progrès des réformes structurelles

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> (mars 2011)
Éducation	
Cibler davantage les ressources préscolaires sur les enfants issus de milieux défavorisés. Envisager d'intensifier les mesures d'aide à la maison pour les enfants des familles les plus démunies.	Le gouvernement a instauré un droit légal à 15 heures hebdomadaires d'enseignement gratuit pour les enfants de deux ans issus de milieux défavorisés. Cette disposition sera appliquée en deux temps, à compter de septembre 2013. Les pouvoirs publics ont fixé pour priorité aux <i>Sure Start Children's Centres</i> d'améliorer le devenir des enfants et de leurs familles, notamment des familles les plus défavorisées, en vue de réduire les inégalités dans le développement des enfants.
Réduire l'utilisation massive des notes à l'école primaire et secondaire pour évaluer les résultats des élèves, des établissements scolaires et du système scolaire. Renforcer l'utilisation des données recueillies de manière indépendante par échantillonnage et faire en sorte que le système d'inspection mette davantage l'accent sur l'enseignement et l'apprentissage. Poursuivre l'élaboration des indicateurs sur la valeur ajoutée des résultats des établissements scolaires. Prendre davantage en compte l'avis des principaux acteurs du système, notamment les universités et les employeurs, dans les examens de fin d'études (<i>A-level</i> et GCSE), et déterminer s'il est utile de disposer de conseils d'examen concurrents.	Les autorités ont annoncé une méthode améliorée pour évaluer par échantillonnage les compétences en sciences à l'échelon national au niveau de la deuxième étape clé (<i>Key Stage 2</i>), en utilisant un échantillon d'élèves pour suivre plus précisément les évolutions. De nouveaux indicateurs axés sur la valeur ajoutée (qui montrent les progrès accomplis par les élèves entre deux étapes clés) ont été ajoutés aux classements des établissements en fonction de leurs résultats. Les pouvoirs publics ont transmis par courrier au responsable de l'Ofqual (autorité de réglementation) les propositions de réforme de ces examens, qui accordent aux universités un rôle beaucoup plus important dans la réforme des diplômes. L'Ofqual devrait publier ses conclusions rapidement.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mars 2011)
<p>Mieux cibler l'aide financière octroyée aux élèves défavorisés et améliorer sa transparence. Étudier les effets des réformes de la scolarité, comme la création des <i>Free Schools</i>, sur l'égalité des chances et d'accès et le choix des élèves défavorisés. Encourager les meilleurs enseignants à travailler dans les établissements scolaires les plus démunis.</p>	<p>Les autorités ont amélioré la transparence de la prime pour les enfants défavorisés (<i>Pupil Premium</i>) en obligeant les établissements à rendre compte aux parents de la manière dont ils ont utilisé cette prime, tandis que les classements des établissements en fonction de leurs résultats comprennent un volet dédié aux résultats des élèves pouvant prétendre à cette prime.</p> <p>Les <i>Free Schools</i> enrichissent l'offre scolaire permettant de répondre à la demande locale. La moitié de ces écoles libres ouvertes en 2011 sont situées dans les 30 % de collectivités les plus démunies. 45 % de celles qui ont ouvert leurs portes en septembre 2012 sont situées dans les 25 % de collectivités les plus démunies.</p> <p>Deux programmes ont été mis en place pour inciter les meilleurs enseignants à s'installer dans les zones les plus défavorisées :</p> <p><i>i) School Direct</i> offre aux établissements la possibilité de recruter et de former leurs propres enseignants. Pour soutenir les établissements situés dans les quartiers les plus défavorisés, des primes supplémentaires sont octroyées aux enseignants en formation et aux établissements. <i>ii) Teach First</i> vise à placer les meilleurs diplômés dans les établissements difficiles pendant au moins deux ans dans le cadre du <i>Leadership Development Programme</i>. En juin 2012, le ministre a annoncé que le gouvernement s'engageait à tripler le nombre de participants à ce programme, qui devraient être 1 500 d'ici à 2014/2015.</p>
<p>Offrir plus de choix aux élèves et harmoniser les règles du jeu entre les établissements en essayant d'interdire l'utilisation du critère du lieu d'habitation pour l'admission dans des établissements publics relevant de certaines autorités locales ; en encourageant l'ouverture de nouvelles écoles même si cela crée provisoirement une certaine surcapacité ; et en accordant aux établissements financés par les autorités locales la possibilité d'embaucher leur personnel et de négocier les salaires au même titre que les <i>academies</i> et les <i>Free Schools</i>.</p>	<p>Le code révisé qui régit les admissions dans les établissements (<i>Schools Admissions Code</i>) entré en vigueur en février 2012 a instauré plusieurs changements qui visent à garantir une procédure d'admission simplifiée, rationalisée, plus juste et plus transparente. Les établissements scolaires sont désormais tenus de publier leurs modalités d'admission sur leur site Internet afin que tous les parents puissent les consulter.</p> <p>Le programme <i>Free Schools</i> offre davantage de choix aux élèves en contribuant à la création de nouveaux établissements. Les pouvoirs publics ont également simplifié la procédure de création des <i>academies</i>, afin que les autorités locales puissent plus facilement en ouvrir et pour inciter un plus grand éventail de parrains à les soutenir. De nombreuses écoles publiques bénéficient déjà des mêmes libertés que celles dont disposent les <i>academies</i> et les écoles libres en ce qui concerne le recrutement de leur personnel. Pour les écoles publiques financées par l'autorité locale, cette dernière demeure l'employeur légal et peut, à ce titre, faire entendre sa voix en ce qui concerne ces embauches. La responsabilité quotidienne du recrutement reste du ressort du chef d'établissement et de l'organe directeur.</p>
<p>Simplifier le système d'enseignement professionnel et mettre davantage l'accent sur les apprentissages de qualité. Renforcer les incitations ciblées sur les jeunes issus de milieux modestes.</p>	<p>L'État a supprimé, fusionné, stoppé le financement ou réduit la voilure des administrations impliquées dans l'enseignement complémentaire. Il met au point un système unique de financement dédié à la formation des adultes, qui entrera pleinement en vigueur à compter de l'année scolaire 2013/2014 et s'appuiera sur un tableau de taux standard qui remplacera plus de 6 000 taux de financement différents à l'heure actuelle. L'État encourage également l'apprentissage au niveau supérieur via le <i>Higher Apprenticeship Fund</i> qui investit 25 millions GBP dans ce mode d'apprentissage.</p> <p>Depuis août 2012, les contrats d'apprentissage doivent durer au moins 12 mois. L'État s'est engagé dans la création d'une gamme de nouveaux contrats d'apprentissage visant à stimuler l'acquisition de hautes compétences, indispensables à l'économie. Les nouveaux contrats d'apprentissage au niveau secondaire ont augmenté de 75.5 % en 2010/11 par rapport à 2009/10, contre une progression de 47.8 % pour les nouveaux contrats d'apprentissage au niveau supérieur sur la même période. Par ailleurs, 175 millions GBP par an (sur la période couverte par le présent Examen des dépenses) sont alloués par l'État à l'aide aux élèves, que les établissements sont libres d'utiliser selon les besoins, notamment pour venir en aide aux élèves issus de milieux modestes.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mars 2011)
<p>Étudier la possibilité de diminuer la part de l'État dans le financement de l'enseignement supérieur, par exemple en réduisant les subventions accordées aux universités et en utilisant certaines des économies réalisées pour augmenter le nombre de places disponibles.</p>	<p>Depuis l'automne 2012, tous les établissements d'enseignement supérieur en Angleterre ont la possibilité d'appliquer des droits d'inscription pouvant aller jusqu'à 9 000 GBP par an pour les cursus pré-licence, contre un maximum de 3 465 GBP auparavant. Parallèlement, la part du financement assuré par l'État diminue. Les subventions publiques seront maintenues pour soutenir les disciplines prioritaires et coûteuses, comme la médecine, les sciences et l'ingénierie.</p> <p>Avec le nouveau système, dans lequel la part des subventions dans le financement diminue au profit des prêts remboursables consentis pour le paiement des droits de scolarité, aucun nouvel étudiant en pré-licence n'aura à s'acquitter de ces droits à l'avance : les étudiants peuvent en effet rembourser progressivement leurs droits de scolarité une fois qu'ils sont salariés et à condition de percevoir une rémunération supérieure à 21 000 GBP.</p> <p>En 2012/13, l'État a levé les restrictions qui limitaient le nombre d'inscriptions des meilleurs étudiants, ayant obtenu une note équivalente à AAB ou plus à l'examen de fin des études secondaires. Il a également autorisé une marge relativement souple de 20 000 places supplémentaires environ pour récompenser les établissements qui conjuguent enseignement de qualité et optimisation des ressources et dont les frais de scolarité annuels moyens (après exonérations des droits de scolarité) s'élèvent au plus à 7 500 GBP. L'État a également annoncé qu'il comptait aller plus loin en 2013/14 : les établissements seront autorisés à accueillir, sans limites, les étudiants ayant obtenu une note correspondant à ABB ou plus et 25 000 places supplémentaires seront octroyées pour récompenser les établissements qui conjuguent enseignement de qualité et optimisation des ressources.</p>
Santé	
<p>Améliorer les flux d'information pour que les patients puissent prendre des décisions éclairées.</p>	<p>La stratégie d'information du ministère de la Santé en matière de santé et de protection sociale en Angleterre – intitulée « <i>The power of information</i> » et publiée le 21 mai 2012 – exposait l'action pensée par le gouvernement pour atteindre son objectif d'améliorer l'information des patients et l'ouverture, la transparence et la comparabilité. La stratégie prévoit de donner aux patients un accès en ligne à leur dossier médical d'ici à 2015 et de lancer des normes contraignantes en matière d'information – comprenant notamment un identifiant unique – afin de faciliter l'intégration des différents systèmes et d'améliorer le flux d'information entre les différents cadres de soins. La stratégie décrit également comment, à compter de 2013, chacun pourra accéder à des informations sécurisées sur les différents sites Internet existants au niveau national grâce à un nouveau portail complet.</p>
<p>Améliorer les méthodes et les données utilisées pour évaluer les réformes des soins de santé.</p>	<p>Le <i>Health and Social Care Act</i> (loi sur la santé et la protection sociale) a été adopté en mars 2012 et il prévoit que les infrastructures nécessaires aux réformes (c'est-à-dire les nouveaux organismes) devront être en place d'ici à avril 2013. Le suivi et la mesure des avantages apportés par les réformes de la santé seront assurés par le ministère de la Santé et les nouveaux organismes, par le biais de leurs cadres opérationnels et de leurs mandats.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mars 2011)
<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>Paiement aux résultats : aux termes du <i>Health and Social Care Act 2012</i>, l'autorité de régulation du secteur, <i>Monitor</i>, fixe les prix à l'échelon national et les règles régissant la modification des prix à l'échelon local.</p> <p>Le mécanisme du paiement aux résultats est progressivement étendu au secteur de la santé mentale, à l'oncologie 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 responsables des achats disposent déjà des mécanismes nécessaires pour mettre l'accent sur les activités prioritaires pour la population locale (via leurs décisions d'achat) et pour récompenser la qualité (par le biais du cadre de paiement CQUIN).</p> <p>Le programme <i>Agenda for Change</i> aligne les performances et les objectifs du personnel non médical au moyen du lien entre le cadre <i>Knowledge and Skills Framework (KSF)</i> du NHS et le cadre d'évaluation. Ce dernier fournit des objectifs personnels qui sont conformes aux objectifs organisationnels, tandis que le KSF définit le type et le niveau de connaissances et de compétences requises pour l'emploi et pour atteindre les objectifs qui lui correspondent.</p> <p>Dans des circonstances exceptionnelles, la progression de la rémunération peut également être reportée en cas de performances nettement insuffisantes.</p>
Réglementation financière	
<p>S'attaquer au problème des banques jugées trop importantes pour faire faillite en restructurant celles-ci en plusieurs entités ou en créant des structures de holding passives servant de pare-feu.</p>	<p>Les autorités ont souscrit aux recommandations de l'Independent Commission on Banking (Commission indépendante sur les banques) pour cloisonner les opérations de détail des principales banques du Royaume-Uni ainsi que pour améliorer leur aptitude à absorber les pertes. Ces réformes sont parmi les plus profondes réalisées dans toutes les grandes économies pour faire face aux problèmes des établissements trop grands pour faire faillite. Les autorités ont accepté les recommandations de la Commission en principe en décembre 2011 et ont déjà introduit le premier texte législatif nécessaire pour mettre en œuvre les réformes. Elles se sont engagées à avoir mis en place tous les textes législatifs nationaux pertinents d'ici à 2015 et à mettre en œuvre les réformes d'ici à 2019.</p>
<p>Renforcer les normes de fonds propres, limiter l'effet de levier des banques et exiger de celles-ci qu'elles détiennent des fonds propres suffisants pour faire face aux risques hors bilan. Introduire un provisionnement dynamique pour réduire le caractère procyclique du système financier. Développer le cadre macroprudentiel.</p>	<p>Le projet de loi sur les services financiers réformera la réglementation financière du Royaume-Uni. Un élément clé de ces réformes est l'établissement du Financial Policy Committee (FPC) au sein de la Banque d'Angleterre, qui prendra en charge essentiellement les analyses et les mesures macroprudentielles indispensables pour assurer que les risques et les vulnérabilités émergents dans l'ensemble du système financier sont identifiés, suivis et efficacement corrigés. Les autorités envisagent de rendre le FPC responsable de la fixation du niveau des réserves de fonds propres contractuelles du Royaume-Uni ; de lui donner des prérogatives directionnelles pour imposer des normes de fonds propres sectorielles ; et de le doter d'un outil lui permettant de déterminer un ratio d'effet de levier modulable dans le temps, mais pas avant 2018 et sous réserve d'un réexamen en 2017 pour évaluer les progrès réalisés au regard des normes internationales. Un FPC provisoire a été établi pour exécuter, dans la mesure du possible, les tâches de l'organisme permanent avant que les textes législatifs nécessaires au passage à la nouvelle architecture réglementaire ne soient en place.</p>
<p>Suivre les critères de prêts et les incitations de façon à assurer leur compatibilité avec la création de valeur à long terme.</p>	<p>Le Financial Policy Committee (FPC) au sein de la Banque d'Angleterre prendra en charge essentiellement les analyses et les mesures macroprudentielles indispensables pour assurer que les risques et les vulnérabilités émergents dans l'ensemble du système financier sont identifiés, suivis et efficacement corrigés. Parmi ces risques systémiques figurent des niveaux peu viables d'effet de levier, d'endettement ou de croissance du crédit. Le FPC aura aussi pour objectif secondaire de soutenir la politique économique de l'État, y compris ses objectifs de croissance et d'emploi.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mars 2011)
Marché du travail	
<p>Envisager de modifier le système de prélèvements et de prestations afin de diminuer le taux marginal d'imposition effectif supporté par les parents isolés et les couples où un seul des deux travaille lorsqu'ils augmentent leur temps de travail ou évoluent professionnellement.</p>	<p>Le nouveau crédit universel sera conçu pour aider les ménages à comprendre les prestations auxquelles ils ont droit et la manière dont leurs choix professionnels les influencent, en instaurant une prestation nettement simplifiée, reposant sur un système unique d'abattements et un taux de dégressivité applicables à tous les bénéficiaires. Le nouveau système de versement sera lancé en 2013.</p> <p>Ce nouveau taux de dégressivité est conçu pour renforcer les incitations au travail en diminuant le taux marginal d'imposition effectif supporté par les ménages qui demandent à bénéficier des prestations, de manière à ce qu'il soit plus rémunérateur de travailler ou d'augmenter son temps de travail.</p>
<p>Améliorer les incitations au travail des deuxièmes apporteurs de revenu en réduisant le lourd impôt implicite qui freine le retour à l'emploi, en raison du coût élevé de la garde d'enfants.</p>	<p>Le crédit universel prendra en charge le coût de la garde des enfants pour les personnes qui travaillent moins de 16 heures, ce qui concerne 80 000 familles supplémentaires qui ne peuvent actuellement pas prétendre à cette aide.</p> <p>En juin 2012, le ministère du Travail et des Retraites et le ministère de l'Éducation ont lancé conjointement la <i>Childcare commission</i>, chargée de trouver des solutions pour encourager l'offre de services de garde en dehors des heures ouvrables, afin que les parents puissent faire garder leurs enfants quand ils en ont besoin ; de repérer toute réglementation qui ne serait pas nécessaire pour garantir la sécurité ou la qualité ; et d'illustrer comment la garde des enfants joue un rôle clé pour inciter les parents à travailler et les sortir de la pauvreté. Cette Commission devrait présenter un bilan de ses travaux à l'automne 2012.</p>
Productivité	
<p>Faciliter l'entrée de nouvelles entreprises en réformant les réglementations d'urbanisme, surtout dans le secteur du commerce de détail. Faire en sorte que les aspects économiques soient mieux pris en compte dans les autorisations d'urbanisme.</p>	<p>Le nouveau cadre d'aménagement du territoire recentre le système de planification sur le soutien à une croissance économique durable. Il s'agit notamment d'assurer que les problèmes économiques occupent « une place importante » dans le système de planification. Les autorités simplifient aussi sensiblement les réglementations d'urbanisme de façon qu'elles soient plus faciles à consulter.</p>
<p>Dégager plus de terrains constructibles en redélimitant les « ceintures vertes » dans les zones en développement rapide.</p>	<p>Les autorités locales examinent constamment les limites des ceintures vertes aux fins de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. En septembre 2012, le gouvernement a annoncé vouloir encourager les conseils à tirer parti des nouvelles marges de manœuvre qui leur sont ménagées dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire afin d'inciter les collectivités locales à utiliser au mieux ces terrains, tout en protégeant l'ouverture des ceintures vertes, conformément aux exigences du cadre national. Il n'envisage actuellement aucune modification des protections réglementaires applicables aux ceintures vertes.</p>
<p>Continuer d'examiner les options disponibles pour remédier aux encombrements routiers et pour atténuer l'impact environnemental, notamment la mise en place d'un système de péage routier à l'échelle nationale.</p>	<p>Les autorités sont déterminées à réduire les encombrements routiers. Dans la déclaration d'automne de novembre 2011, elles ont annoncé plus de 1 milliard GBP de nouveaux financements pour réduire ces encombrements. Dans la déclaration d'automne de décembre 2012, elles ont annoncé 1.5 milliard de GBP supplémentaires. Les investissements visent essentiellement à rénover certains des principaux segments routiers, à supprimer les goulets d'étranglement, à accroître la capacité, à prolonger la durée de vie des routes du Royaume-Uni et à améliorer l'infrastructure cyclable.</p> <p>Le Department for Transport et le Trésor travaillent sur une étude de faisabilité visant à mettre au point de nouveaux modèles de propriété et de financement pour le système routier national. Cette étude ne couvre ni les tarifs routiers, ni la capacité des barrières de péage existantes. Une fois conclue cette étude à l'automne 2012, les autorités feront connaître leurs propositions.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mars 2011)
Logement	
<p>Surveiller de près l'impact de la réforme de l'aménagement du territoire sur l'offre de logements, afin de déterminer si les collectivités 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.</p>	<p>Les différentes incitations proposées restent sous la surveillance de l'État : les réformes telles que la <i>Community Infrastructure Levy</i>, le <i>New Homes Bonus</i> et le maintien des impôts locaux sur les entreprises sont toutes récentes.</p>
<p>Remplacer la <i>council tax</i> (taxe d'habitation) actuelle et le droit de timbre par une taxe immobilière assise sur les valeurs marchandes. Dans un premier temps, mettre régulièrement à jour les valeurs des biens immobiliers sur lesquelles repose la <i>council tax</i>.</p>	<p>Aucune mesure n'a été prise pour introduire une taxe immobilière. Après avoir mené des consultations, le gouvernement prépare aujourd'hui un projet de loi pour autoriser la baisse de certains abattements octroyés sur la <i>council tax</i> au titre des résidences non occupées et secondaires, afin de marquer un nouveau pas en avant vers l'harmonisation plus poussée de la valeur des biens immobiliers et des taux d'imposition.</p>
<p>Assurer l'accès à un logement décent d'un coût abordable au moyen d'une aide au logement sous conditions de ressources, combinée à des subventions à la construction de logements accessibles, en tenant compte de la diversité des besoins locaux.</p>	<p>En 2011-2012, la <i>Homes and Communities Agency</i> a contribué à la finalisation de 59 451 logements en Angleterre et à la mise en chantier de 19 967 logements. Le 6 septembre 2012, l'État a annoncé la mise en œuvre d'un programme visant à construire 15 000 logements abordables supplémentaires, grâce à la conjugaison de garanties de l'État et d'apports en capital.</p>
<p>Intensifier la concurrence entre promoteurs en facilitant un accès équitable aux terrains.</p>	<p>Le <i>National Planning Policy Framework</i> (NPPF) a pour objectif d'étoffer l'offre de terrains viables pour la construction de logements ou autres. À l'heure actuelle, un grand nombre de collectivités locales n'ont pas de terrains déclarés constructibles. Au titre du NPPF, les demandes de permis de construire seront dans ce cas acceptées à priori, sous réserve de certains tests. Sur la période 2010-15, l'État se séparera également de suffisamment de terrains pour construire 100 000 logements.</p>
<p>Assurer des apprentissages de qualité dans les métiers de la construction pour qu'aucune pénurie de travailleurs qualifiés n'enraye la croissance du secteur lorsque la demande se redressera.</p>	<p><i>CITB-Construction Skills</i>, le conseil des qualifications sectorielles dédié à la construction, a créé le <i>Construction Skills Network</i> (CSN) afin de déterminer les besoins futurs en qualifications et en formation du secteur britannique de la construction et de dégager un consensus sur les besoins actuels et futurs en matière de qualifications. L'État soutient également l'apprentissage au niveau supérieur via le <i>Higher Apprenticeship Fund</i>, qui œuvrera en faveur de l'apprentissage de qualité dans le secteur de la construction et les secteurs connexes.</p>
Croissance verte	
<p>Poursuivre les efforts visant à atteindre un prix du carbone plus élevé au niveau international.</p>	<p>Le gouvernement soutient une révision en hausse de l'objectif de réduction des émissions de l'UE à 30 % d'ici à 2020. Il participe activement aux négociations menées à l'échelon de l'UE en ce qui concerne la proposition de la Commission visant à éclaircir les dispositions de la Directive sur le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté. Selon les autorités britanniques, pour rassurer les marchés et les entreprises, l'UE ne doit pas se limiter à concentrer les mises aux enchères des quotas d'émissions en fin de période. C'est pourquoi le gouvernement mettra à profit sa participation aux négociations sur le système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre pour plaider en faveur d'une suppression définitive des autorisations d'émissions.</p>
<p>Appliquer des prix du carbone plus élevés et plus uniformes et évaluer les chevauchements et les interactions entre les moyens d'action. Étudier les moyens d'offrir aux entreprises davantage de certitude quant à la trajectoire du prix du carbone.</p>	<p>Lors de la présentation de son budget 2011, le Royaume-Uni a annoncé l'instauration d'un prix minimum du carbone. Ce prix plancher, qui s'élève à 16 GBP par tonne de CO₂ en 2013 et atteint 30 GBP par tonne de CO₂ en 2020 (prix réels de 2009), a pour effet de réduire les incertitudes des investisseurs, de fixer un prix équitable pour le carbone et de renforcer les incitations à investir dès à présent dans la production sobre en carbone.</p>
<p>Relever progressivement le taux de la TVA sur l'énergie domestique pour le porter au taux normal. Proposer une aide ciblée pour pallier les effets redistributifs négatifs.</p>	<p>Pas de mesures prises.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mars 2011)
<p>Accélérer la mise au point et la mise en place des technologies à faible intensité de carbone, en s'attachant à corriger les incitations inappropriées du marché privé en faveur de l'innovation. Faciliter la conclusion de contrats à plus long terme dans le domaine des énergies renouvelables, réduire les contraintes que les règles de raccordement au réseau font peser sur les producteurs d'électricité renouvelable, simplifier et accélérer les procédures de planification.</p>	<p>Le programme de réforme du marché de l'électricité, incorporé dans le projet de loi sur l'énergie présenté au Parlement en novembre 2012, vise à garantir une production sûre, propre et peu coûteuse d'électricité et à permettre aux investisseurs dans le déploiement de technologies sobres en carbone d'avoir une certaine visibilité sur le long terme. Le gouvernement a également relancé le <i>Low Carbon Innovation and Coordination Group</i>. Les évaluations des besoins en innovation technologique (<i>Technology Innovation Needs Assessments – TINA</i>) ont été finalisées pour les technologies innovantes les plus importantes, comme les éoliennes en mer, les bioénergies et les énergies marines, afin de recenser les principaux besoins en innovation de certains types de technologies.</p>
<p>Utiliser la Green Investment Bank (GIB) pour subventionner les projets justifiant un faible taux social d'actualisation. Pour renforcer l'effet de levier, la GIB devrait être autorisée à emprunter sur les marchés obligataires compte tenu des contraintes budgétaires.</p>	<p>La Green Investment Bank (GIB) britannique est désormais totalement opérationnelle. L'équipe britannique spécialisée dans l'investissement vert mise en place pour préparer la GIB a déjà confié 180 millions GBP à des gestionnaires de fonds spécialisés afin de prendre des participations dans des projets dédiés aux déchets et à l'efficacité énergétique à l'étranger. La GIB est dotée d'une capitalisation initiale de 3 milliards GBP, ce qui lui garantit une autonomie financière jusqu'à 2015/2016. Elle sera autorisée à emprunter sous réserve que l'objectif de baisse de la dette en pourcentage du PIB soit atteint et qu'elle reçoive une nouvelle approbation de la CE pour aide de l'État.</p>
<p>Continuer à renforcer la capacité d'adaptation au changement climatique, 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.</p>	<p>Le Royaume-Uni élabore un programme national d'adaptation, axé sur les risques et les opportunités engendrés par les conséquences du changement climatique. L'évaluation exhaustive des risques associés au changement climatique publiée en janvier 2012 énonce les risques les plus importants, ainsi que les principales opportunités, qui découlent du changement climatique pour le Royaume-Uni. En s'appuyant sur cette évaluation, les administrations nationales préparent actuellement des programmes d'adaptation qui permettront de relever ces défis. Le programme national d'adaptation britannique (<i>National Adaptation Programme</i>) qui sera publié à l'été 2013 présentera les objectifs, les politiques et les mesures du gouvernement vis-à-vis des risques et des opportunités associés au changement climatique.</p>
Régime fiscal	
<p>Augmenter les taux préférentiels et abolir les taux de TVA égaux à zéro. Réduire la complexité du Code des impôts.</p>	<p>Pas de mesures prises. Les autorités ont établi l'Office of Tax Simplification (OTS), bureau indépendant chargé de fournir des avis sur la simplification du régime fiscal. L'examen des allègements fiscaux a conduit à la suppression de 90 pages environ du Code des impôts. À l'issue de l'examen de la fiscalité des petites entreprises, une nouvelle base de calcul de l'impôt, plus simple, a été introduite à compter d'avril 2013 pour les petites entreprises non constituées en société.</p>

Chapitre 1

Marché du travail, réforme de la protection sociale et inégalités

L'emploi a augmenté plus et le chômage s'est aggravé moins qu'on ne l'escomptait, eu égard à la trajectoire de la production. Néanmoins, le chômage de longue durée et le chômage des jeunes ainsi que le travail à temps partiel involontaire sont élevés. La polarisation du marché du travail risque d'accentuer les inégalités de revenu, qui sont très marquées par rapport aux autres pays de l'OCDE, malgré une atténuation récente et probablement temporaire. Le système de protection sociale du Royaume-Uni constitue un filet de sécurité essentiel, qui doit favoriser l'emploi tout en protégeant les plus vulnérables. Le système réformé de protection sociale (Universal Credit) et le programme d'emplois pour les travailleurs défavorisés (Work Programme) renforceront généralement les incitations à travailler et faciliteront le retour à l'emploi, mais des améliorations sont nécessaires. L'insuffisance des qualifications bride l'emploi et creuse les inégalités, de faibles niveaux d'instruction pénalisant les enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés. Il est indispensable de développer la formation professionnelle et la coopération avec les employeurs. Le passage de l'école à l'emploi est parfois difficile, d'où la nécessité de prêter une plus grande attention à l'intégration des diplômés de l'université sur le marché du travail.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Le chômage a augmenté du fait de la récession et de la faiblesse de la reprise, mais moins que lors des récessions précédentes par rapport à la production. La flexibilité du marché du travail et la réactivité des salaires réels à l'évolution de la productivité ont amorti l'effet de l'atonie de l'activité économique sur les licenciements. Il n'en demeure pas moins que le travail à temps partiel involontaire s'est développé notablement et que le chômage de longue durée et le chômage des jeunes sont à des niveaux élevés par rapport au passé. La longueur des épisodes de chômage influera sans doute durablement sur le niveau des qualifications et sur les perspectives de carrière de bien des travailleurs, ce qui pourrait réduire le potentiel productif de l'économie et accentuer les inégalités de revenu, qui sont déjà importantes par rapport aux autres pays de l'OCDE.

Les politiques sociales doivent protéger les plus vulnérables tout en évitant de créer des pièges du chômage et de la pauvreté. Le dispositif *Universal Credit*, une réforme de la protection sociale qui remplace un certain nombre de prestations disparates pour les personnes d'âge actif par une prestation universelle à taux de dégressivité unique, représente une avancée majeure vers la rationalisation du système de prestations et le renforcement des incitations à travailler. Il faut cependant des incitations plus efficaces au travail pour les parents isolés et les seconds apporteurs de revenu. Le *Work Programme* facilite le retour au travail pour les personnes vivant de prestations qui sont nettement désavantagées, notamment les handicapés. Toujours est-il que des évaluations indépendantes de la capacité de travail pourraient réduire les absences pour raison de maladie et éviter que davantage de personnes ne tombent dans le régime de prestations d'invalidité. Le niveau élevé du chômage des jeunes et du chômage de longue durée appelle des actions spécifiques afin d'éviter l'exclusion durable du marché du travail et de faciliter le redéploiement de la main-d'œuvre dans le contexte de l'évolution structurelle de l'économie.

Les stratégies de réduction des inégalités et de la pauvreté visent, à juste titre, à encourager les gens à travailler et à leur permettre d'améliorer leur niveau de vie, en limitant leur dépendance à l'égard des transferts publics. Cependant, l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres montre que le fait d'avoir un emploi ne garantit pas forcément un niveau de revenu décent. La faiblesse de la croissance économique et de la productivité ont accru l'emploi à temps partiel involontaire et fait baisser les salaires réels, pesant particulièrement sur les revenus des segments les moins qualifiés de la population active. Pour éviter un creusement plus marqué des inégalités, il faut à la fois un niveau d'emploi plus élevé et une croissance plus forte de la productivité du travail. Pour atteindre cet objectif, il est indispensable d'améliorer les compétences des travailleurs, tant à travers l'éducation initiale, notamment en aidant dès le départ les enfants défavorisés, qu'à travers la formation, l'apprentissage et les interventions sur le marché du travail.

Le chapitre est organisé comme suit. Les deux premières sections décrivent l'évolution du marché du travail et ses causes principales ; la section suivante examine l'impact de l'évolution du marché du travail sur les inégalités de revenu ; on trouvera ensuite une

évaluation des politiques sociales visant à favoriser l'emploi et à protéger les plus vulnérables, en particulier le dispositif *Universal Credit* et le *Work Programme*. La dernière section énonce dans leurs grandes lignes les mesures destinées à améliorer les compétences de la main-d'œuvre.

L'emploi s'est relativement bien maintenu durant la récession

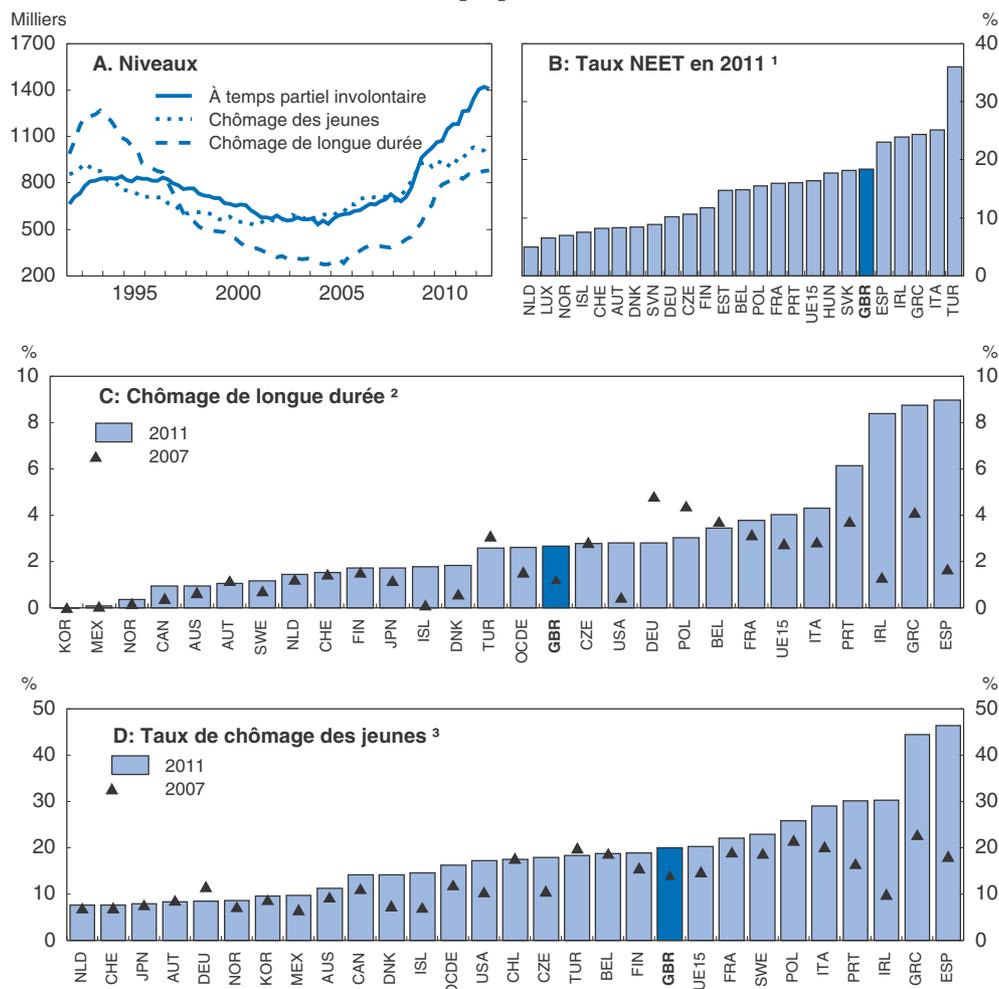
La crise économique et financière mondiale et la récession qui a suivi ont porté le taux de chômage d'environ 5 % en moyenne sur la période 2000-2007 à quelque 8½ pour cent à la fin de 2011. Depuis, le chômage a baissé légèrement et il s'établit actuellement à un peu moins de 8 %, niveau proche de la moyenne de l'OCDE, et inférieur de près de 4 points à la moyenne de la zone euro.

La ventilation par activité explique en partie le profil des chômeurs et l'évolution des différences régionales. Le bâtiment et les industries manufacturières étant des activités essentiellement masculines, le taux de chômage s'est accru davantage pour les hommes que pour les femmes durant la récession. Dans les régions du Nord, où la part des emplois de production est plus importante, le chômage a été plus élevé que dans les régions du Sud, qui offrent davantage d'emplois de services, au cours de la récession. Cette évolution va sans doute continuer du fait que les suppressions d'emplois publics toucheront proportionnellement plus le nord que le sud.

Même si la hausse du chômage total a été plus limitée que la plupart des observateurs ne le craignaient, certaines évolutions sont préoccupantes. Le chômage de longue durée et le chômage des jeunes, ainsi que le travail à temps partiel involontaire, ont nettement augmenté, touchant aujourd'hui, respectivement, environ 900 000 personnes et 1.4 million de personnes (graphique 1.1, partie A). Le taux de chômage de longue durée était inférieur à la moyenne de l'OCDE en 2007, mais un peu plus élevé en 2011. Il reste toutefois largement inférieur à la moyenne de l'Union européenne (UE15) (graphique 1.1, partie C). Le chômage de jeunes est un peu plus élevé que dans l'UE15 et nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE, encore que ce chiffre comprenne quelque 300 000 étudiants à temps plein (environ 30 % du total), ce qui rend les comparaisons internationales difficiles (graphique 1.1, partie D). Les jeunes qui arrivent sur le marché du travail sont traditionnellement les plus durement touchés par les récessions. Cependant, le chômage des jeunes a commencé d'augmenter avant la récession, ce qui laisse penser que le problème est plutôt structurel.

Une autre tendance inquiétante est le fait que le nombre de jeunes ni dans l'emploi, ni scolarisés, ni en formation ne cesse de croître et est parmi les plus élevés en Europe, seulement dépassé dans certains pays du sud de l'Europe, la Turquie et l'Irlande (graphique 1.1, partie B). Il convient aussi de noter que, dans l'ensemble de cette catégorie, en Angleterre, le pourcentage d'hommes est passé de 40 % environ au début des années 2000 à 48 % au milieu de 2012. Le grand nombre de jeunes non scolarisés et sans emploi fait craindre une « génération perdue », l'exclusion durable de l'emploi marquant à jamais les personnes touchées, affaiblissant le potentiel de croissance économique à long terme du fait de l'érosion du capital humain et sapant la cohésion sociale. Par ailleurs, les pertes de bien-être liées à un niveau élevé de chômage et d'inégalités sont considérables (encadré 1.1).

Les personnes ayant un faible niveau d'instruction sont les plus touchées par le chômage. Les travailleurs sans qualifications ou qui n'ont pas suivi le deuxième cycle de

Graphique 1.1. **Chômage de longue durée et chômage des jeunes et travail à temps partiel involontaire**

- 18-24 ans ni dans l'emploi, ni scolarisés, ni en formation.
- Chômage d'une durée de plus d'un an, en pourcentage de la population active.
- 15-24 ans.

Source : Office for National Statistics, Eurostat et Base de données des Statistiques de la population active de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932767992>

l'enseignement secondaire (niveau 3) représentaient 64 % des chômeurs en Angleterre en 2008, mais 45 % seulement des adultes actifs occupés. Les jeunes peu qualifiés sont particulièrement exposés au risque de chômage. En 2011, 12,8 % des jeunes de 24 ans n'ayant que le GCSE étaient sans emploi au Royaume-Uni, tandis que les taux correspondants pour les titulaires du A-level et les diplômés de l'université étaient respectivement de 6,7 % et 4,9 %. La récession a aggravé la situation relative des jeunes peu qualifiés du fait que la demande de main-d'œuvre émanant de certains de leurs employeurs traditionnels, comme le commerce de détail et l'hôtellerie et la restauration, s'est contractée, même si elle a repris légèrement depuis 2010. Par ailleurs, ces jeunes sont confrontés à la concurrence croissante des nouveaux diplômés, dont plus d'un tiers occupent aujourd'hui des emplois peu qualifiés.

Avec une croissance qui paraît devoir rester molle, le chômage pourrait monter encore dans le court terme. L'assainissement budgétaire implique des coupes importantes dans

Encadré 1.1. **Chômage, inégalités et bien-être**

La mesure du bien-être au sein de la société suscite une attention croissante, plusieurs initiatives lancées à l'échelon international ayant souligné combien il importe de ne pas se limiter au PIB pour évaluer les performances économiques et le progrès social (Stiglitz, Fitoussi et Sen, 2009). Pour compléter les examens des instances multilatérales, comme la Commission européenne ou l'OCDE, le Royaume-Uni a entrepris une consultation nationale pour recueillir des avis sur l'élargissement du concept de bien-être, afin qu'il englobe la qualité de vie, la viabilité écologique et les performances économiques. Ce programme est chapeauté par l'*Office for National Statistics* et les résultats définitifs sont attendus en 2013. Les premières conclusions d'un questionnaire de consultation ont permis de recenser les questions les plus importantes aux yeux des Britanniques, parmi lesquelles certains aspects du marché du travail comme l'offre d'emplois et la satisfaction sur le plan professionnel (ONS, 2012). Le présent encadré examine les implications potentielles, pour le bien-être, de l'atonie actuelle du marché du travail.

Le poids relatif des déterminants potentiels du bien-être a été examiné en détail (OCDE, 2011a ; Fleche et al., 2011). Au Royaume-Uni, les déterminants les plus influents sont, par ordre décroissant : l'état de santé auto-déclaré, la situation au regard de l'emploi, la liberté de choix telle qu'elle est perçue et l'environnement. Les indicateurs du niveau de vie matériel, comme le revenu ou le patrimoine, ont une influence beaucoup plus limitée, conformément aux observations réalisées dans d'autres pays de l'OCDE. Toutes choses égales par ailleurs, une augmentation de 100 % du revenu se traduit par une progression du bien-être moyen de 0.1 unité seulement, sur une échelle de satisfaction à l'égard de la vie comprise entre 1 et 10. À titre de comparaison, la perte d'emploi entraîne une diminution du bien-être de 0.45 point, tandis que l'amélioration du bien-être associée à l'état de santé ressenti a des effets plus sensibles : toute amélioration d'un point (par exemple, d'un bon état de santé à un très bon état de santé) aboutit à une hausse de 0.5 point de la satisfaction à l'égard de la vie. En revanche, une augmentation d'un point des inégalités de revenu ressenties (sur une échelle de 0 à 10) entraîne une baisse de 0.1 point de la satisfaction à l'égard de la vie. Ce résultat est inférieur à la moyenne de l'OCDE mais cohérent avec les observations réalisées dans d'autres pays anglo-saxons (di Tella et al., 2001).

Le chômage a un effet négatif sur le bien-être en raison de la perte de revenu qu'il induit. Pour autant, les études montrent clairement que le chômage a aussi des répercussions non financières. Même en neutralisant les effets du revenu et d'autres facteurs, plusieurs études révèlent que les chômeurs sont moins heureux que les actifs occupés (Di Tella et al., 2001 ; Bohnke, 2006 ; Bell et Blanchflower, 2009). Comme le montrent Goldsmith et al. (1996), le chômage est source de dépression, d'anxiété, de mauvaise estime de soi et de perte de contrôle sur sa vie, autant de facteurs qui nuisent au bien-être. La durée de l'épisode de chômage est aussi cruciale, puisque le bien-être diminue à mesure que le chômage se prolonge. Par rapport aux niveaux enregistrés avant la crise, la durée du chômage s'est fortement accrue. À l'heure actuelle, 35 % des demandeurs d'emploi sont au chômage depuis plus d'un an, ce qui est supérieur de 10 points de pourcentage au niveau observé avant la crise et implique une dégradation sensible du bien-être. Enfin, la hausse du taux de chômage a également des effets sur les actifs occupés, en premier lieu parce qu'elle augmente le risque qu'eux-mêmes perdent leur emploi (Clark, 2003).

Encadré 1.1. **Chômage, inégalités et bien-être** (suite)

L'atonie du marché du travail peut avoir une incidence sur les conditions de travail des personnes qui occupent un emploi, en ayant des répercussions négatives sur leur bien-être. Le bien-être diminue lorsque le nombre d'heures travaillées est inférieur au nombre d'heures souhaitées. Selon l'enquête annuelle auprès de la population britannique, la détérioration du bien-être des personnes qui n'ont pas choisi de travailler à temps partiel est analogue à celle subie par les chômeurs. Cet effet peut s'expliquer par le fait que le travail contribue à satisfaire le besoin d'intégration dans la société, de statut social, d'estime de soi et de participation à des activités ayant une utilité pour la collectivité (Jahoda, 1982 et OCDE, 2011b). Depuis que la crise a éclaté, la part du travail à temps partiel involontaire a presque doublé, pour atteindre 18 % de l'emploi à temps partiel au premier trimestre 2012. Les hommes qui travaillent à temps partiel semblent plus nombreux que les femmes à subir cette forme d'emploi sans l'avoir choisie, puisqu'un homme sur deux entre 25 et 49 ans travaillant à temps partiel souhaiterait travailler à temps plein. La précarité de l'emploi entraîne également une diminution du bien-être comparable à celle subie par les chômeurs. L'indicateur du vivre mieux de l'OCDE utilise la proportion de travailleurs temporaires comme indicateur de la précarité de l'emploi. Bien que le Royaume-Uni compte une faible proportion de travailleurs temporaires par comparaison avec d'autres pays, la part des travailleurs temporaires incapables de trouver un emploi permanent a bondi depuis le début de la crise, pour atteindre 40 % en 2012 après être restée relativement stable aux alentours de 25 % au début des années 2000.

La détérioration de la situation du marché du travail a eu des effets inégaux sur la population active, puisqu'un tiers environ de la hausse du chômage a été supportée par les 18-24 ans, alors qu'ils ne représentent qu'un actif sur huit. Le fait d'entrer sur le marché du travail lors d'une période relativement difficile peut avoir des implications tout au long de la vie professionnelle, allant au-delà de la perte de revenu pour toucher d'autres déterminants du bien-être : dépréciation des qualifications, insertion difficile sur le marché du travail et manque de confiance en soi.

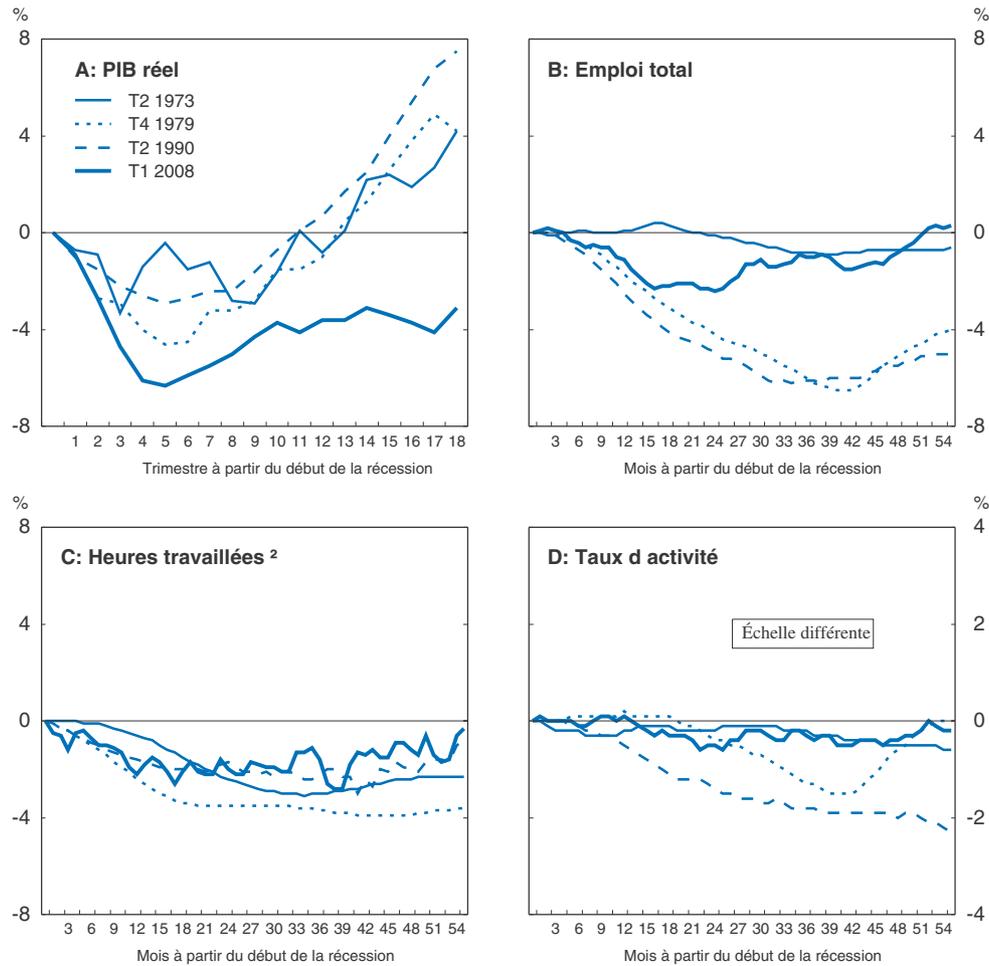
l'emploi du secteur public. L'Office for Budget Responsibility (OBR) prévoit la suppression d'environ 929 000 postes dans les administrations publiques (hors incidence des reclassements dans le secteur de l'éducation) entre le début de 2011 et 2018, ce qui devrait toutefois être largement compensé, au fil du temps, par une progression de l'emploi dans le secteur marchand, qui offrirait environ 2.2 millions d'emplois supplémentaires au cours de la même période (OBR, 2012). Le niveau d'emploi dans le secteur privé étant actuellement élevé par rapport à la production et le travail à temps partiel involontaire étant courant, de nombreuses entreprises pourraient, face à une demande plus forte, accroître le nombre d'heures travaillées par les salariés et exploiter pleinement leur capacité de les travail, ce qui rehausserait la productivité, avant d'embaucher du personnel supplémentaire.

Le recul de l'emploi a été limité par rapport aux pertes de production

L'emploi, contre toute attente, a bien résisté à la profonde récession. Tandis que la production reste inférieure de plus de 3 % à son niveau d'avant la crise, le recul de l'emploi a été beaucoup moins prononcé qu'au cours des récessions des années 80 et 90, même si ces dernières ont été moins profondes et plus courtes et si la production avait déjà dépassé son niveau d'avant la crise à ce stade du cycle (graphique 1.2, parties A et B). Une réduction

Graphique 1.2. **Évolution du marché du travail par rapport aux récessions précédentes**

Écart par rapport au niveau maximum¹



1. Variation en pourcentage du PIB réel, de l'emploi total et des heures travaillées. Variation, en points de pourcentage, du taux d'activité.

2. Nombre total d'heures effectives de travail hebdomadaires par salarié.

Source : Office for National Statistics.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768011>

du nombre d'heures travaillées par salarié a contribué à la bonne tenue d'emploi, tout en n'étant pas plus importante que lors des récessions précédentes (graphique 1.2, partie C).

Dans une perspective internationale, la contraction de l'emploi au Royaume-Uni a été modérée par rapport à celle de la production. Certains pays qui ont accusé des baisses de production similaires à celle du Royaume-Uni depuis 2008, comme le Danemark et l'Espagne, ont subi des pertes d'emplois pires en pourcentage. Aux États-Unis, la contraction de l'emploi a été beaucoup plus marquée malgré une reprise de la production bien plus forte.

Les pertes d'emplois ont été concentrées dans la construction et le secteur manufacturier. Le recul dans le secteur de la construction paraît essentiellement conjoncturel. Dans l'industrie manufacturière, la récession s'est inscrite dans le prolongement d'une baisse tendancielle de l'emploi sur longue période. Ces évolutions ont

touché davantage les hommes que les femmes en 2008 et au premier semestre de 2009. Le secteur des services a continué de créer des emplois, mais à un rythme lent et avec des différences entre les sous-secteurs. Le commerce de gros et de détail, le transport, l'hébergement et les services de restauration ainsi que la finance et les assurances ont été les plus durement touchés. L'administration publique, la santé et l'éducation ont été les secteurs où les créations d'emplois ont été les plus nombreuses ces quatre dernières années, mais cette tendance s'infléchit déjà sous l'effet de suppressions d'emplois publics qui devraient se poursuivre à terme. Les femmes seront probablement plus touchées que les hommes dans ces secteurs très féminisés. Le degré élevé d'incertitude concernant la vigueur de la reprise limitera sans doute aussi l'expansion de l'emploi. La crise dans la zone euro, en particulier, est susceptible de bloquer les embauches dans les industries exportatrices.

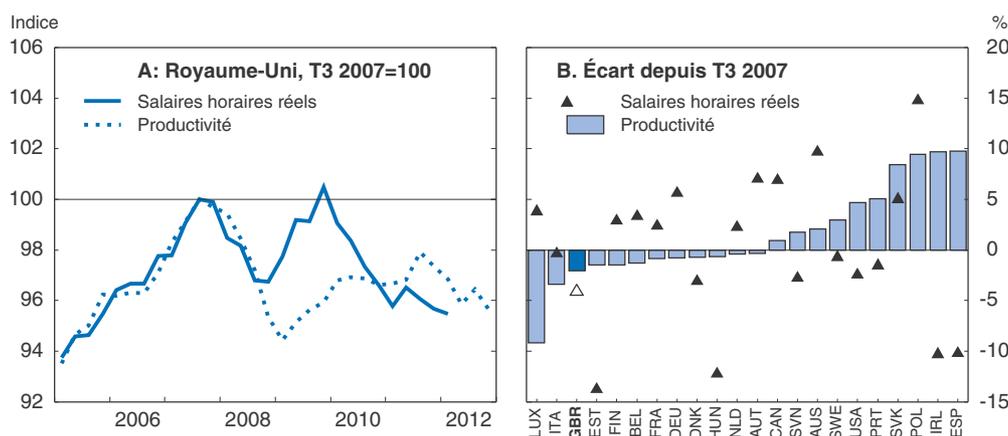
La flexibilité du marché du travail a amorti l'impact de la récession sur l'emploi

La flexibilité du marché du travail du Royaume-Uni explique pour partie la contraction relativement modeste de l'emploi global ces dernières années. Les salaires réels ont baissé. L'ajustement de l'utilisation de la main-d'œuvre s'est opéré en partie par le biais d'une réduction du nombre d'heures ouvrées, ce qui a limité les pertes d'emplois. Par ailleurs, les départs en retraite anticipée et autres retraits volontaires de la population active ont été moins nombreux qu'au cours de la récession des années 90, ce qui accroît le chômage dans le court terme mais contribue à préserver le capital humain et à limiter l'exclusion sociale à plus long terme.

Les salaires réels sont flexibles

Les salaires réels ont diminué durant la récession du fait que l'inflation des prix a dépassé les hausses modérées des salaires nominaux (graphique 1.3, partie A). L'ajustement des salaires réels à l'affaiblissement de la productivité a été plus important que dans beaucoup d'autres pays où la productivité a baissé (graphique 1.3, partie B). Cela

Graphique 1.3. Salaires réels et productivité¹



1. Les salaires réels correspondent à la rémunération des salariés divisée par le nombre d'heures travaillées et corrigée des prix à la consommation. La productivité correspond au PIB réel divisé par l'emploi total.

Source : Office for National Statistics et Base de données du n° 92 des Perspectives économiques de l'OCDE .

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768030>

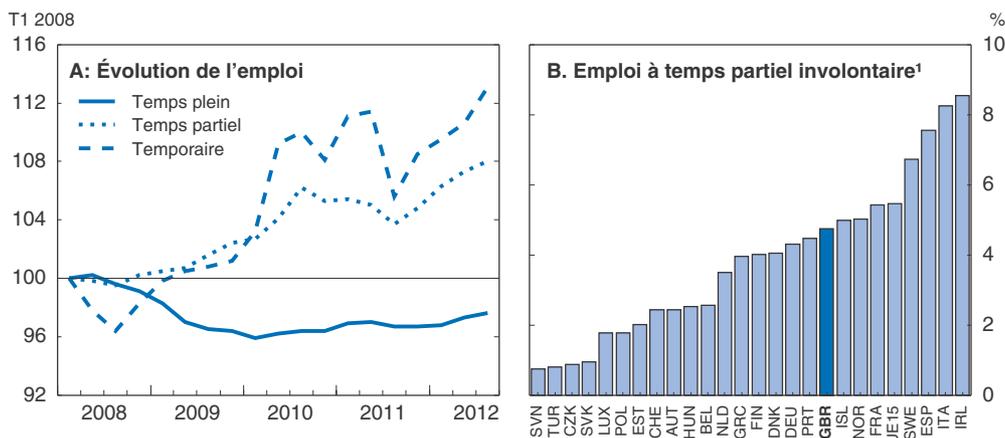
contraste avec le début des années 90, où les salaires horaires réels ont augmenté, incitant les entreprises à réduire leurs effectifs. Au cours de la récession actuelle, la baisse du prix relatif de la main-d'œuvre a joué un rôle important en permettant aux employeurs de limiter les licenciements, surtout en ce qui concerne les travailleurs qualifiés qui sont difficiles à embaucher, où de développer des activités à forte intensité de main-d'œuvre, tout en préservant leur marge bénéficiaire. La flexibilité relative des salaires dans les différents secteurs et professions facilite aussi le redéploiement de la main-d'œuvre dans une économie qui a besoin d'être rééquilibrée.

Un certain nombre de facteurs pourraient expliquer l'évolution récente des salaires (Faccini et Hackworth, 2010). Il est possible que la montée de l'inflation ait facilité l'ajustement des salaires réels face à la rigidité à la baisse des salaires nominaux. Les niveaux élevés de chômage attendus ont peut-être convaincu davantage de salariés d'accepter des salaires réels plus bas en échange de la sécurité de l'emploi. L'offre de main-d'œuvre est restée forte en raison du maintien du taux d'activité et de l'immigration, exerçant une pression à la baisse sur les salaires. Tout comme la diminution des coûts relatifs de main-d'œuvre, il est probable que le niveau peu élevé des taux d'intérêt et la solidité des bilans des entreprises ont aidé ces dernières à maintenir l'emploi. Le nombre de défaillances d'entreprises et de pertes d'emplois correspondantes a été aussi beaucoup moins important que lors des récessions précédentes.

La durée du travail s'est ajustée face à la faiblesse de l'activité

L'ajustement de la durée du travail a aussi limité la hausse du chômage. Si le nombre d'emplois à temps plein est largement inférieur à son niveau d'avant la crise et a été à peu près stationnaire ces deux dernières années, comme le PIB, le nombre d'emplois temporaires et à temps partiel a augmenté (graphique 1.4, partie A). Le travail à temps partiel involontaire s'est nettement accru pour atteindre 1.4 million de personnes au milieu de 2012 et, en proportion de l'emploi total, il était proche de la moyenne de l'UE15 en 2011 (graphique 1.4, partie B). L'emploi à temps partiel limite le nombre de chômeurs durant les récessions et réduit les pertes de revenu, la pression sur le système de protection sociale et l'exclusion sociale. Il peut aussi atténuer les conséquences à long terme de

Graphique 1.4. **Travail à temps partiel et travail temporaire**



1. En pourcentage de l'emploi total. Chiffres de 2011.

Source : Office for National Statistics et Eurostat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932768049>

périodes prolongées de marasme économique. Les emplois à temps partiel peuvent permettre d'acquérir une expérience et des compétences intéressantes, qui pourraient améliorer les perspectives d'emploi lorsque la situation du marché du travail s'améliorera.

Malgré tout, le fait de travailler un petit nombre d'heures dans des emplois peu qualifiés peut conduire à la pauvreté puisque, en moyenne, les salariés à temps partiel travaillent moins de la moitié du nombre d'heures de travail des travailleurs à temps plein et gagnent moins d'un tiers de leur salaire. Le développement du travail à temps partiel non désiré durant la récession a concerné principalement les emplois faiblement rémunérés. Le chômage partiel touche plus fréquemment les personnes ayant un niveau d'instruction et un niveau professionnel peu élevés (Cam, 2012). Même si le travail à temps partiel involontaire s'est accru pour les travailleurs des deux sexes, la hausse a été particulièrement forte pour les hommes. Un homme sur deux entre 25 et 49 ans travaillant à temps partiel aimerait travailler à temps plein. Le travail à temps partiel involontaire est aussi plus répandu dans les régions au chômage élevé, contribuant à creuser l'écart de revenu entre les régions.

L'offre de main-d'œuvre est restée solide

Un niveau de chômage élevé conduit souvent à une baisse du taux d'activité. Les possibilités d'emploi étant rares, certaines personnes jugent moins avantageux de se trouver sur le marché du travail. Il se peut, par exemple, que les seniors partent en retraite ou que les jeunes prolongent leurs études. Certains travailleurs se retirent de la population active car ils sont découragés et renoncent à chercher du travail. La baisse du taux d'activité a été particulièrement marquée au cours de la récession des années 90, avec une diminution de 2.5 % de la population d'âge actif.

Le taux d'activité est resté à peu près constant tout au long de la récession actuelle (graphique 1.2, partie D). En particulier, le taux d'activité des seniors est resté élevé durant cette période du fait que les dispositifs de retraite anticipée sont moins généreux que dans les années 90, les possibilités de passer par le régime d'invalidité pour accéder à la retraite anticipée ont été restreintes et les craintes se font de plus en plus grandes au sujet du niveau des pensions versées par les régimes à cotisations définies par suite de la dégradation du patrimoine financier ces dernières années (Banks et al., 2011 ; Faccini et Hackworth, 2010). Le niveau peu élevé des salaires réels et l'insécurité de l'emploi ont peut-être aussi favorisé le maintien en activité, par exemple pour les seconds apporteurs de revenu. Le taux d'activité plus élevé des travailleurs âgés préserve la capacité productive de l'économie et allège peut-être la pression à long terme sur les finances publiques.

L'évolution du marché du travail a accentué les inégalités

La flexibilité du marché du travail a contenu la hausse du chômage durant la plus forte contraction de la production que le pays ait connue depuis la fin de la guerre. Cependant, cela s'est fait au prix d'un sous-emploi important et de salaires plus bas, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés. L'état actuel du marché du travail creuse l'écart de revenu entre les salariés à temps plein et une part croissante de la population active qui se retrouve avec un travail à temps partiel, sans sécurité de l'emploi et souvent peu rémunéré. Cela s'inscrit dans un contexte où les inégalités de revenu, mesurées par le coefficient de Gini du revenu disponible, étaient déjà fortes et de plus en plus prononcées avant la récession. Même si les inégalités se sont atténuées en 2010-11 du fait que la baisse des revenus réels a été plus importante dans le haut de la distribution des revenus que dans le

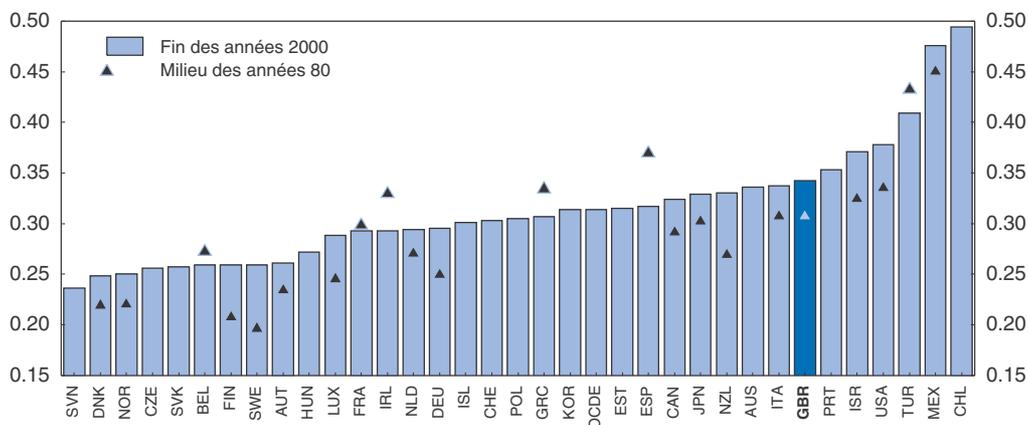
bas, la pauvreté absolue a augmenté (Cribb et al., 2012). De plus, les transferts sociaux diminuent notablement.

Les politiques publiques doivent protéger les plus vulnérables afin de maintenir la cohésion sociale et d'éviter que la récession ne laisse de traces durables dans la vie des gens et dans la capacité productive de l'économie. Par ailleurs, de fortes inégalités pourraient encourager l'endettement des ménages, menaçant ainsi la stabilité financière (Kumhof et Rancière, 2010). Le sentiment d'équité est aussi important pour assurer le soutien du public au nécessaire effort d'assainissement des finances publiques, qui devrait se poursuivre sur une longue période.

L'inégalité des revenus est forte en comparaison des autres pays de l'OCDE

La récession a accentué le creusement tendanciel des inégalités de revenu dans l'OCDE (graphique 1.5). Le ratio du revenu moyen des 10 % les plus riches de la population à celui des 10 % les plus pauvres est aujourd'hui de 10 à 1 au Royaume-Uni, supérieur à la moyenne de l'OCDE, qui est de 9 à 1, mais nettement inférieur à celui des États-Unis (qui est d'environ 14 à 1). Du milieu des années 80 à la fin des années 2000, le revenu réel des ménages a progressé de 2.5 % par an dans le décile le plus élevé mais de 0.9 % seulement dans le décile le plus bas. C'est l'un des plus importants écarts de croissance du revenu dans l'OCDE, après Israël et la Suède (encore que la Suède reste un pays où les inégalités sont faibles).

Graphique 1.5. **Évolution de l'inégalité des revenus**¹



1. Mesurée par le coefficient de Gini sur la base du revenu disponible équivalent des ménages, après impôts et transferts.

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution du revenu des ménages et la pauvreté.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932768068>

Les causes de cette inégalité grandissante sont complexes, incluant vraisemblablement la mondialisation, le progrès technologique et les institutions, les politiques et les réglementations des marchés de produits et des marchés du travail. La mondialisation a accru l'offre mondiale de main-d'œuvre peu qualifiée, affaiblissant les salaires et les perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés. En même temps, une concurrence internationale plus intense pour attirer des travailleurs hautement qualifiés a fait grimper les revenus les plus élevés. Les progrès des technologies de l'information et de la communication (TIC) favorisent aussi les travailleurs hautement qualifiés, dont les tâches ne peuvent pas être facilement automatisées, accentuant ainsi les inégalités

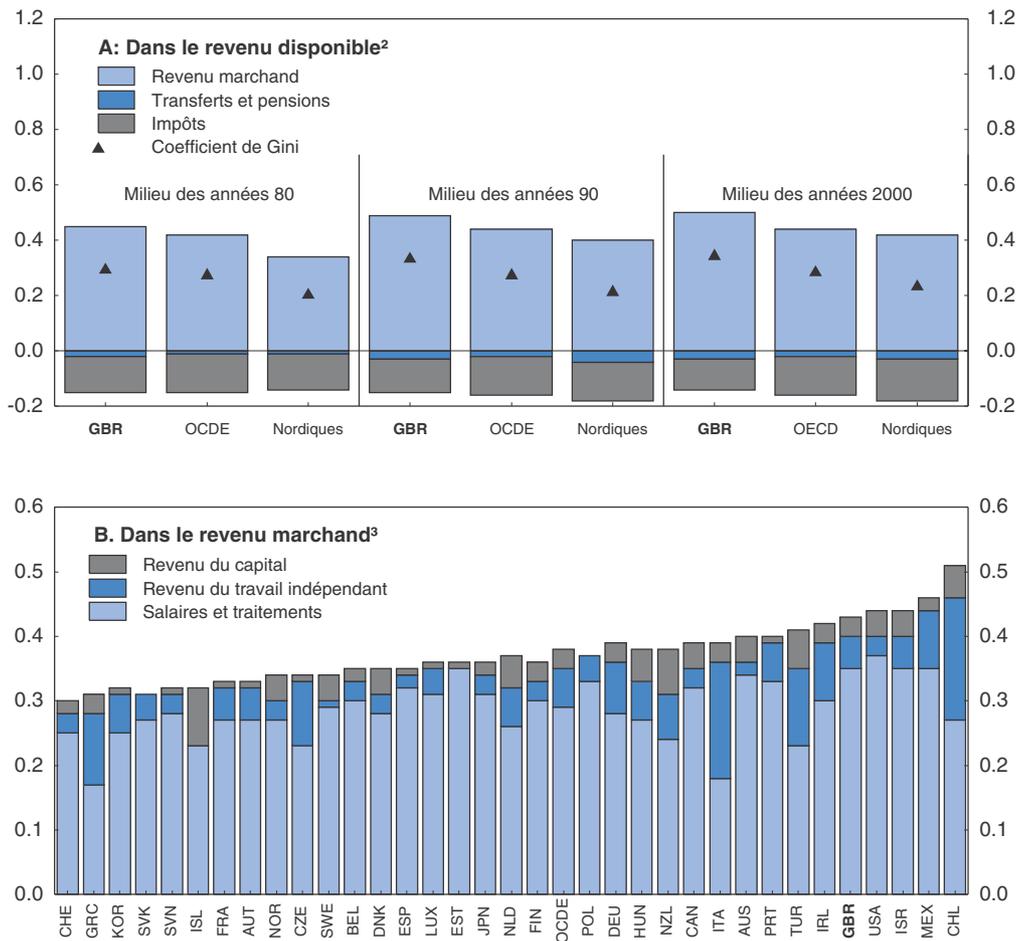
(Kierzenkowski et Koske 2012). Certaines études semblent indiquer que le progrès technologique est un facteur plus puissant d'inégalité que la mondialisation (FMI, 2007 ; OCDE, 2007a). Il est cependant difficile de démêler ces influences car la technologie est un déterminant majeur de l'organisation des chaînes d'approvisionnement internationales (OCDE, 2011c). Les réformes entreprises par la plupart des pays de l'OCDE, dont le Royaume-Uni, depuis les années 80, en vue d'intensifier la concurrence sur les marchés de produits et de rendre les marchés du travail plus flexibles ont eu généralement des effets positifs sur l'emploi, ce qui tend à réduire les inégalités, mais ont aussi creusé les écarts de salaires. Ces effets opposés se compensent généralement l'un l'autre (OCDE, 2011c).

Les inégalités résultent principalement de différences dans le revenu marchand

La principale contribution à l'inégalité des revenus vient de la dispersion du revenu marchand, en partie compensée par la redistribution opérée par le système d'impôts et de transferts. Ce schéma s'observe dans l'ensemble des pays de l'OCDE et n'a guère évolué dans le temps (graphique 1.6, partie A). Ce sont principalement les salaires et les traitements qui contribuent à l'inégalité (graphique 1.6, partie B). Si les revenus du capital et du travail indépendant sont répartis de façon moins égale que les salaires et traitements, ils contribuent moins à l'inégalité du fait que leur part dans le revenu disponible est moins grande.

L'inégalité parmi les salariés est imputable à la fois à la dispersion des salaires horaires et aux différences dans le nombre d'heures travaillées. La dispersion des salaires au Royaume-Uni est plus grande que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Entre le milieu des années 80 et le milieu des années 2000, les salaires horaires réels dans le quintile supérieur ont progressé de plus de 3 % par an, contre 1.8 % dans le quintile inférieur. Ce schéma est commun à tous les pays de l'OCDE, comme le montre la moyenne d'un échantillon de pays membres pour lesquels des données comparables sont disponibles (graphique 1.7, partie A). La dispersion des salaires est, dans une certaine mesure, liée à l'évolution structurelle de la demande de main-d'œuvre, notamment à la part décroissante de l'industrie, qui offre de nombreux emplois intermédiaires. La faiblesse des niveaux d'instruction contribue aussi à piéger une part croissante de la population dans des emplois peu rémunérés. Il faudra par conséquent rehausser les compétences des travailleurs pour réduire les inégalités, comme on le verra dans la dernière section du présent chapitre.

Les écarts de rémunération sont accentués par la difficulté croissante, pour les travailleurs peu qualifiés, de trouver des emplois à plein-temps. Tandis que le nombre d'heures travaillées par an a progressé de plus de 9 % dans le quintile supérieur entre le milieu des années 80 et le milieu des années 2000, il a augmenté d'un peu plus de 3 % dans le quintile inférieur. Cet écart est un peu plus faible que dans un échantillon de pays comparables de l'OCDE, où une légère hausse du nombre d'heures travaillées dans le quintile le plus élevé s'est accompagnée d'une nette contraction dans le quintile le plus bas (graphique 1.7, partie B). L'augmentation du travail à temps partiel involontaire a contribué à une accentuation marquée de la polarisation des gains, surtout parmi les hommes d'âge actif. Les conditions difficiles du marché du travail au cours de la récession renforcent sans doute encore la polarisation. Le taux élevé de chômage des jeunes creuse probablement aussi les inégalités de revenu, même au-delà du court terme, un certain nombre d'études révélant un important effet durable des épisodes de chômage sur les gains (Arulampalam, 2000 ; Gregg et Tominey, 2005).

Graphique 1.6. Contributions à l'inégalité¹

1. Inégalité mesurée par le coefficient de Gini ; une valeur plus élevée indique une plus forte inégalité.
2. Pays pour lesquels des données sont disponibles.
3. Les données relatives à la Grèce, à la Hongrie, au Mexique et à la Turquie sont nettes d'impôts. Les données relatives à la France et à l'Irlande se rapportent au milieu des années 2000.

Source : OCDE (2011), *Toujours plus d'inégalité : pourquoi les écarts de revenus se creusent* ; *Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE* ; Base de données de l'OCDE sur les statistiques de dépenses sociales .

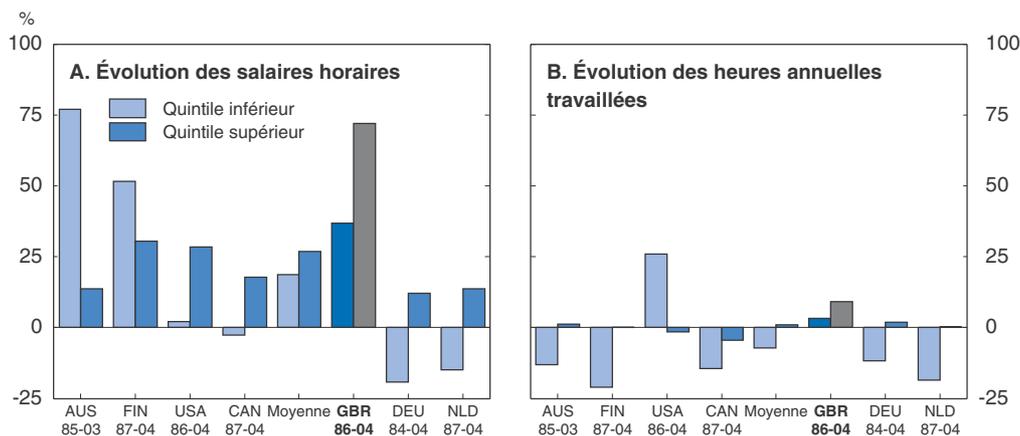
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768087>

Le seul facteur contribuant à réduire notablement les inégalités a été l'emploi des femmes, en hausse de près de 20 points de pourcentage depuis le milieu des années 80. Un niveau plus élevé d'emploi des femmes atténue généralement l'inégalité dans l'OCDE, encore que cela dépende de la mesure dans laquelle les femmes qui entrent dans l'emploi sont en couple avec des personnes à gains élevés ou faibles. Les taux d'emploi ayant progressé de la même manière pour les femmes en haut et en bas de l'échelle des gains, la réduction de l'inégalité due à l'élévation du niveau d'emploi des femmes a été assez forte. Il convient de noter, toutefois, qu'il subsiste un écart de salaires entre hommes et femmes. Malgré un rétrécissement d'environ 20 points de pourcentage depuis la promulgation de la loi sur l'égalité des rémunérations en 1975, l'écart de gains horaires médians pour un emploi à temps complet entre hommes et femmes est encore de 9.1 % (ONS, 2011).

L'écart de rémunération hommes-femmes varie cependant beaucoup en fonction de l'âge, du niveau d'instruction, de la taille de l'entreprise et de la profession. Contrairement

Graphique 1.7. Évolution des heures annuelles travaillées et des salaires horaires réels par quintile de revenus du travail¹

Du milieu des années 80 au milieu des années 2000



1. Les échantillons se limitent à tous les salariés (âgés de 25 à 64 ans) affichant des salaires positifs et un nombre positif d'heures travaillées au cours de l'année de référence, avec des informations sur les heures annuelles travaillées. Salaires moyens en monnaies nationales en valeurs constantes de 2005. Les pays sont classés par ordre croissant d'évolution des inégalités de revenus du travail.

Source : OCDE (2011), *Toujours plus d'inégalité : pourquoi les écarts de revenus se creusent*.

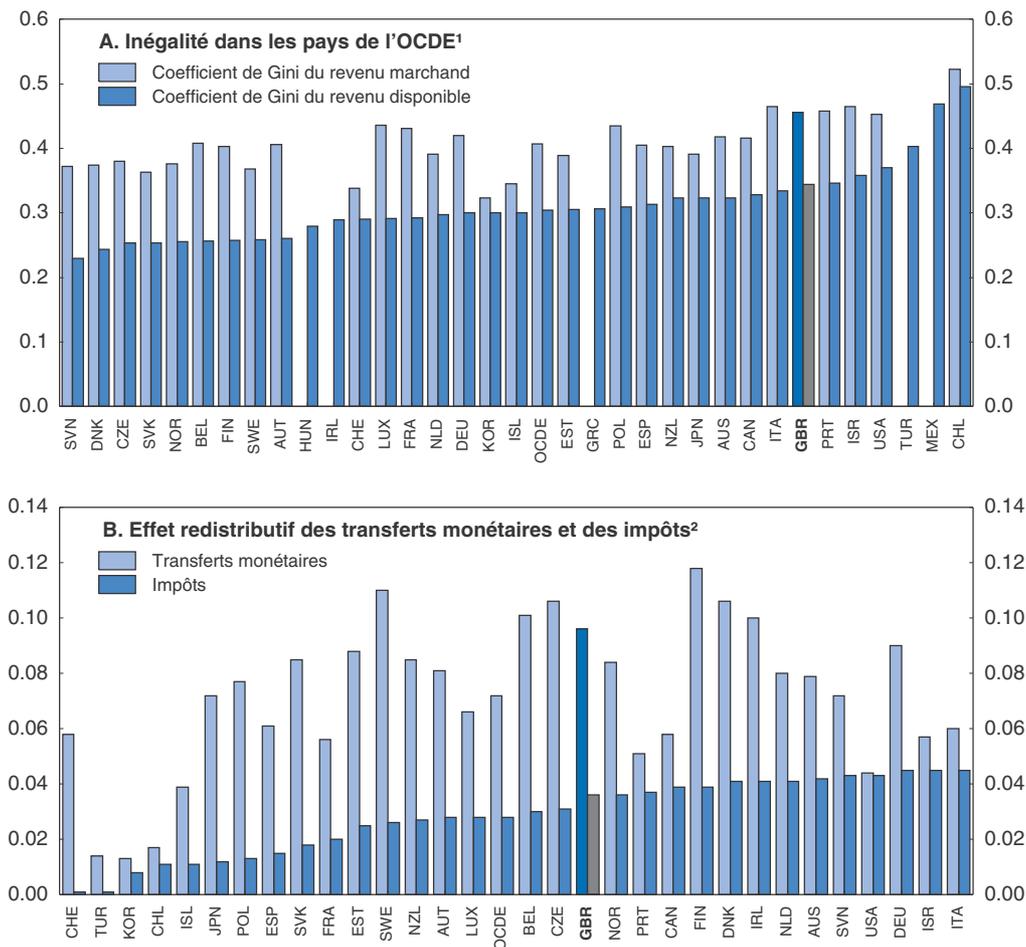
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768106>

à la situation d'il y a 30 ans, lorsque l'écart était déjà sensible à l'entrée sur le marché du travail, il oscille aujourd'hui autour de l'égalité jusqu'à l'âge de 30 ans, puis il se creuse avant de se stabiliser vers l'âge de 50 ans. Ce schéma laisse penser que la maternité est sans doute un facteur qui contribue aux inégalités de salaire, en particulier lorsque le nombre d'enfants à charge croît. Comme le souligne le *Rapport final sur l'Initiative de l'OCDE pour la parité* soumis à la réunion du Conseil au niveau des ministres en 2012 (OCDE, 2012a), les mères au Royaume-Uni sont particulièrement exposées au travail à temps partiel si elles veulent s'occuper de leurs enfants tout en ayant une activité professionnelle, une décision qui est en partie imposée par le manque d'accès aux services de garde d'enfant et le coût élevé de ces services. Une offre accrue de services de garde d'enfant de qualité et de garderie après l'école pourrait faciliter le passage à des postes à temps plein. Encourager l'égalité homme-femme et le recours temporaire au temps partiel pour résoudre les problèmes de garde d'enfant pourrait favoriser le maintien dans l'emploi et, par conséquent, combler l'écart de salaire dû à un nombre réduit d'heures de travail et à la fragmentation des carrières.

Les impôts et les prestations ont un effet redistributif important mais décroissant

Les impôts et les prestations font baisser le coefficient de Gini coefficient 0.45 à 0.35, ce qui correspond à la réduction moyenne dans l'OCDE (graphique 1.8, partie A). Les transferts monétaires publics aux ménages contribuent davantage que les impôts à la redistribution des revenus (graphique 1.8, partie B). Les transferts monétaires au Royaume-Uni sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE (graphique 1.11), mais il ont un puissant effet redistributif du fait qu'ils comprennent une plus faible part de pensions et qu'ils sont plus ciblés sur les ménages à bas revenu que dans les systèmes plus universels qui prévalent en Europe continentale et surtout dans les pays nordiques. Les impôts jouent un rôle moins important que les transferts dans la redistribution des revenus, mais le système fiscal

Graphique 1.8. Effets redistributifs des transferts monétaires et des impôts



1. Fin des années 2000 ; population d'âge actif.

2. Réduction en points des coefficients de Gini, à la fin des années 2000.

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768125>

atténué quand même notablement les inégalités. Même si les barèmes d'imposition ne sont pas très progressifs en comparaison de ceux des autres pays de l'OCDE, la large dispersion des revenus marchands opère une redistribution considérable par le biais des impôts.

Il n'en demeure pas moins que, comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la redistribution par le système d'imposition et de prestations compense de moins en moins la dispersion croissante des revenus marchands, n'ayant annulé qu'environ un quart de la hausse de l'inégalité des revenus marchands entre le milieu des années 80 et le milieu des années 2000. Comme les transferts soumis à conditions de ressources sont les instruments les plus redistributifs, les politiques mises en œuvre ont touché davantage les ménages à faible revenu que ceux à revenu élevé. La pauvreté relative, mesurée comme correspondant à un revenu inférieur à 60 % du revenu médian des ménages, a ainsi été contenue. Entre 1996-97 et 2009-10, la proportion d'individus ayant un revenu inférieur à 60 % du revenu médian est revenue de 19.4 % à 17.7 % avant charges de logement et de 25.3 % à 22.2 % après charges de logement. La pauvreté relative des enfants est descendue de 26.7 % à 19.7 % avant charges de logement, soit une réduction de plus d'un quart, mais est loin de

l'objectif du gouvernement précédent, qui était de réduire de moitié la pauvreté chez les enfants en 2010 (Jin et al., 2011).

L'écart entre les taux de pauvreté relative avant et après charges de logement fait ressortir le poids que ces coûts représentent au Royaume-Uni. Le taux de surcharge des coûts du logement – c'est-à-dire le pourcentage de la population vivant dans des ménages dont les coûts totaux du logement (après déduction des allocations de logement) représentent plus de 40 % du revenu disponible (Statistiques du logement de l'UE) – est l'un des plus élevés de l'Union européenne, atteignant près de 41 % en 2009 pour les locataires dans le secteur privé, contre une moyenne de 25 % dans l'UE27. La récente réduction des allocations de logement et la suppression de l'indexation sur les loyers effectifs du marché à compter d'avril 2013 alourdiront encore la charge supportée par les locataires à faible revenu dans le secteur locatif privé. Étant donné que l'offre de logements à prix abordable croît aussi plus lentement que la demande, le logement social est une solution de plus en plus limitée. L'assainissement des finances publiques en cours depuis 2010 a réduit initialement l'inégalité du fait que l'alourdissement de la fiscalité a touché surtout les ménages à revenu élevé, mais la réduction progressive des prestations pourrait avoir l'effet contraire à terme (Jin et al., 2011).

Des réformes du système fiscal pourraient contribuer à atténuer les inégalités. La council tax (taxe d'habitation), qui est un impôt régressif, devrait être remplacée par une taxe immobilière assise sur les valeurs marchandes, avec des mécanismes de sauvegarde pour les ménages qui ont un patrimoine élevé mais des revenus faibles. Cette mesure pourrait non seulement réduire l'inégalité mais aussi améliorer la stabilité du marché du logement (OCDE, 2011a, chapitre 2). Le taux réduit de TVA applicable à l'énergie domestique n'est pas un instrument efficace pour soutenir les ménages défavorisés, ni d'un point de vue économique ni d'un point de vue environnemental (OCDE, 2011a, chapitre 4). L'aide au titre du coût de l'énergie devrait être ciblée sur les ménages à bas revenu. De même, le dispositif Winter Fuel Payments, un versement exonéré d'impôt destiné à aider les personnes âgées à se chauffer pendant l'hiver, devrait être soumis à conditions de ressources. Le meilleur moyen de remédier à la fracture énergétique est l'amélioration de l'efficacité énergétique, qu'il faudrait encourager (encadré 1.2).

Comme la part du revenu national qui va aux 1 % de titulaires des revenus les plus élevés a doublé depuis 1970, on serait tenté de majorer les taux d'imposition sur le revenu des personnes physiques. Cependant, des études internationales semblent indiquer qu'un relèvement des taux d'imposition marginaux sur les hauts revenus a généralement pour effet de réduire considérablement les revenus imposables en raison d'une diminution de l'effort de travail et d'une augmentation de la fraude et de l'évasion fiscales (OCDE, 2011c). Cette conclusion semble confirmée par le fait que les recettes fiscales correspondant au taux d'imposition de 50 % appliqué aux revenus supérieurs 150 000 GBP en 2010-11 ont été moins élevées que prévu (HMRC, 2012). La stratégie du gouvernement consistant à limiter les allègements fiscaux, à éliminer les failles du système d'imposition et à lutter contre l'évasion fiscale paraît donc plus prometteuse qu'une hausse des taux marginaux d'imposition. Une participation active au Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales parrainé par le G20 et l'OCDE peut jouer un rôle décisif dans l'efficacité des politiques de lutte contre l'évasion fiscale. Enfin, le relèvement prévu de l'âge ouvrant droit à la pension d'État suivant l'allongement de l'espérance de vie renforcera l'équité intergénérationnelle.

Encadré 1.2. **Lutter contre les problèmes d'accès au combustible et à l'eau liés à la pauvreté au Royaume-Uni**

Les majorations de prix du combustible et, dans une moindre mesure, de l'eau imposent une charge grandissante aux ménages à faible revenu. Le nombre de personnes en situation de précarité énergétique indiqué ici est calculé sur la base de l'indicateur Low Income High Costs (LIHC) proposé par Hills (2012). Les personnes sont considérées comme étant en situation de précarité énergétique si les frais de combustible auxquels elles doivent faire face dépassent le niveau médian et si leur revenu résiduel, une fois cette dépense effectuée, est inférieur au seuil de pauvreté officiel. Le nombre de ménages en situation de précarité énergétique est du même ordre de grandeur si l'on utilise la mesure officielle actuelle, selon laquelle il existe une précarité énergétique lorsque la facture de combustible correspondant aux besoins dépasse 10 % du revenu. Plus de 7 millions d'individus dans près de 3 millions de ménages sont touchés en 2009 et l'écart entre le coût raisonnable que peuvent supporter ces ménages et le montant qu'ils auraient à payer pour satisfaire leurs besoins estimés en énergie s'élève à £1.1 milliard (Hills, 2012). On estime que les politiques en vigueur ne réduisent cet écart que de 10 %. Par ailleurs, même si de nouvelles mesures sont prises, la précarité énergétique sera plus élevée, d'après l'étude Hills en 2016 qu'en 2009, même dans l'hypothèse d'une évolution modérée des prix du combustible. Des politiques bien conçues de lutte contre la précarité énergétique aideraient non seulement les ménages défavorisés mais contribueraient aussi à améliorer la santé et le bien-être en permettant de chauffer convenablement certains logements et à réduire les émissions de carbone. Le présent encadré porte sur les mesures immédiates de lutte contre la précarité énergétique et d'amélioration de l'efficacité énergétique dans les logements. À moyen terme, il sera aussi décisif d'améliorer le rapport coût-efficacité de la production d'énergie, par le biais de la concurrence et de l'innovation.

De toute évidence, la précarité énergétique est liée à l'inefficacité énergétique des logements, qui en Angleterre concerne trois quarts des ménages incapables de faire face à leurs dépenses de combustible et explique pour 90 % l'écart par rapport au coût supportable. Au Royaume-Uni, les logements ont généralement une efficacité énergétique moins élevée qu'en Allemagne, aux Pays-Bas et dans les pays nordiques. Cela tient en partie au fait que la proportion de maisons est grande par rapport aux appartements – les maisons sont à l'origine de 86 % de l'écart en le frais de combustibles à payer et les frais supportables – et à l'âge du parc de logements – les bâtiments datant d'avant 1945 représentant plus d'un tiers du parc et deux tiers de l'écart de frais de combustible (Hills, 2012). De plus, les normes d'efficacité énergétique ne sont apparues qu'en 1995 dans les réglementations de construction du Royaume-Uni, au lieu de la fin des années 50 ou du début des années 60 dans les pays scandinaves (Laustsen, 2008). La faible efficacité énergétique des logements est aussi une préoccupation majeure du point de vue de l'atténuation des effets du changement climatique puisque les ménages représentent 20 % des émissions totales de gaz à effet de serre (Bowen et Rydge, 2011).

La politique actuelle de lutte contre la précarité énergétique comprend des mesures touchant les prix, les transferts et l'efficacité énergétique, mais elle donne un poids important à certains transferts de revenu et allègements fiscaux mal ciblés. L'instrument le plus important du point de vue du financement est le dispositif Winter Fuel Payments, une allocation non soumise à conditions de ressources versée à tous les ménages dont un membre a 60 ans ou plus. Le taux de TVA appliqué à la consommation d'énergie domestique est de 5 % au lieu du taux ordinaire de 20 %. Ces mesures impliquent d'importantes pertes sèches du fait que les ménages aisés en profitent aussi, et créent des incitations à consommer davantage d'énergie. Elles devraient être remplacées par des mesures mieux ciblées sur les ménages défavorisés qui ont à faire face à des dépenses élevées d'énergie.

Encadré 1.2. **Lutter contre les problèmes d'accès au combustible et à l'eau liés à la pauvreté au Royaume-Uni** (suite)

Le nouveau mécanisme financier Green Deal vise à corriger les restrictions d'accès aux financements et permettra aux ménages d'améliorer l'efficacité énergétique de leurs biens immobiliers sans frais initiaux, l'investissement étant financé par une taxe sur les factures d'électricité. Cependant, comme le Green Deal n'est pas ciblé sur les ménages qui ont des difficultés à faire face à leurs dépenses de combustible, son effet sur la précarité énergétique dépendra de la proportion d'entre eux qui participera à ce programme et surtout qui recevra des aides financières au titre de l'obligation faite aux entreprises énergétiques d'offrir du chauffage à prix abordable (Affordable Warmth Energy Company Obligation – ECO). L'ECO oblige les fournisseurs d'énergie : i) à contribuer aux économies de carbone dans le secteur domestique, principalement en finançant des travaux d'isolation des bâtiments (obligation d'économiser le carbone) ; ii) à réduire les factures énergétiques pour certains ménages à faible revenu qui se trouvent en situation précaire, en finançant l'amélioration de l'efficacité énergétique (obligation d'offrir du chauffage à prix abordable). Les ménages qui ne participent pas au Green Deal auront des factures énergétiques plus lourdes du fait que les coûts de subventions et d'administration sont censés être répercutés sur les consommateurs par les fournisseurs d'énergie. Afin que les ménages qui ont des difficultés à payer leur facture de combustible ne restent pas à l'écart de l'amélioration de l'efficacité énergétique, il est essentiel de veiller à ce que des subventions suffisantes au titre de l'ECO soient accordées à l'offre de chauffage à prix abordable. Il sera essentiel aussi d'informer convenablement les ménages afin de les encourager à participer à ce programme (Bowen et Rydger, 2011).

Les inquiétudes relatives à la qualité de l'offre d'isolation des logements brident peut-être aussi l'investissement. De nombreux consommateurs se sont plaints d'une mauvaise qualité de l'offre, du fait que les types d'isolation fournis ne sont pas les plus adaptés, de ventes abusives et de la difficulté d'obtenir réparation. Le secteur est hautement concentré et les consommateurs gagneraient à ce que la concurrence s'intensifie et à ce que le choix s'élargisse. L'Office of Fair Trading a recommandé une amélioration du processus de certification pour les produits nouveaux, qui fait actuellement obstacle à l'innovation et à l'entrée sur le marché, et la création d'un organisme unique chargé de contrôler la qualité des installations d'isolation (OFT, 2012). Le gouvernement devrait mettre en œuvre ces recommandations sans délai. Une pénurie de travailleurs bien formés aux techniques d'isolation constitue un obstacle potentiel supplémentaire. L'État contribue au renforcement des compétences en offrant jusqu'à 1 000 places d'apprentissage dans le cadre du Green Deal.

La pauvreté face au coût de l'eau pose aussi problème, avec environ 5 millions de ménages en Angleterre qui consacrent plus de 3 % de leur revenu (après charges de logement) à leurs factures d'eau et d'assainissement (Services du gouvernement, 2011a). La sécheresse va sans doute s'accroître au Royaume-Uni au cours des prochaines décennies, alors que l'accroissement de la population implique que la demande d'eau va continuer d'augmenter, exerçant une pression sur les ressources hydriques (Benzie et al., 2011). L'organisme de régulation de l'eau, Ofwat, a instauré des mesures visant à inciter les fournisseurs d'eau au Royaume-Uni à réduire la consommation de cinq litres d'eau par jour et par bien. Ces prestataires passent progressivement de la tarification fondée sur la valeur de référence du bien à une tarification fondée sur la consommation effective, qui encourage une utilisation plus efficiente de l'eau. Actuellement, environ un tiers des ménages sont équipés de compteurs d'eau et cette proportion passera probablement à plus de la moitié d'ici à 2015. Les compteurs permettent aussi de résoudre les problèmes

Encadré 1.2. **Lutter contre les problèmes d'accès au combustible et à l'eau liés à la pauvreté au Royaume-Uni** (suite)

d'accessibilité financière, en particulier à l'aide de systèmes de tarifs progressifs par tranches, dans lesquels les tarifs unitaires augmentent avec la consommation. Ainsi, les services de base à prix relativement bas sont subventionnés par les usagers qui consomment davantage d'eau. Quoiqu'il en soit, certains ménages à faible revenu qui ne sont pas en mesure de réduire leur consommation d'eau continueront d'avoir des difficultés à payer leurs factures.

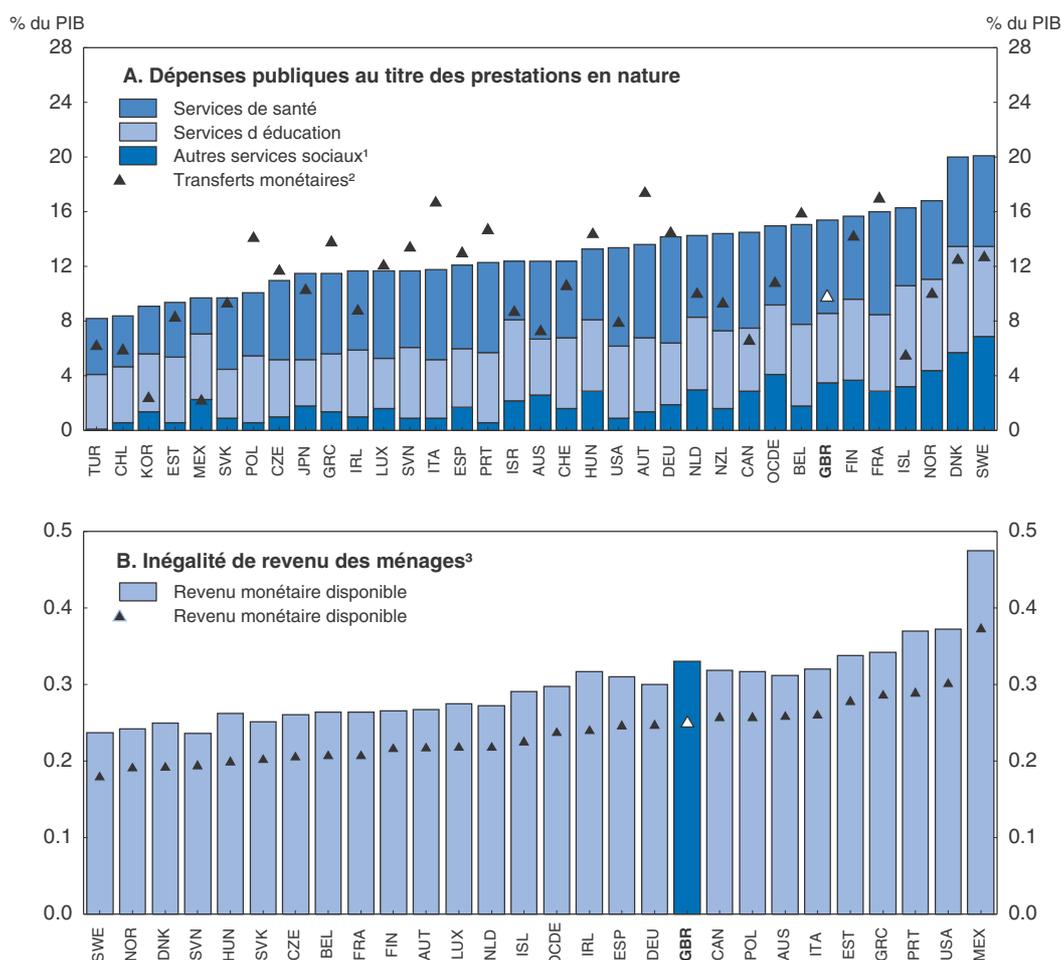
Le dispositif WaterSure offre un filet de sécurité qui plafonne les factures d'eau pour certains ménages pauvres et en situation précaire équipés de compteurs. En juin 2012, le ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales a publié des instructions à l'intention des fournisseurs d'eau pour qu'ils appliquent des tarifs sociaux allant au-delà du WaterSure, qui est assez étroitement ciblé (DEFRA, 2012). Il n'est pas fixé de seuil général d'accessibilité puisque l'on présume qu'il vaut mieux que ce soient les fournisseurs d'eau qui fixent les tarifs sociaux en fonction des conditions locales. Il faudra suivre et analyser comparativement les performances des entreprises d'eau en matière de soutien aux consommateurs exposés à des problèmes d'accessibilité financière. Des dispositifs visant à améliorer l'efficacité dans la consommation d'eau et ciblés sur les ménages à faible revenu, qui offrent un double avantage social et environnemental, pourraient aussi être envisagés, au même titre que dans le secteur de l'énergie (Walker, 2009). Enfin, comme pour le secteur de l'énergie, la réglementation du secteur de l'eau doit faire en sorte que la concurrence et l'innovation conduisent à la fourniture de services de bonne qualité et à moindre coût au consommateur.

Les services publics réduisent aussi les inégalités

Les transferts en nature opérés par de biais des services publics, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation, représentent une part plus importante des dépenses publiques que les transferts monétaires (graphique 1.9, partie A). D'après les estimations de l'OCDE, la prise en compte des transferts en nature dans le revenu des ménages ramène le coefficient de Gini de 0.33 à 0.25 au Royaume-Uni (graphique 1.9, partie B). Les services publics profitent à tous les groupes de revenu, mais ils ont un effet plus marqué d'accroissement du revenu dans la partie inférieure de la distribution des revenus du fait que le revenu imputé des services en nature constitue une part plus élevée des bas revenus que des hauts revenus. Ces effets estimés d'accroissement du revenu par les services de santé et d'éducation sont respectivement de 44 % et 25 % dans le quintile inférieur, contre 5 % et 3 % dans le quintile supérieur. S'il est vrai qu'il faut interpréter ces données avec prudence en raison des difficultés que pose l'estimation de l'équivalent revenu des transferts en nature, il ne fait aucun doute que c'est aux ménages pauvres que les services publics profitent le plus.

Les compressions de dépenses publiques, imposées par la situation budgétaire, pourraient toucher plus particulièrement les pauvres dans la mesure où ils utilisent relativement plus les services publics et ont moins accès aux autres services que les catégories plus aisées. Toutefois, des gains d'efficacité pourraient compenser des dépenses réduites. Des études de l'OCDE ont estimé qu'il existe une marge considérable d'amélioration de l'efficacité, tant dans le secteur de l'éducation que dans celui de la santé, au Royaume-Uni (Sutherland et al., 2007 ; OCDE, 2010a). Une meilleure gestion et

Graphique 1.9. Effet redistributif des transferts en nature



1. Les autres services sociaux comprennent les services aux survivants, aux handicapés, aux chômeurs, ainsi que les services d'aide sociale et d'aide au logement (hors estimations du logement social, toutefois).
2. Transferts monétaires aux personnes âgées, aux survivants, aux handicapés, aux familles, aux chômeurs et transferts dans le domaine de l'aide sociale. Les dépenses obligatoires privées, qui représentent une grande part des dépenses sociales totales dans certains pays (en particulier au Chili, en Allemagne et en Suisse), ne sont pas prises en compte ici.
3. Coefficients de Gini.

Source : Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales et OCDE (2011), *Toujours plus d'inégalité : pourquoi les écarts de revenus se creusent*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768144>

une plus grande flexibilité régionale des salaires de la fonction publique y contribueraient grandement. Il sera essentiel d'exploiter les gains d'efficacité potentiels si l'on veut préserver à la fois la qualité des services publics et la viabilité budgétaire.

Le logement social a un impact non négligeable sur les bénéficiaires à revenu modeste. L'effet d'accroissement du revenu pour les locataires payant un loyer réduit est de 41 % dans le quintile inférieur et de 7 % dans le quintile supérieur. C'est l'effet le plus puissant relevé dans un échantillon de 21 pays pour lesquels des données sont disponibles, qui s'explique par l'importance du parc de logements sociaux et le coût élevé du logement au Royaume-Uni. Le récent recul des mises en chantier de logements à loyer modéré en Angleterre dans un contexte de forte diminution des financements publics et de

resserrement des conditions financières est préoccupant. Il y a environ 1.8 million de ménages sur les listes d'attentes, le soutien offert aux locataires du secteur privé par le biais de la *Local Housing Allowance* est en baisse et l'accession à la propriété reste en grande partie fermée aux ménages à revenu modeste, même si le dispositif *NewBuy* donne accès au crédit hypothécaire pour les primo-accédants, avec des dépôts de 5 à 10 % seulement.

La solution à long terme pour améliorer l'accès au logement consiste à construire davantage, comme le gouvernement le reconnaît (HM Government, 2011b). À cet égard, il est essentiel de suivre de près l'impact de la réforme de l'aménagement du territoire sur l'offre de logements afin de s'assurer que les incitations au développement pour les collectivités locales sont suffisamment puissantes. Les politiques du logement devraient aussi assurer l'accès à des logements à prix abordable ou une aide financière aux ménages qui n'ont pas la possibilité d'y accéder par le biais du marché (OCDE, 2011a, chapitre 2). Le nombre de ménages acceptés comme prioritaires pour l'obtention d'un logement par les autorités locales a augmenté de 25 % entre son creux de 2009/10 et 2011/12. Même si le nombre de personnes sans logement représente moins de la moitié de ce qu'il était au début des années 2000, il faudrait surveiller de près son évolution car les conditions économiques difficiles, conjuguées à une diminution des allocations de logement et à une croissance limitée du parc de logement à loyer modéré, rendent plus difficile l'accès au logement. Une intervention précoce en vue d'éviter les situations d'absence de logements et d'y remédier lorsqu'elles existent se justifie tant du point de vue social qu'en termes de coût/efficacité. À cet égard, la stratégie centrée sur la prévention, exposée récemment par le ministère des Communautés et des collectivités locales, est tout à fait judicieuse (DCLG, 2012).

Dans certains pays, les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) atténuent les inégalités. Ce n'est cependant pas le cas au Royaume-Uni, où ces services profitent davantage aux enfants des ménages qui se situent dans le haut de la distribution des revenus que dans le bas (OCDE, 2011c). Améliorer l'accès aux services de garde d'enfant pour les familles modestes contribuerait à réduire les inégalités. Par ailleurs, comme on le verra plus loin, cela renforcerait les incitations à travailler et les perspectives de carrières pour les parents.

La redistribution qui s'opère par le biais du système d'impôts et de transferts et des services publics joue un rôle décisif dans la lutte contre la pauvreté, mais son pouvoir est limité. Dans les pays de l'OCDE, le système d'impôts et de transferts a perdu de son efficacité en matière de réduction de la pauvreté depuis le milieu des années 90 du fait qu'il a fallu abaisser les niveaux de prestations et durcir les règles d'admissibilité afin de contenir les dépenses de protection sociale (OCDE, 2011c). Les contraintes de plus en plus sévères qui ont pesé sur les finances publiques au cours de l'actuelle récession ont réduit encore les possibilités d'intervention publique en cette période de difficultés économiques. Tout en reconnaissant la nécessité d'aider les personnes qui ne sont pas en mesure de travailler, les politiques sont aujourd'hui axées, de plus en plus, sur la remise au travail, considérée comme le meilleur moyen de sortir les gens de façon permanente de leur pauvreté relative.

La section qui suit porte sur la conception des prestations sociales et leur effet sur les incitations à travailler. Cependant, il ne suffit pas de remettre les gens au travail car la faiblesse des rémunérations et le travail à horaires réduits créent, de plus en plus, des situations de pauvreté au travail (Kenway, 2008). Pour réduire l'inégalité, il faut améliorer la qualité des emplois, ce qui peut être fait en rehaussant les compétences de la population

active, surtout dans la partie inférieure de la distribution. De fait, selon une étude de l'OCDE (2011c), le relèvement du niveau des compétences a été le seul moyen de réduire la dispersion des salaires et, en même temps, d'accroître les taux d'emploi depuis la fin des années 80 dans l'OCDE. Les politiques visant à relever les compétences des travailleurs sont examinées dans la dernière section du présent chapitre.

Mesures d'assistance sociale visant à développer l'emploi tout en protégeant les plus vulnérables

Les prestations sociales atténuent les inégalités et offrent un filet de sécurité indispensable pour les ménages les plus vulnérables. Toutefois, ces transferts n'incitent pas toujours à travailler, créant des pièges du chômage et de la pauvreté et une dépendance à long terme à l'égard des aides sociales. Le Royaume-Uni a été l'un des premiers pays dans l'OCDE à mettre en œuvre des politiques d'assistance sociale axées sur la remise au travail (Daguerre et Etherington, 2009). Malgré tout, certaines personnes sont encore peu incitées à travailler, sachant que les impôts, les cotisations de sécurité sociale et la suppression des prestations effaceraient une grande partie des avantages procurés par l'entrée dans l'emploi ou par l'augmentation du nombre d'heures travaillées. La proportion de personnes dépendant du régime d'invalidité est élevée par rapport aux autres pays de l'OCDE, ce qui laisse penser que certains bénéficiaires de prestations d'invalidité pourraient retourner à l'emploi dans des conditions appropriées.

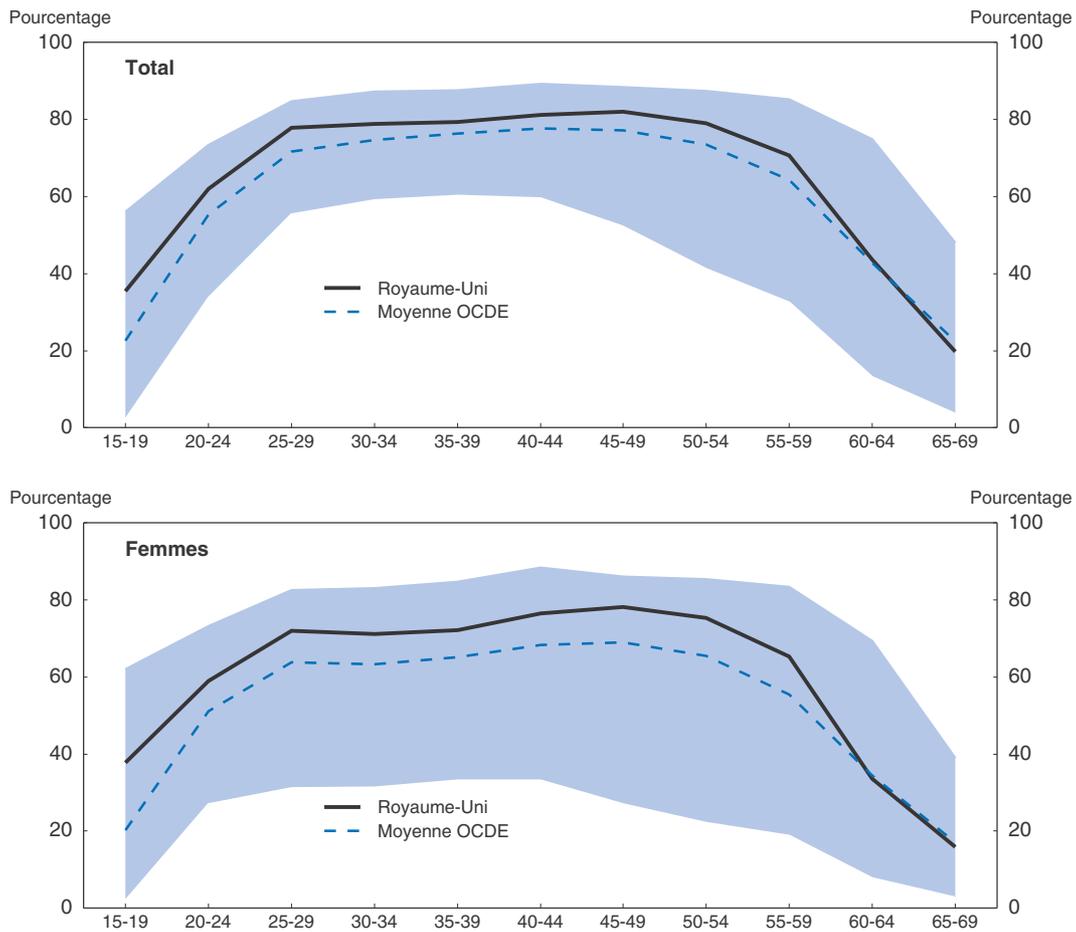
Les taux d'emploi sont supérieurs à la moyenne de l'OCDE en raison, en particulier, de la flexibilité du marché du travail, de la faiblesse relative des coïns fiscaux sur le travail et du niveau assez bas des taux de remplacement pour les chômeurs et les retraités (graphique 1.10). Toujours est-il qu'il subsiste un important écart d'emploi par rapport aux pays les plus performants, en particulier les pays nordiques, les Pays-Bas et la Suisse. Rapprocher les taux d'emploi des niveaux les plus élevés de l'OCDE renforcerait la croissance et la cohésion sociale. Il est possible, en particulier, de relever les taux d'emploi des femmes – surtout celles qui sont en âge d'avoir des enfants – et des travailleurs âgés. Le travail à temps partiel est aussi beaucoup plus répandu chez les femmes que chez les hommes, même si l'écart se rétrécit par suite de l'augmentation du travail à temps partiel involontaire liée aux difficultés rencontrées sur le marché du travail. L'abaissement des frais de garde d'enfant faciliterait l'emploi des femmes et les aiderait à travailler à temps plein. Un soutien plus personnalisé et une intervention précoce limiteraient encore la sortie des séniors de la population active.

Cette section présente les principales caractéristiques du système de protection sociale du Royaume-Uni au regard des autres pays de l'OCDE. Seront ensuite examinées deux réformes majeures qui sont en cours en vue d'améliorer les incitations au travail et d'aider au retour à l'emploi : l'*Universal Credit* et le *Work Programme*, dispositifs qui sont au cœur de la stratégie plus générale du gouvernement en faveur de la mobilité sociale (HM Government, 2011c) et de la justice sociale (HM Government, 2012).

Le système de protection sociale offre un filet de sécurité essentiel

Les transferts monétaires publics aux ménages représentent environ 10 % du PIB, soit un peu moins que la moyenne OCDE (graphique 1.11). Le système de protection sociale est conçu principalement comme un filet de sécurité pour les plus indigents, ce qui contraste avec de nombreux systèmes offrant des prestations plus universelles. Cela explique la part beaucoup plus grande des transferts monétaires en Europe continentale.

Graphique 1.10. **Taux d'emploi par classe d'âge**¹
2010



1. La zone ombrée correspond à la zone comprise entre le taux d'emploi le plus élevé et le taux d'emploi le plus bas pour chaque classe d'âge dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Il est à noter que les données pour la Turquie et la Suisse n'étaient pas disponibles pour la cohorte 65-69 ans.

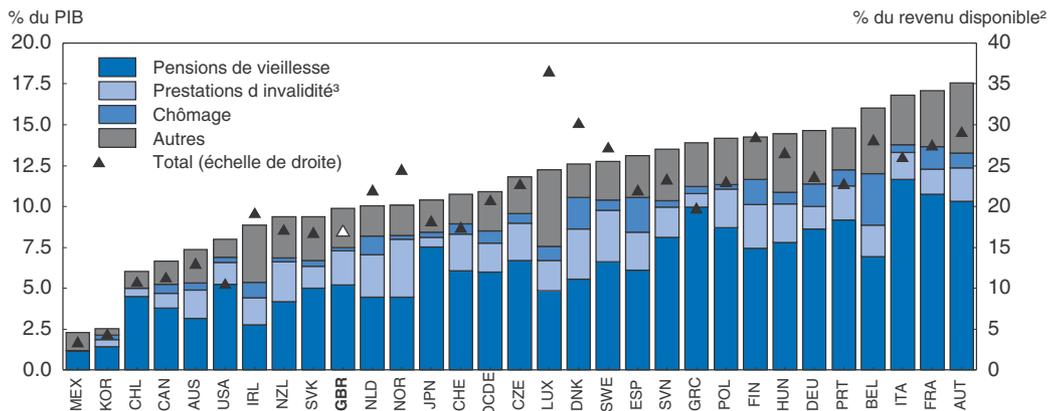
Source : OCDE, Base de données des Statistiques de la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768163>

L'Enquête sur les ressources des familles (*Family Resources Survey – FRS*) met en lumière le profil des bénéficiaires de prestations et l'importance de ces dernières dans leur revenu. Environ la moitié des parents isolés et à peu près un cinquième des célibataires et des couples avec enfants vivent de prestations. Pour 15 % des parents isolés, les prestations représentent plus de 50 % de leur revenu (graphique 1.12, partie A). Pour cette catégorie, les prestations sont, en moyenne, nettement supérieures aux gains du travail (graphique 1.12, partie B). Globalement, le système de protection sociale protège une part considérable de la population, notamment les parents isolés et les familles avec enfants. Ce filet de sécurité est essentiel, mais la faiblesse des incitations à travailler peut piéger certains ménages dans la pauvreté relative. La mise en place du dispositif *Universal Credit* vise à lutter contre ce problème, mais il faut renforcer les incitations à travailler pour les principaux bénéficiaires, surtout ceux qui ont des frais élevés de garde d'enfant.

Graphique 1.11. **Transferts monétaires publics**¹

2007

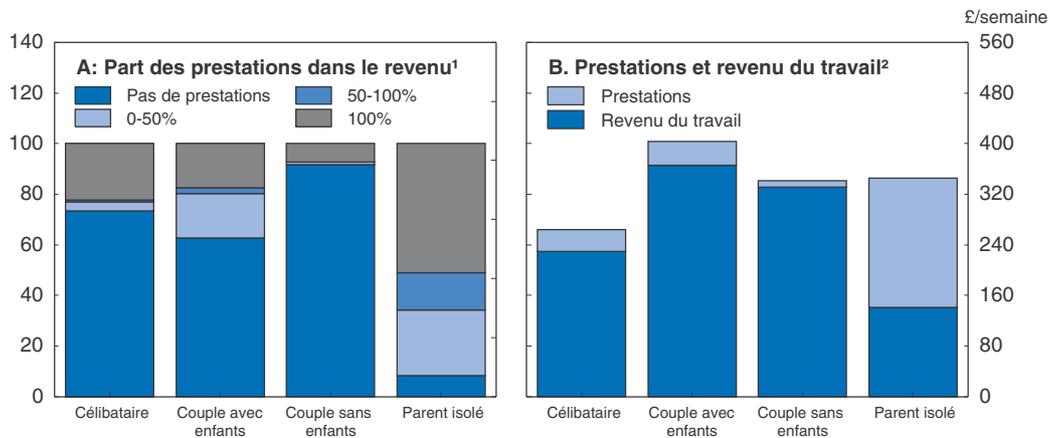


1. Les données indiquées ici ne tiennent pas compte des dépenses obligatoires privées qui représentent une part importante des dépenses sociales totales dans certains pays (en particulier au Chili, en Allemagne et en Suisse). Par ailleurs, les transferts monétaires publics indiqués ici ne tiennent pas toujours pleinement compte des programmes et des services fournis, ou cofinancés, par les collectivités locales. Les écarts de mesure peuvent être importants, notamment dans les pays à structure fédérale, comme le Canada.
2. Se rapporte au revenu disponible net des ménages.
3. Les dépenses liées à l'invalidité couvrent les dépenses au titre des pensions d'invalidité et les régimes de congé de maladie (allocations journalières en cas de maladie ou d'accident du travail).

Source : Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932768182>

Graphique 1.12. **Dépendance à l'égard des prestations, par type de famille**¹



1. Concerne le revenu disponible brut.

2. Par adulte dans un ménage.

Source : Family Resources Survey et calculs effectués par l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932768201>

Le dispositif Universal Credit devrait améliorer les incitations à travailler

La loi de 2012 sur la réforme de la protection sociale apporte toute une série de modifications au système de prestations et de crédits d'impôt (*Universal Credit*). Dans le système actuel, une personne d'âge actif ayant un salaire peu élevé et sans handicap peut prétendre à des paiements au titre d'une ou de plusieurs des trois principales catégories de prestations : les indemnités de chômage et l'assistance sociale, le *Housing Benefit* (allocation de logement) et le système de *Council Tax Benefit* (aide à la taxe d'habitation) et de crédits d'impôt. Les différentes prestations au sein de ces trois catégories sont

coordonnées et fondées à peu près sur le même cadre, mais il n'y a pas de coordination entre les trois catégories de prestations, d'où une structure d'incitation assez incohérente. Dans le dispositif *Universal Credit*, les principales prestations soumises à conditions de ressources, à l'exception du *Council Tax Benefit*, seront réunies en une prestation unique, avec des abattements généreux au titre des revenus d'activité et un taux unique de retrait des prestations selon le revenu (taux de dégressivité). En même temps, l'aide à la garde d'enfant fournie par le biais du système de prestations est rendue accessible aux parents quel que soit le nombre d'heures hebdomadaires travaillées (Pareliussen, 2013). Les objectifs déclarés de la réforme *Universal Credit* consistent à favoriser le retour au travail, à réduire la complexité des systèmes de prestations, à atténuer la pauvreté relative et à contenir les coûts croissants de la dépendance à l'égard de la protection sociale (DWP, 2010a).

Le dispositif *Universal Credit* offrira des incitations à travailler plus fortes que le système actuel. Le taux marginal d'imposition effectif le plus élevé, le montant qui sera perdu en impôts et en baisse des prestations par livre supplémentaire de revenu d'activité, s'établira à 76.2 % après la réforme. Bien qu'encore élevé en termes absolus, ce taux est plus bas que dans le système existant, où il peut atteindre 100 %. Les incitations au travail, mesurées par les taux d'impositions effectifs, seront aussi meilleures qu'en moyenne dans l'OCDE pour la plupart des individus après la réforme (Pareliussen, 2013). Abaisser encore les taux marginaux d'imposition effectifs en réduisant le taux de dégressivité augmenterait les dépenses au titre des prestations, à moins que le niveau global de ces dernières ne soit réduit en même temps.

La réforme représente une refonte radicale de la structure d'incitation par rapport au système existant et, de bien des manières, elle représente un grand pas vers un dispositif inédit. Il est par conséquent impossible de dire avec certitude dans quelle mesure *Universal Credit* contribuera à atténuer la dépendance à l'égard des aides sociales et, partant, rehaussera le potentiel de croissance de l'économie et réduira le coût du système de protection sociale dans l'avenir. Cela dépendra de la façon dont la réforme du dispositif incitatif fera changer les comportements.

Bien que les analyses d'impact s'appuient sur un certain nombre d'hypothèses, la conclusion selon laquelle l'offre de main-d'œuvre augmentera sous l'effet de la réforme paraît robuste. Le Department for Work and Pensions (DWP) est parti de l'hypothèse que l'effet net sur l'offre de main-d'œuvre sera une réduction de 300 000 du nombre de ménages qui ne travaillent pas (DWP, 2010a). Ce nombre est très sensible aux hypothèses concernant les élasticités de l'offre de main-d'œuvre, les salaires potentiels et les heures de travail, surtout pour les parents isolés sans emploi et les seconds apporteurs de revenu avec enfants. L'analyse de l'OCDE fondée sur différents ensembles d'hypothèses (Pareliussen, 2013) estime que la réduction du nombre de ménages sans emploi pourrait être comprise entre 45 000 et 240 000, avec une augmentation de l'offre de main-d'œuvre équivalant à 15 000-85 000 salariés à temps plein. Les frais de garde d'enfant ne sont pas pris en compte dans ces diverses analyses. Si la contre-incitation que constituent les coûts élevés de garde d'enfant n'est pas réduite, l'effet positif sur l'offre de main-d'œuvre sera sans doute moins marqué.

L'*Universal Credit* représente aussi une simplification indiscutable du système de prestations, qui, sur le long terme, réduira fort probablement les coûts administratifs et le potentiel de fraude et d'erreur. La simplicité accrue pour les utilisateurs accroîtra aussi la flexibilité de la main-d'œuvre, étant donné que, dans le système actuel, l'incertitude d'avoir à refaire une demande de prestations après une période de travail représente un

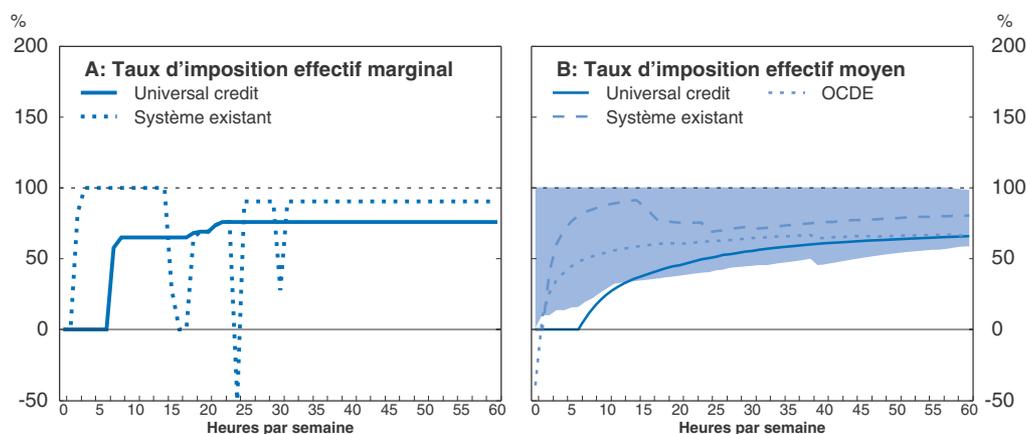
coût additionnel lié à l'entrée dans l'emploi. En revanche, il faudrait prendre les mesures nécessaires pour aider les utilisateurs qui n'ont pas accès aux services en ligne, et ceux à qui le passage de l'établissement d'un budget hebdomadaire à l'établissement d'un budget mensuel pose problème (Finn et Tarr, 2012).

Les ménages qui se situent dans la moitié inférieure de la distribution des revenus du travail verront, en moyenne, leur situation s'améliorer après la réforme, tandis que ceux de la moitié supérieure verront la leur se dégrader légèrement (DWP, 2011). Le nombre de bénéficiaires de prestations augmentera après la réforme du fait que les ménages qui, aujourd'hui, n'ont accès qu'à une partie des prestations, y auront automatiquement plein accès dans le système *Universal Credit*. En raison de la nature intégrée de la réforme, il ne sera plus nécessaire de soumettre des demandes distinctes lors du passage d'un régime de prestations à un autre et lors de l'entrée dans l'emploi et de la sortie, étant donné qu'il n'y aura plus de séparation entre les prestations non liées à l'emploi et celles qui sont liées à l'exercice d'un emploi.

Le Department for Work and Pensions estime qu'en 2008-09 quelque 6.9 à 12.7 milliards GBP de prestations n'ont pas été réclamés, pour un total de 38.1 milliards qui l'a été. Cela représente un taux d'utilisation de l'ordre de 75 à 85 % (DWP, 2010b). L'effet conjugué de l'accroissement du nombre de bénéficiaires et de l'élargissement des droits à prestations pour les familles à faible revenu contribuera encore réduire la pauvreté et à renforcer l'égalité. Ces aspects de la réforme devraient faire sortir environ 900 000 personnes, dont 350 000 enfants, de la pauvreté relative (DWP, 2011). Cette amélioration sera toutefois largement compensée par les coupes opérées dans le système de prestations depuis l'examen des dépenses de 2010, comme celles touchant le système d'allocations de logement, ainsi que par les changements dans le système d'indexation des prestations (Brewer et al., 2012).

Les grands gagnants de l'introduction d'*Universal Credit* sont les principaux apporteurs de revenu dans les couples (graphique 1.13, parties A et B), qui, après la réforme,

Graphique 1.13. Incitations à travailler pour un principal apporteur de revenu dans un couple avec enfants¹



1. Gains égaux à 50 % du salaire horaire moyen. Les taux marginaux d'imposition effectifs négatifs ont été plafonnés à -50 %. On trouvera l'ensemble complet d'hypothèses retenues dans le modèle dans l'étude de Pareluisen (2013).
2. Les données pour l'OCDE concernent 2010. La zone ombrée correspond à la fourchette comprise entre le 25^e et le 75^e centiles dans l'OCDE.

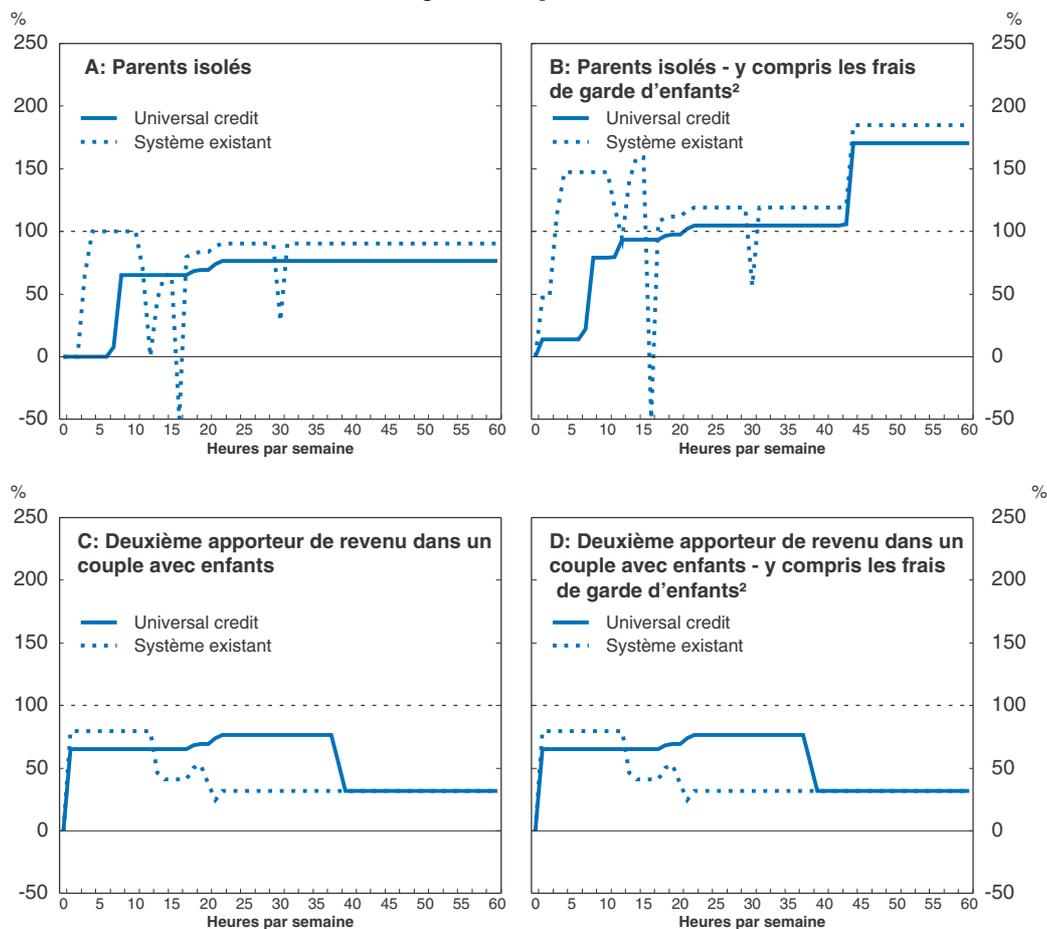
Source : Calculs effectués par l'OCDE et le Modèle Taxben de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768220>

bénéficieront à la fois de meilleures incitations marginales à travailler et d'un revenu plus élevé. De nombreux parents isolés seront davantage incités à travailler et verront leur revenu augmenter (graphique 1.14, parties A et B). Même si l'effet de la réforme pour les seconds apporteurs de revenu dépend de chaque cas particulier (graphique 1.14, partie C et D), le revenu des ménages s'améliorera aussi pour ce groupe. Pour les célibataires, l'effet de la réforme est ambigu.

Graphique 1.14. **Incitations à travailler pour les parents isolés et les seconds apporteurs de revenu¹**

Taux marginaux d'imposition effectifs



1. Gains égaux à 50 % du salaire horaire moyen. Les taux marginaux d'imposition effectifs négatifs ont été plafonnés à -50 %. On trouvera l'ensemble complet d'hypothèses retenues dans le modèle dans Pareliussen (2013).

2. Les frais de garde d'enfant sont supposés être de 4 GBP par enfant et par heure travaillée.

Source : Calculs effectués par l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768239>

La suppression du seuil actuel de 16 heures requis pour avoir droit à une aide à la garde d'enfant, conjugué à une plus grande générosité des abattements au titre du revenu d'activité, améliorera notablement les incitations, pour les parents isolés, à travailler quelques heures par semaine par rapport au système actuel (graphique 1.14, partie B). La suppression de ce seuil est aussi favorable pour les seconds apporteurs de revenu, du fait que les taux marginaux d'imposition effectifs, très élevés en-dessous du seuil de 16 heures fixé dans le système existant, seront abaissés considérablement (graphique 1.14, partie D).

Malgré tout, les frais élevés de garde d'enfant peuvent réduire les effets positifs de la réforme, en particulier pour les seconds apporteurs de revenu ayant un salaire faible à moyen et pour les parents isolés gagnant plus que la partie du revenu d'activité non prise en compte. Ces groupes réagissent particulièrement bien à des incitations plus efficaces (OCDE, 2011e). De plus, les parents isolés sont surreprésentés dans les ménages pauvres, si bien qu'une amélioration des incitations à travailler pour cette catégorie pourrait réduire la pauvreté relative et la pauvreté des enfants davantage encore que la réforme telle qu'elle est conçue actuellement.

Dans ce domaine, la réforme pourrait être améliorée par plusieurs mesures, même si les gains potentiels doivent être mis en balance avec les importants coûts budgétaires. Parmi les mesures visées figurent une augmentation du taux de remboursement des frais de garde d'enfant, une réduction du taux de dégressivité pour ceux qui reçoivent une aide à la garde d'enfant et/ou la fixation d'un abattement spécial au titre du revenu d'activité pour les seconds apporteurs de revenu dans les couples. Le moyen le plus ciblé de préserver les incitations au travail affectées par les frais de garde d'enfant serait d'augmenter le taux de remboursement des coûts éligibles. La hausse potentielle des coûts des prestations liée à cette mesure devrait être prise en compte. Le taux de remboursement a été ramené de 80 % à 70 % dans l'examen des dépenses de 2010, avec une économie estimée à 350 millions GBP par an. En comparaison, ramener le taux global de dégressivité de 65 à 60 % coûterait à peu près 1 300 millions GBP par an. En revanche, de meilleures incitations pour les parents isolés et les seconds apporteurs de revenu avec enfants rehausseraient l'efficacité de la réforme et, partant, le potentiel de croissance économique, et réduirait l'inégalité. Ces coûts pourraient aussi être partiellement compensés par une diminution de l'abattement au titre des revenus d'activité, en particulier pour les principaux apporteurs de revenu dans les couples.

Des réformes débordant le cadre du dispositif *Universal Credit* aideraient peut-être aussi à renforcer les incitations pour ceux qui dépendent des services institutionnels d'accueil des enfants. Les frais de garde d'enfant, c'est-à-dire le montant brut facturé aux parents quelle que soit la subvention que les prestataires reçoivent des autorités publiques ou de dons privés, pour un enfant de deux ans bénéficiant d'un accueil dans un centre agréé de services de garde et d'éducation des jeunes enfants, représentent 25 % du salaire moyen au Royaume-Uni, contre 8 % en Finlande et 5 % en Suède (OCDE, 2007b). Cette divergence s'explique en partie par le montant plus élevé des subventions reçues par les prestataires dans ces pays nordiques. Les coûts nets de garde des enfants, après déduction des prestations en espèces, des ristournes et des allègements d'impôt, varient en fonction des caractéristiques des ménages, mais ils représentent aussi une part nettement plus élevée du revenu au Royaume-Uni que dans les deux pays susmentionnés. Il n'est donc souvent pas avantageux pour les deux parents d'avoir un emploi à temps complet. Bien que l'accueil des enfants soit gratuit une grande partie des premières années, fournie par les secteurs formel ou informel, le fait que les écoles maternelles ne fonctionnent souvent qu'à mi-temps oblige certains parents à recourir à des garderies de jour privées et leur fait perdre du temps dans le transport des enfants d'un établissement à un autre. Au Royaume-Uni, l'un des parents travaille généralement à temps complet et l'autre à temps partiel. L'OCDE a préconisé précédemment la mise en place d'un système plus cohérent d'aide à la garde d'enfant (OECD, 2005a). À cet égard, il convient de saluer la création, en juin 2012, d'une commission spéciale chargée d'étudier les possibilités de réduire les coûts de garde d'enfant

pour les familles qui travaillent et les charges que la réglementation fait peser sur les prestataires de services de garde.

Les pouvoirs publics ont annoncé plusieurs mesures visant à améliorer la flexibilité et à offrir 15 heures de jardin d'enfants gratuites au 40 % des enfants de deux ans les plus défavorisés. Ajoutées à l'amélioration des incitations au travail, ces mesures pourraient avoir des répercussions positives sur le développement des enfants et l'inégalité. Étendre la formule actuelle de 15 heures d'accueil gratuit par semaine dans les écoles maternelles pour les enfants de 3-4 ans aux enfants plus jeunes et renforcer la souplesse d'utilisation de ce dispositif réduiraient les coûts de garde d'enfant pour les parents et leur permettrait d'utiliser efficacement ces services.

Le Council Tax Benefit compte aujourd'hui quelque 5.8 millions de bénéficiaires et représente 2.5 % des dépenses publiques totales au titre des prestations (Jin et al. 2010). Les pouvoirs publics ont publié des orientations définissant un cadre sur lequel les autorités locales peuvent se fonder pour gérer des dispositifs compatibles avec les principes d'*Universal Credit*. Les autorités locales ont intérêt à encourager le travail, car celui-ci réduit les dépenses consacrées aux systèmes locaux de soutien, mais des orientations de ce type sont indispensables pour éviter que la décision de déplacer les prestations au niveau local ne sache les améliorations apportées aux incitations à travailler par l'*Universal Credit*.

La simplicité et la transparence du dispositif *Universal Credit*, conjuguées à de meilleures incitations au travail pour de nombreux individus, marquent un progrès. Cela devrait aider les gens à comprendre qu'il vaut la peine de travailler. L'*Universal Credit* offrira, par ailleurs, la possibilité de prendre un emploi, de le quitter et de travailler de nouveau sans risque d'interruption des droits. Même si les taux marginaux d'imposition restent relativement élevés, la réforme, associée à un régime de conditionnalité efficace, peut faire changer les attitudes à l'égard du travail sur le long terme. Si les faiblesses qui subsistent étaient corrigées, l'avantage procuré par la réforme en termes de valorisation du travail et de réduction de la pauvreté serait encore plus grand.

Universal Credit, comme tout autre grand bouleversement systémique, est confronté au risque de problèmes de mise en œuvre. Le dispositif dépend de la disponibilité en temps réel d'informations sur le revenu, qui doit être assurée par le projet *Revenue and Customs Real Time Information (RTI)*. Tout dysfonctionnement du RTI pourrait conduire à des incertitudes et difficultés inutiles pour les groupes vulnérables au cours de la période de transition, surtout si les bénéficiaires d'*Universal Credit* ne reçoivent pas les paiements prévus en temps voulu. L'introduction progressive prévue du dispositif contribue à minimiser ces risques et devrait être associée à des plans pour imprévus bien conçus et à des informations transparentes pour les utilisateurs.

Le Work Programme représente un progrès considérable, mais les politiques d'activation ont un rôle important à jouer

Des politiques actives du marché du travail (PAMT) bien conçues, offrant des services de placement, des emplois subventionnés et des possibilités de formation, peuvent aider grandement les chômeurs à retourner à l'emploi. Une étude récente examinant un large échantillon de pays membres et non membres de l'OCDE semble indiquer que l'aide à la recherche d'emploi, associée à des sanctions pour non-respect des obligations prévues dans les programmes et à des emplois subventionnés dans le secteur privé, peut être efficace pour améliorer les perspectives d'emploi des participants. Les dispositifs d'emploi

du secteur public sont généralement moins efficaces, encore que le Future Jobs Fund du Royaume-Uni, programme d'emploi relevant dans une large mesure du secteur public et du secteur à but non lucratif, paraît avoir une incidence positive sur l'emploi non subventionné (DWP, 2012). Les programmes de formation semblent avoir peu d'effet dans le court terme, mais ils donnent de meilleurs résultats dans le moyen terme. Ils sont plus efficaces lorsque le chômage est élevé, en raison peut-être de la participation de personnes ayant de plus hautes qualifications. Les programmes de formation ciblés sur les jeunes paraissent moins efficaces que ceux qui sont ouverts à des groupes plus larges, sans doute parce qu'ils rassemblent davantage de personnes en difficulté sur le marché du travail. Cependant la conception des programmes de formation a forcément une grande influence sur leurs résultats, comme on le verra dans la section suivante (Card et al., 2010 ; Kluve, 2010).

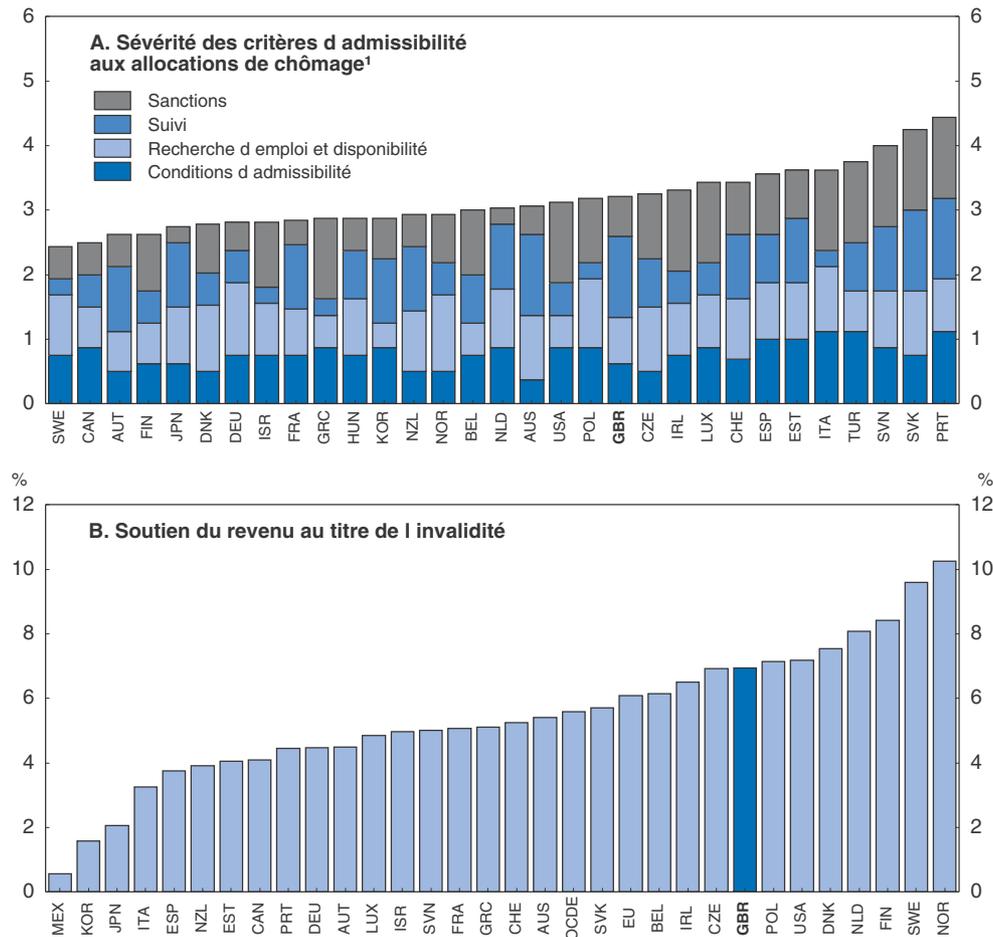
Les PAMT sont particulièrement importantes lorsque l'économie subit de profondes mutations structurelles et que la main-d'œuvre doit être redéployée dans les différents secteurs, ce qui rend plus difficile la gestion des ressources humaines et, souvent, la reconversion des travailleurs. La période actuelle de rééquilibrage de l'économie du Royaume-Uni, comme dans bien d'autres pays de l'OCDE, assigne un rôle difficile aux PAMT. Le Royaume-Uni a été à l'avant-garde des stratégies du marché du travail centrées sur la réinsertion rapide dans l'emploi, imposant des régimes de conditionnalité stricts et des obligations mutuelles entre les bénéficiaires de prestations et les services publics de l'emploi. Seuls l'Australie et certains États des États-Unis semblent être allés plus loin dans la remise au travail des personnes vivant de prestations (Daguerre et Etherington, 2009). Les critères d'ouverture des droits aux indemnités de chômage sont parmi les plus stricts dans l'OCDE, encore qu'ils soient un peu moins sévères que dans certains pays du sud de l'Europe et d'Europe orientale, qui restreignent d'avantage l'accès aux droits et sanctionnent plus durement le refus d'un emploi ou d'un programme actif du marché du travail (graphique 1.15, partie A).

La conditionnalité sera renforcée et les sanctions durcies dans le dispositif *Universal Credit*. Le suivi de la recherche d'emploi est parmi les plus stricts dans l'OCDE, avec un contrôle tous les quinze jours. Des PAMT bien conçues sont l'un des facteurs qui expliquent le niveau élevé du taux d'emploi global au Royaume-Uni (OCDE, 2005b ; RWI Essen, 2005). Il n'en reste pas moins que certains groupes de la population éprouvent toujours de grandes difficultés à accéder à l'emploi, ce qui ne leur permet guère d'améliorer leurs conditions de vie. C'est le cas, en particulier, des bénéficiaires de prestations d'invalidité et des jeunes peu qualifiés.

Environ 7 % de la population âgée de 20-64 ans reçoivent des prestations d'invalidité, un pourcentage supérieur à la moyenne de l'OCDE, qui s'établit à moins de 6 %, mais inférieur à celui des pays nordiques, où les prestations d'invalidité sont généralement plus généreuses (graphique 1.15, partie B). Ce pourcentage a augmenté fortement entre le début des années 80 et le milieu des années 90, en raison notamment du passage de bon nombre de chômeurs au régime d'invalidité. Il s'est ensuite stabilisé par suite d'une baisse du chômage, d'une aide accrue au retour à l'emploi et d'un durcissement des conditions d'admissibilité. Malgré une légère diminution depuis le milieu des années 2000, ce pourcentage reste élevé par rapport aux autres pays, ce qui laisse penser qu'il est possible de le réduire encore (OCDE, 2010b).

Le gouvernement a lancé le *Work Programme* en juin 2011 afin d'aider les chômeurs ayant besoin d'un soutien « sur mesure », tels que les personnes vivant de prestations

Graphique 1.15. Conditions d'accès aux indemnités de chômage et aux prestations d'invalidité



1. Les notes vont de 1 (conditions les moins strictes) à 5 (conditions les plus strictes).
2. Pourcentage de la population âgée de 20-64 ans recevant des prestations d'invalidité. Les prestations d'invalidité proviennent de régimes auxquels les bénéficiaires ont cotisé (régimes contributifs), de programmes financés par la fiscalité générale (régimes non contributifs) et de systèmes d'indemnisation des accidents du travail. Les données se rapportent à 2009, sauf pour le Luxembourg (2005), le Canada, la France, l'Italie, l'Espagne et la Pologne (2007), l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Royaume-Uni, la Grèce, l'Irlande, le Japon, la Corée, la Slovaquie (2008) et le Danemark, l'Estonie, la Hongrie, Israël et le Portugal (2010).

Source : OCDE (2012), *Réformes économiques 2012 : Objectif croissance* ; Venn, D. (2012), *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits : Quantitative Indicators for OECD and EU Countries*, OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768258>

d'invalidité et les chômeurs de longue durée, à entreprendre une recherche d'emploi active et efficace. Les deux piliers du programme sont le soutien personnalisé et le paiement en fonction des résultats. L'accent mis sur le soutien personnalisé et l'intervention précoce est justifié par les données d'observation internationales (OCDE, 2005b ; Daguerre and Etherington, 2009). Le *Work Programme* donne aux prestataires une plus grande latitude que les dispositifs précédents de retour à l'emploi pour personnaliser le soutien, permettant des approches plus innovantes. Les prestataires de services, à savoir les organismes privés, publics et à but non lucratif, sont clairement incités à obtenir des résultats durables en matière d'emploi pour les participants, étant donné qu'une part importante de leur rémunération se fait sous forme de paiements différés, reçus pour une période pouvant aller jusqu'à deux ans, à la condition que le participant conserve son emploi. Par ailleurs,

aider les clients ayant de médiocres perspectives d'emploi assure des paiements supplémentaires, ce qui atténue les incitations à l'écrémage.

Même si le *Work Programme* repose sur des principes solides, dans les faits il semble poser quelques problèmes de mise en œuvre, notamment des craintes au sujet de la viabilité financière des prestataires de services dans le contexte actuellement difficile du marché du travail et des problèmes de coordination entre les entreprises privées et les organismes à but non lucratif, qui ont conduit un certain nombre d'associations caritatives à se retirer du programme. Afin que le *Work Programme* fonctionne efficacement pour atteindre ses objectifs, le gouvernement a demandé une évaluation indépendante par l'IES (Institute for Employment Studies).

Environ la moitié des cinq millions de personnes qui reçoivent des prestations non liées à l'emploi bénéficient de prestations d'invalidité et il est probable que certaines d'entre elles pourraient retourner à l'emploi dans des conditions appropriées. L'évaluation de l'aptitude au travail (*Work Capability Assessment – WCA*) a été mise en place en octobre 2008 afin d'évaluer l'état de santé des personnes percevant une allocation d'emploi et de soutien (*Employment and Support Allowance*), qui assure une aide financière à ceux qui ne sont pas en mesure de travailler pour cause de maladie ou d'invalidité. La réévaluation des bénéficiaires existants au regard de nouveaux critères est chose exceptionnelle dans l'OCDE (OCDE, 2010b). La WCA a été très controversée. La British Medical Association a demandé le retrait de ce dispositif. Environ 40 % des personnes jugées aptes au travail font appel de cette décision et quelque 38 % d'entre elles obtiennent l'annulation de l'évaluation. Globalement, 15 % des décisions faisant état de l'aptitude au travail sont cassées en appel.

Le premier *Independent Review of the WCA* (Harrington, 2010) et le rapport du Work and Pensions Committee sur la réévaluation des prestations d'invalidité (2011) ont critiqué l'un et l'autre le fonctionnement de la WCA dans la pratique. Le deuxième *Independent Review of the WCA* (Harrington, 2011) a fait état d'améliorations, mais a souligné aussi la nécessité d'aller plus loin. La WCA doit être encore améliorée afin de devenir plus juste et plus efficace. De nombreux bénéficiaires de prestations gagneraient peut-être à retourner à l'emploi dans des conditions appropriées. Cependant, être apte à travailler est souvent perçu comme « un échec » par les personnes soumises à l'évaluation (Harrington, 2011). Pour remédier à cette situation, il faut une meilleure communication au sujet des objectifs du programme. Par ailleurs, il est indispensable de soutenir fermement les personnes jugées aptes à travailler dans leur recherche d'emploi. Il est par conséquent nécessaire d'intensifier la coopération entre ceux qui prennent les décisions concernant l'aptitude au travail et les prestataires de services dans le cadre du *Work Programme*.

Plus d'un tiers des nouveaux bénéficiaires de prestations d'invalidité en 2009 souffraient de problèmes de santé mentale et cette proportion dépassait même 40 % dans la classe d'âge 20-34 ans. Cela n'est pas propre au Royaume-Uni, étant donné que les problèmes de santé mentale deviennent petit à petit la principale cause de demande de prestations d'invalidité dans les pays de l'OCDE, représentant en moyenne un tiers du total et souvent plus de la moitié pour les jeunes (OCDE, 2012b). Selon une évaluation faite pour le projet « Santé mentale et travail » de l'OCDE (OCDE, 2013), le Royaume-Uni est parmi les pays les plus avancés du point de vue de la sensibilisation aux coûts des maladies mentales pour les employeurs et la société dans son ensemble, et aux avantages de l'emploi pour la santé mentale. L'intégration des services de santé et d'emploi est aussi

bien développée, comme le montre l'initiative *Improving Access to Psychological Therapies* (IAPT) qui a pour but de donner accès à la fois aux thérapies psychologiques fondées sur des données probantes et aux services d'emploi correspondants.

Pendant, le système de prestations n'est pas suffisamment centré sur l'intervention précoce, qui pourrait éviter à davantage de personnes de devenir dépendantes des prestations et les aider à reprendre rapidement une activité professionnelle. Dans le système actuel, l'aide au retour à l'emploi n'intervient généralement qu'au bout de 9 à 12 mois de congé de maladie. Le Fit-for-Work Service (FFWS) offre aux salariés, au début de leur congé de maladie (normalement 4-12 semaines d'absence) un soutien pluridisciplinaire personnalisé afin de leur permettre un retour rapide au travail. Les résultats de ce dispositif sont encourageants et ce type d'intervention précoce devrait être étendu davantage. Le rôle des professionnels de la santé dans l'aide au retour à l'emploi devrait être renforcé par la diffusion de lignes directrices fondées sur des données probantes et un suivi plus étroit de l'utilisation de la « note d'aptitude au travail », qui devrait comprendre une évaluation de la capacité de travailler dans d'autres activités pour les personnes qui ne peuvent plus exercer leur activité précédente.

Comme le recommande l'*Independent Review of Sickness Absence* (Black et Frost, 2011), une évaluation en profondeur, indépendante, de la santé physique et/ou mentale des personnes en congé de maladie devrait avoir lieu au bout de quelques semaines d'absence, afin de déterminer les besoins de réadaptation et de soutien au retour au travail. Il faudrait en outre développer la capacité des services publics de l'emploi d'identifier les problèmes psychologiques à l'aide d'outils d'examen adéquats, de fournir des services psychologiques et d'adresser rapidement les gens qui en ont besoin aux services de santé. Il faudrait aussi encourager les employeurs à jouer un plus grand rôle dans la prévention des maladies professionnelles et dans la réadaptation des travailleurs, que ce soit au moyen de réglementations en matière d'hygiène professionnelle ou d'incitations, telles que des allègements fiscaux au titre des dépenses encourues par les employeurs pour maintenir des salariés malades dans leur emploi, comme le propose l'*Independent Review of Sickness Absence*.

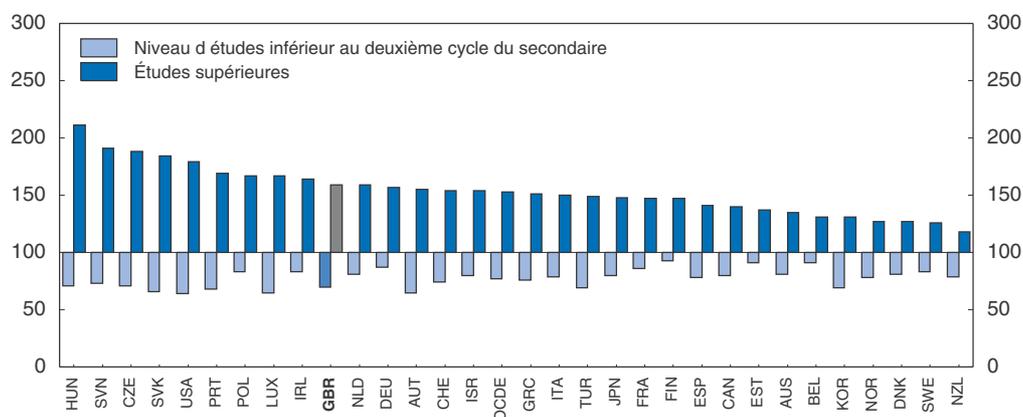
L'insuffisance des qualifications pèse aussi sur l'emploi et favorise les inégalités

Les mauvais résultats scolaires pénalisent les élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés

Le chômage des jeunes représente un défi majeur, avec des implications sociales et économiques à court et à long terme. Il faut empêcher les jeunes de sombrer dans la pauvreté relative et l'exclusion sociale, afin d'éviter des effets de stigmatisation définitifs pour leur carrière professionnelle. Dans ce contexte, les pouvoirs publics ont pris des mesures destinées à aider les jeunes à acquérir les qualifications et l'expérience nécessaires pour garantir leur emploi à long terme dans le secteur privé. Le Youth Contract (contrat jeune) est conçu pour offrir aux 18-24 ans près de 500 000 nouvelles possibilités d'apprentissage et d'expérience en entreprise. Les subventions inciteront les entreprises à recruter des jeunes et à proposer des places d'apprentissage. Les évaluations des programmes d'aide à l'embauche dans le secteur privé menées dans d'autres pays de l'OCDE mettent souvent en évidence des effets positifs sur l'emploi (OCDE, 2005b). Néanmoins, l'incidence du contrat jeune sur la pérennité de l'emploi des jeunes devra être suivie de près.

Les personnes ayant un faible niveau d'études sont les plus vulnérables face au chômage. L'avantage salarial dont bénéficient les personnes diplômées de l'enseignement supérieur au Royaume-Uni est l'un des plus élevés de l'OCDE, tandis que le handicap salarial dont souffrent les individus dépourvus des compétences de base est supérieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 1.16) (OCDE, 2011d). Le manque de compétences des adultes découle des mauvais résultats enregistrés à l'école. Selon les résultats du PISA, l'influence du milieu familial sur les compétences cognitives des jeunes varie sensiblement selon les pays. C'est en France, en Nouvelle-Zélande, aux États-Unis et au Royaume-Uni que le milieu socio-économique détermine le plus les résultats scolaires (Causa et Chapuis, 2009). Étant donné qu'une forte persistance intergénérationnelle des résultats scolaires a des répercussions importantes sur la lutte contre les inégalités et la mobilité sociale, il est crucial que le système éducatif mette l'accent sur le développement des compétences et l'égalité des chances (encadré 1.3).

Graphique 1.16. **Revenus du travail relatifs en fonction du niveau d'études**¹
Deuxième cycle du secondaire et enseignement postsecondaire non supérieur = 100



1. Chez les 25-64 ans. Les données font référence à 2009 ou à la dernière année disponible.

Source : OCDE (2011), *Regards sur l'éducation* 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768277>

Les pouvoirs publics ont pris des mesures pour réformer le système d'éducation allant dans le sens des recommandations formulées dans l'*Étude économique 2011 du Royaume-Uni* (OCDE, 2011a), qui sont présentées dans l'encadré 1.3. La priorité accordée aux enfants défavorisés est renforcée par le droit inscrit dans la loi à 15 heures d'éducation précoce gratuites pour les enfants de deux ans issus de familles défavorisées, ce système devant être mis en place en deux phases à compter de septembre 2013. Le suivi du *Pupil Premium*, prime allouée aux établissements scolaires qui accueillent des élèves ayant bénéficié de repas gratuits à un moment ou l'autre au cours des six dernières années, est amélioré par l'instauration de l'obligation pour les établissements scolaires les établissements de rendre compte aux parents de la manière dont ils ont utilisé cette prime, tandis que les classements des établissements en fonction de leurs résultats comprennent un volet dédié aux résultats des élèves pouvant prétendre à cette prime. Les pouvoirs publics ont réalisé une étude des examens de fin d'étude (*A-level*), attribuant aux universités un bien plus grand rôle dans la réforme des diplômes, ce qui devrait résoudre le problème de l'inflation des titres universitaires observée ces dernières années (OCDE, 2011a).

Encadré 1.3. **Améliorer les résultats scolaires et renforcer les compétences***

L'éducation et le capital humain sont des moteurs essentiels à l'emploi, à la croissance de la production et au bien-être. De meilleurs résultats dans le domaine de l'éducation améliorent les performances sur le marché du travail et la productivité des travailleurs, diminuent les inégalités de revenu et favorisent la mobilité intergénérationnelle et la cohésion sociale. Ils contribuent en outre à une plus grande satisfaction à l'égard de la vie, en ayant des effets positifs sur l'emploi, le revenu et les relations sociales (OCDE, 2011a). Le Royaume-Uni se distingue de nombreux autres pays de l'OCDE par des inégalités marquées, engendrées par des écarts importants sur le plan scolaire et des qualifications et par une mobilité intergénérationnelle limitée. Ces dix dernières années, plusieurs réformes ont été menées pour réduire les inégalités de revenu en améliorant les résultats scolaires et la mobilité sociale. Pour autant, des progrès considérables restent à accomplir pour renforcer les compétences et garantir l'égalité des chances. Le présent encadré examine les problématiques actuelles et les interventions possibles pour relever le niveau de qualifications de la population, notamment des catégories sociales les plus défavorisées.

Un enseignement préscolaire de qualité est synonyme de rendement économique élevé tant au niveau privé que public, surtout pour les enfants issus de milieux défavorisés. En effet, un manque de compétences ou d'accès au crédit pour créer un environnement familial stimulant, ainsi qu'une sensibilisation insuffisante au rendement de l'éducation, peuvent conduire à sous-investir dans la scolarité. Pourtant, l'accumulation de compétences cognitives et non cognitives durant la petite enfance est essentielle pour l'acquisition ultérieure des compétences (Cuhna et Heckman, 2010 ; Chowdry et al., 2010). Certains programmes, comme les centres *Sure Start* et le dispositif *Early Years*, ont contribué au développement de la préscolarisation depuis le début des années 2000 : aujourd'hui, 95 % des enfants de 3 à 4 ans sont scolarisés (ce qui est largement supérieur à la moyenne de 72 % dans l'OCDE). Les évaluations de l'impact de ces programmes n'aboutissent pas à des conclusions catégoriques. En dépit des données récentes indiquant des effets bénéfiques sur le comportement et la santé des enfants, les évaluations des compétences cognitives ne font état que d'effets mineurs (Merrell et al., 2007). Par ailleurs, l'influence du revenu des parents sur les résultats scolaires des enfants s'est renforcée ces dernières années. Au vu de l'effet de l'enseignement préscolaire sur les enfants défavorisés (Hopkins et al., 2010 ; Goodman et Sianesi, 2005), il conviendrait de diriger les ressources vers les familles démunies, qui devraient également bénéficier d'autres programmes plus vastes, voire d'une aide à la maison dans les cas les plus graves.

On a montré que le lien entre dépenses consacrées à l'éducation et résultats scolaires est ténu à l'échelon international et dans de nombreux pays de l'OCDE (Sutherland et al., 2009 ; OCDE, 2007c). En dépit d'une hausse des dépenses réelles par élève de 4.8 % par an entre 1997 et 2010, les évaluations des compétences cognitives aboutissent à des résultats en demi-teinte. Contrairement aux indicateurs nationaux, les données internationales mettent en évidence une nette diminution de la productivité du système éducatif au Royaume-Uni. Selon les estimations de Sutherland et al. (2007), en adoptant les meilleures pratiques de l'OCDE dans l'enseignement primaire et secondaire, le Royaume-Uni pourrait atteindre les mêmes résultats en diminuant de 20 % les ressources utilisées. Tout d'abord, compte tenu de l'importance de la qualité de l'enseignement vis-à-vis des résultats scolaires (Hanushek et Wossman, 2007 ; Slater et al., 2009), la priorité devrait être de recruter de meilleurs enseignants et d'éviter leur départ. On devrait fournir aux établissements les outils et les incitations nécessaires pour recruter, rémunérer et remplacer les enseignants

Encadré 1.3. **Améliorer les résultats scolaires et renforcer les compétences*** (suite)

en fonction de leurs résultats. En étendant ces pratiques aux établissements qui relèvent des autorités locales, on pourrait renforcer leur compétitivité par rapport aux établissements privés, aux *academies* (établissements indépendants), aux écoles confessionnelles et aux *Free Schools* (écoles libres). En effet, si l'élargissement de l'offre d'établissements fournit un choix plus vaste aux élèves et aux parents, il peut aussi renforcer la relation entre le milieu socio-économique et les ressources et la qualité de l'établissement. Il est également possible d'améliorer les pratiques pédagogiques en veillant à ce que le système soit moins axé sur les notes obtenues aux examens et en élaborant plutôt des indicateurs plus complets des performances des établissements. En effet, bien qu'elle soit importante, l'évaluation comparative semble avoir incité à gonfler les notes et à « préparer » les élèves pour les tests, en négligeant le développement des compétences non cognitives.

L'influence du milieu socio-économique sur les notes obtenues au PISA est plus forte au Royaume-Uni que dans la plupart des pays de l'OCDE (OCDE, 2011d ; Causa et Chapuis, 2009), ce qui donne à penser que les compétences acquises par une grande partie des individus qui quittent l'enseignement obligatoire sont insuffisantes, ce qui suppose des implications négatives sur le taux d'abandon des études, les perspectives professionnelles et les inégalités de revenu. Les écarts particulièrement marqués en matière de qualifications et la forte persistance intergénérationnelle des niveaux de revenu et d'études sont les symptômes du mauvais fonctionnement du système de financement destiné aux enfants défavorisés au Royaume-Uni. C'est en effet parce que ce système est complexe que les fonds de l'administration centrale sont mal redistribués des autorités locales aux établissements scolaires, qui sont peu incités à investir dans les élèves défavorisés et à les retenir. Les pouvoirs publics se sont attaqués à ce problème en rationalisant le système et en instituant une prime pour les élèves défavorisés. Néanmoins, pour résoudre le manque d'incitation des établissements, il faudrait que la prime pour les élèves défavorisés soit revue à la hausse et devienne le seul mode de financement pour ces élèves, puisque le système actuel de transferts des autorités locales aux établissements scolaires manque de transparence et ne cible pas précisément les élèves qui en ont besoin. Par ailleurs, on pourrait inciter les établissements à consacrer des fonds aux élèves défavorisés en améliorant le choix des élèves et des parents : les familles démunies qui résident dans des quartiers où les établissements scolaires offrent un enseignement de mauvaise qualité et un nombre de places disponibles insuffisant n'ont souvent pas d'autre choix. Comme le recommandait l'OCDE dans *l'Étude économique du Royaume-Uni 2011* (OCDE, 2011a), il convient de limiter l'importance du lieu de résidence dans les critères d'admission et d'encourager l'ouverture de nouvelles écoles.

Si le taux de scolarisation après 16 ans a progressé ces dernières années, les comparaisons internationales montrent qu'il reste bas. Le nombre de jeunes déscolarisés et inactifs a augmenté au cours de la récession au Royaume-Uni et figure désormais parmi les plus élevés de l'OCDE. La volonté des pouvoirs publics de porter à 17 ans en 2013 et à 18 ans en 2015 la fin de l'âge de la scolarité obligatoire entraînera une hausse du nombre de jeunes scolarisés ou en formation. Toutefois, le plus important est que les jeunes maîtrisent les compétences requises pour entrer sur le marché du travail. Selon les données disponibles, une formation professionnelle a une incidence faible, voire négative, sur les rendements futurs (Machin et Vignoles, 2006), à l'exception de certains programmes d'apprentissage de haute qualité. Pour faire de la formation professionnelle une filière plus attractive, il faudrait simplifier le système et homogénéiser l'offre de programmes tout en optimisant la qualité de l'enseignement et en augmentant le nombre de places disponibles, ce qui aurait des répercussions positives sur le devenir professionnel des élèves et leur productivité sur le marché du travail.

Encadré 1.3. **Améliorer les résultats scolaires et renforcer les compétences*** (suite)

Le nombre d'étudiants diplômés de l'enseignement supérieur est conforme à la moyenne de l'OCDE. La qualité exceptionnelle des universités et le rendement supérieur à la moyenne de l'enseignement supérieur ont eu pour effet, ces dernières années, d'accroître le taux de scolarisation dans le supérieur. Néanmoins, ce rendement ne semble pas avoir diminué avec le temps, ce qui laisse à penser que la demande de main-d'œuvre hautement qualifiée a augmenté à un rythme comparable à celui de l'offre (Walker et Zhu, 2008). En augmentant le nombre de places disponibles sans sacrifier le niveau de qualité de l'enseignement, le Royaume-Uni agirait en faveur de l'accumulation de capital humain, de la croissance économique, de la réduction des inégalités et de la mobilité sociale. Par ailleurs, le rendement privé élevé de l'enseignement supérieur justifie les réformes récentes, qui font peser une plus grande partie du poids des coûts de scolarité sur les étudiants. De cette manière, les économies réalisées sur les fonds publics pourraient être utilisées pour augmenter le nombre de places disponibles, notamment dans les filières offrant un rendement privé et social plus élevé. Parallèlement, l'action publique doit s'efforcer de venir en aide aux étudiants les plus démunis, qui sont aujourd'hui sous-représentés parmi les diplômés et dont l'accès à l'enseignement supérieur pourrait être rendu encore plus difficile par l'augmentation des droits de scolarité.

* Le présent encadré est en grande partie tiré du chapitre 3 de l'*Étude économique 2011 de l'OCDE sur le Royaume-Uni* (OCDE, 2011a).

Une transition parfois difficile entre l'école et la vie active

Les jeunes qui débutent leur difficile insertion professionnelle n'ont pas toujours les compétences ni les qualifications requises sur le marché du travail. Bien que l'enquête *UK Commission's Employer Skills Survey 2011* (UKCES, 2011b) montre que la plupart des employeurs qui ont embauché des jeunes tout juste sortis de l'école considèrent qu'ils sont bien préparés au travail, une minorité importante d'employeurs estiment qu'ils ne sont pas prêts à travailler, en raison principalement selon eux d'un manque d'expérience et de motivation. L'enquête révèle également l'existence de déficits de qualifications plus aigus, notamment dans les métiers qualifiés, où un tiers des postes vacants sont « difficiles à pourvoir ». Ces résultats montrent que plus les jeunes auront la possibilité d'acquérir de l'expérience, plus le passage de l'école à la vie active sera facilité.

Une véritable formation en alternance pourrait faciliter l'insertion professionnelle, éviter un taux d'abandon des études élevé, ouvrir de meilleures perspectives lors de l'arrivée définitive sur le marché du travail et optimiser les performances des travailleurs sur la durée. À cet égard, les emplois étudiants, les stages et l'apprentissage peuvent jouer un rôle déterminant en permettant aux jeunes de sortir du cercle vicieux selon lequel on ne peut décrocher un emploi sans expérience et on ne peut acquérir de l'expérience sans emploi. La formation en cours d'emploi pourrait permettre aux jeunes de compenser les lacunes de leur formation scolaire, tandis que pour renforcer les compétences à long terme, il faudrait encourager les écoles de la seconde chance, permettant aux jeunes ayant abandonné leurs études de reprendre leur formation et d'acquérir des qualifications qui renforceront leur employabilité. En Angleterre, les pouvoirs publics ont lancé un programme de garantie de formation jusqu'à l'âge de 19 ans, qui s'appuie sur une coopération plus étroite entre les établissements scolaires, les organismes de formation et les parties prenantes du marché de l'emploi (OCDE, 2010c). Les services de liaison, chargés

de venir en aide aux jeunes, recueillent et transmettent des informations sur les jeunes sortis du système scolaire, sur les formations et sur les placements, jouant en réalité le rôle de service de placement afin de veiller à ce que les jeunes soient informés des débouchés qui s'offrent à eux.

Il faut renforcer la formation professionnelle et la coopération avec les employeurs

La stratégie actuelle du Royaume-Uni dans le domaine des compétences vise à améliorer le niveau des qualifications professionnelles, au moyen de l'enseignement et de la formation professionnels (EFP) et des programmes d'apprentissage. Bien que l'Angleterre et le pays de Galles soient déterminés à atteindre les objectifs fixés dans le rapport Leitch en matière de compétences (HM Treasury, 2006) et aient mis à disposition d'importantes ressources à cette fin, la participation des entreprises à l'EFP et l'offre de formation professionnelle sont limitées et souvent orientées à la baisse (UKCES, 2012).

Il est essentiel, pour s'engager de manière décisive dans l'amélioration du niveau de qualifications de la main-d'œuvre, d'inciter les employeurs à se mobiliser. L'implication des employeurs dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique est beaucoup plus sensible en Autriche, en Allemagne, en Norvège et en Suisse (Hoeckel et al., 2009), où les systèmes de formation professionnelle sont essentiellement binaires : les employeurs se chargent de la formation pratique, tandis que l'État finance la formation théorique. Ces pays ont mis au point des mécanismes de coopération et de contrôle efficaces entre les partenaires sociaux afin de garantir l'application de l'action publique et son efficacité. Les employeurs sont les mieux placés pour déterminer si le contenu des programmes d'EFP correspond aux demandes du marché du travail et, partant, pour fournir des avis sur les mesures à adopter. En outre, en s'impliquant ainsi, les employeurs sont en mesure de mieux comprendre le système institutionnel et de réagir de manière plus concertée aux initiatives des pouvoirs publics.

Si les initiatives antérieures étaient fortement ciblées sur le secteur public, les efforts doivent désormais se concentrer sur le secteur privé et sur les petites et moyennes entreprises en particulier. Le contrat jeune (*Youth Contract*), lancé en avril 2012, offre à près de 500 000 jeunes âgés de 18 à 24 ans de nouvelles opportunités professionnelles, notamment des programmes d'apprentissage et des stages en entreprise. Dans le cadre de ce dispositif doté d'un budget de 1 milliard GBP, les employeurs bénéficieront d'une aide à l'embauche unique pouvant atteindre 2 275 GBP par personne pour tous les jeunes issus du *Work Programme* ou de *Jobcentre plus* qu'ils recruteront au cours des trois prochaines années. Les employeurs qui embaucheront des jeunes souffrant de handicaps bénéficieront en outre d'une aide financière et opérationnelle supplémentaire.

S'agissant de l'apprentissage, outre la prise en charge des frais de formation, le *National Apprenticeship Service* proposera des subventions d'un montant de 1 500 GBP aux petites et moyennes entreprises qui embaucheront leur premier apprenti âgé de 16 à 24 ans. En renforçant l'intérêt et l'implication des employeurs dans la formation et l'amélioration des qualifications, cette initiative va dans le bon sens. Néanmoins, pour optimiser son efficacité et en dépit d'un financement qui semble adapté, il faudrait renforcer la coopération entre les administrations et les employeurs. Les mesures prises récemment à cet égard vont dans le bon sens en donnant aux employeurs un rôle plus important, par exemple en les finançant directement pour qu'ils prennent en charge l'amélioration des compétences dans le cadre de l'*Employer Ownership Pilot Programme* – dont la dotation a été portée à 340 millions de livres dans la déclaration de l'automne 2012.

La contribution des partenariats locaux d'entreprises s'est aussi vu accorder une place plus stratégique dans le système de renforcement des compétences, en facilitant l'acquisition directe de celles-ci pour répondre aux besoins des employeurs locaux

Il est capital de sensibiliser les entreprises autres que les grandes entreprises publiques à l'existence des programmes d'aide à l'emploi des jeunes. Selon les données disponibles, les campagnes de sensibilisation menées à l'échelon national ne semblent pas avoir été efficaces (UKCES, 2011a). Les initiatives établies de longue date sont souvent mieux connues. Par conséquent, les pouvoirs publics pourraient s'appuyer sur les technologies existantes et les liens déjà établis avec les entreprises pour promouvoir l'emploi des jeunes à un niveau plus sectoriel et plus local. La mobilisation des autorités locales, les plus au fait des conditions locales sur le plan social et de l'emploi, pourrait être utile à cet égard, de même que la simplification des systèmes de formation et d'apprentissage, sous réserve de la garantie d'une réponse aux différents besoins des travailleurs et des employeurs. Compte tenu de la grande diversité et complexité des financements, du changement de nom des programmes et de la multiplicité des parties prenantes, ainsi que du grand nombre de qualifications requises, il est difficile pour les employeurs de comprendre, d'identifier et d'adopter les pratiques adaptées à leurs besoins. C'est pourquoi l'UKCES (2008) a soumis des propositions de simplification qui ont été approuvées par l'État.

Il ne faut pas négliger l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur

Compte tenu du sous-emploi qui touche aujourd'hui les jeunes, il est plus important que jamais d'améliorer l'employabilité des individus qui quittent l'école, quel que soit leur niveau d'études. Selon l'enquête *Youth Inquiry* (UKCES, 2012), depuis une dizaine d'années, les diplômés sont en concurrence avec les non-diplômés pour décrocher des emplois peu qualifiés. Si l'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur constitue un avantage, il est capital que les diplômés acquièrent les qualifications et les compétences correspondant aux besoins du marché du travail afin d'améliorer leurs perspectives professionnelles. Avec la crise, le problème de l'inadéquation des compétences des jeunes diplômés devrait s'aggraver, les rendant ainsi plus vulnérables face au risque de chômage de longue durée et de déconnexion du marché du travail. Pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés, le Royaume-Uni a lancé le programme *Graduate Guarantee*, qui offre aux diplômés de l'enseignement supérieur un accès aux stages en entreprise, à des formations ou à des services de conseil pour s'installer à leur propre compte. Par ailleurs, le *Department for Business, Innovation and Skills* (BIS) administre le site *Internet Graduate Talent Pool*, dédié aux étudiants qui suivent des études supérieures, qui peuvent y consulter les offres de stage postées par les entreprises.

Seul un quart des employeurs recrutent des jeunes directement à la fin de leurs études (UKCES, 2011a) : près d'un quart citent en effet l'expérience professionnelle comme un critère déterminant pour l'embauche. Dans ce contexte et compte tenu du large recours aux méthodes de recrutement informelles, les jeunes souffrent souvent d'un sérieux handicap sur le marché du travail, qui les empêche d'accumuler de l'expérience et de constituer leur propre capital social, ce qui peut avoir de graves conséquences sur la mobilité sociale.

Les employeurs peuvent soutenir les jeunes par différents moyens. Les étudiants sont très demandeurs de contacts avec les entreprises et cette demande pourrait être satisfaite

par les employeurs en proposant des visites dans l'entreprise, des conseils d'orientation professionnelle, des simulations d'entretien ou des jeux d'entreprise, comme des ateliers ou des concours portant sur des dossiers réels. Ces activités permettraient aux jeunes de s'investir dans le monde de l'entreprise, de constituer leur propre capital social et de prendre des décisions éclairées lors de leur entrée sur le marché du travail. Elles pourraient également représenter un atout pour leur embauche. Les pratiques des entreprises en termes de choix des candidats et de recrutement semblent toujours relativement opaques et sont trop étroitement liées aux circuits informels. Le milieu familial conditionne toujours en grande partie le choix de l'établissement scolaire et les perspectives d'emploi, ce qui implique que les possibilités d'embauche ne sont pas réparties équitablement entre tous les jeunes qui finissent leurs études. Pour offrir des chances égales à tous les jeunes, les autorités locales devraient coopérer avec les établissements scolaires en vue de renforcer les liens avec les entreprises, par exemple au moyen de sites Internet, des médias sociaux ou d'autres outils de communication, afin d'encourager les relations entre étudiants et employeurs.

L'amélioration des politiques de protection sociale et du marché du travail peut avoir des répercussions positives sur l'employabilité des individus. Une redistribution en douceur de la main-d'œuvre vers les activités plus productives permettrait de soutenir la croissance de la production. L'amélioration des compétences de la main-d'œuvre contribuera au développement d'activités hautement productives. Enfin, une offre renforcée de travailleurs qualifiés pourrait encourager l'entrepreneuriat et inciter les entreprises à produire et à créer des emplois. Malgré tout, les politiques du marché du travail ne peuvent avoir un impact positif sensible sur l'emploi que si elles sont conjuguées à d'autres mesures. La faiblesse de la demande de main-d'œuvre induite par une croissance économique atone pourrait freiner l'expansion de l'emploi attendue grâce au renforcement des incitations au travail et aux politiques actives du marché du travail (Immervoll et Pearson, 2009). Pour parvenir à créer un grand nombre d'emplois de qualité et, partant, réduire les inégalités, une économie compétitive, innovante et axée sur la croissance est indispensable (chapitre 2).

Encadré 1.4. **Recommandations relatives aux politiques sociales et du marché du travail**

Améliorer les compétences de la main-d'œuvre. L'administration centrale et les collectivités locales devraient renforcer la coopération avec les employeurs en ce qui concerne les programmes d'enseignement et de formation professionnels et les programmes d'apprentissage, et accroître la sensibilisation aux programmes de soutien à l'emploi des jeunes, surtout parmi les petites et moyennes entreprises (PME), par des interventions aux niveaux sectoriel et local. Simplifier les systèmes de formation et d'apprentissage, intensifier la coopération entre les collectivités locales, les établissements scolaires et les entreprises en vue de l'insertion des diplômés sur le marché du travail.

Renforcer les incitations à travailler pour les parents isolés et les seconds apporteurs de revenu dans le cadre de la réforme de la protection sociale fondée sur la mise en place d'une prestation universelle (*Universal Credit*). Augmenter le taux de remboursement des frais de garde d'enfant, et/ou réduire le taux de dégressivité pour ceux qui bénéficient d'une aide à la garde d'enfant, et/ou mettre en place un abattement au titre des revenus d'activité pour les seconds apporteurs de revenus dans les couples. Accroître l'intérêt des services gratuits de garde d'enfant en améliorant la souplesse d'utilisation de ces services, et réduire leur coût en accroissant la flexibilité de la prestation.

Encadré 1.4. **Recommandations relatives aux politiques sociales et du marché du travail** (suite)

Améliorer l'évaluation de la capacité de travail (WCA, *Work Capability Assessment*) et l'aide au retour à l'emploi pour ceux qui sont jugés aptes à travailler. Assurer une intervention précoce pour les personnes souffrant de problèmes de santé mentale. Suivre l'évolution du nombre de sans-abri et assurer une prévention et une intervention précoce.

Assurer un suivi des gains d'efficience dans les services publics. Afin d'éviter une accentuation des inégalités, il faudrait tirer parti des gains d'efficience dans la mise en œuvre de l'assainissement des finances publiques. À défaut, il faudrait rechercher de nouveaux moyens d'améliorer les performances, notamment via une meilleure gestion et une plus grande flexibilité régionale des salaires dans le secteur public.

Prendre des mesures pour lutter contre la précarité hydrique et énergétique, au moyen d'un soutien financier mieux ciblé, et des mesures pour améliorer l'efficacité énergétique et la gestion des ressources naturelles.

Bibliographie

- Arulampalam, W. (2000), « Is Unemployment Really Scarring? Effects of Unemployment Experiences on Wages », *Institute for the Study of Labour (IZA) Discussion Paper*, n° 189, Bonn.
- Banks, J., R. Blundell, A. Bozio et C. Emmerson (2011), « Disability, health and retirement in the United Kingdom », *Institute for Fiscal Studies Working Paper W11/12*, février.
- Bell, D. et D. Blanchflower (2010), UK Unemployment in the Great Recession, *National Institute Economic Review*, vol. 214, pp. R3-R25.
- Benzie, M., A. Harvey, K. Burningham, N. Hodgson et A. Siddiqi (2011), « Vulnerability to heat waves and drought. Case studies of adaptation to climate change in south-west England », Joseph Rowntree Foundation, York.
- Black, D.C. et D. Frost (2011), *Health at work – An independent review of sickness absence*, Department for Work and Pensions, Londres.
- Bohnke, P. (2006), Einkommensarm, aber beziehungsreich. In Alber, J., Merkel, W., Hg., *Europas Osterweiterung: Das Ende der Vertiefung?*, Berlin: Edition Sigma, S. pp. 107-134.
- Bordo, M.D. et C.M. Meissner, « Does Inequality Lead to a Financial Crisis? », *NBER Working Paper*, n° 17896.
- Bowen, A. et J. Rydge (2011), « Climate-Change Policy in the United Kingdom », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 886, Éditions OCDE, Paris.
- Brewer, M., J. Browne et R. Joyce (2012), « Child and working-age poverty from 2010 to 2020 », *Institute for Fiscal Studies Commentary C121*.
- Cam, S. (2012), « Involuntary part-time workers in Britain: Evidence from the labour force survey », *Industrial Relations Journal* 43:3, pp. 242-259.
- Card, D., J. Kluve et A. Weber (2010), « Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis », *The Economic Journal*, 120 (novembre), pp. F452-F477.
- Causa, O. et C. Chapuis (2009), « Equity in Student Achievement across OECD countries: An Investigation of the Role of Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 708, Éditions OCDE, Paris.
- Chowdry, H., C. Crawford, L. Dearden, A. Goodman, et A. Vignoles (2010), « Widening participation in higher education: Analysis using linked administrative data », *IFS Working Papers 10/04*, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Clark, A.E. (2003), Unemployment as a social norm: Psychological evidence from panel data, *Journal of Labor Economics*, n° 21, pp. 323-351.

- Cribb, J., R. Joyce et D. Phillips (2012), « Living Standards, Poverty and Inequality in the UK: 2012 », *Institute for Fiscal Studies Commentary C124*, Londres.
- Cuhna, F. et J. Heckman (2010), « Investing in Our Young People », *NBER Working Paper*, n° 1620.
- Daguerre, A. et D. Etherington (2009), « Active labour market policies in international context: What works best? Lessons for the UK », *Department for Work and Pensions Working Paper*, n° 59.
- DCLG (2012), « Making every contact count, A joint approach to preventing homelessness », *Department for Communities and Local Government*, août.
- DEFRA (2012), « Company Social Tariffs: Guidance to water and sewerage undertakers and the Water Services Regulation Authority under Section 44 of the Flood and Water Management Act 2010 », *Department for Environment, Food and Rural Affairs*, Londres.
- DWP (2010a), « Universal Credit: welfare that works – Impact Assessment », *Department for Work and Pensions*, Londres.
- DWP (2010b), « Income Related Benefits: Estimates of Take-Up in 2008-2009 », *Department for Work and Pensions*, Londres.
- DWP (2011), « Universal Credit: welfare that works – Impact Assessment » (version révisée), *Department for Work and Pensions*, Londres.
- DWP (2012), « Impacts and Costs and Benefits of the Future Jobs Fund », *Department for Work and Pensions*, Londres.
- Faccini, R. et C. Hackworth (2010), « Changes in output, employment and wages during recessions in the United Kingdom », *Bank of England Quarterly Bulletin 2010 Q1*.
- Finn, D. et A. Tarr (2012), « Implementing Universal Credit: will the reforms improve the service for users? », *Centre for Economic and Social Inclusion/Joseph Rowntree Foundation*.
- Fleche, S., C. Smith et P. Sorsa (2011), « Exploring Determinants of Subjective Wellbeing in OECD countries: Evidence from the World Value Survey », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 921, Éditions OCDE, Paris.
- Goldsmith, A., J.R. Veum et W.J. Darity (1996), « The Impact of Labor Force History on Self-Esteem and its Component Parts, Anxiety, Alienation and Depression », *Journal of Economic Psychology*, 17(2), pp. 183-220.
- 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 E. Tominey (2005), « The wage scar from male youth unemployment », *Labour Economics* 12 (2005), pp. 487-509.
- Hanushek, E.A. et L. Woessmann (2007), « The Role of School Improvement in Economic development », *NBER Working Paper*, n° 12832, *National Bureau of Economic Research*, Cambridge MA.
- Harrington, M. (2010), *An Independent Review of the Work Capability Assessment*.
- Harrington, M. (2011), *An Independent Review of the Work Capability Assessment – year two*.
- Hills (2012), *Getting the measure of fuel poverty*, Final Report of the Fuel Poverty Review, *CASE Report*, n° 72, Londres.
- HM Government (2011a), « Water for Life », Londres.
- HM Government (2011b), *Laying the Foundations: A Housing Strategy for England*.
- HM Government (2011c), *Strategy for Social Mobility*.
- HM Government (2012), *Strategy for Social Justice*.
- HMRC (2012), « The Exchequer effect of the 50 per cent additional rate of income tax », *HM Revenue and Customs*, mars.
- HM Treasury (2006), *Leitch Review of Skills. Prosperity for All in the Global Economy – World Class Skills*, HMSO, Norwich.
- HM Treasury (2012), « Impact on households: distributional analysis to accompany the Autumn Statement 2012 », Londres.
- Hoeckel, K., S. Field and W.N. Grubb (2009), *Learning for Jobs. Examens de l'OCDE sur l'éducation et la formation professionnelles : Suisse*, Éditions OCDE, Paris.

- Hopkins, R., L. Stokes, et D. Wilkinson (2010), « Quality, Outcomes and Costs in Early Years Education », document non publié, National Institute of Economic and Social Research.
- FMI (2007), « Mondialisation et inégalités », *Perspectives économiques mondiales*, FMI, Washington, pp. 31-65, octobre.
- Immervoll, H. et M. Pearson (2009), « A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD », *Documents de travail du Département des affaires sociales, de l'emploi et des migrations*, n° 81, Editions de l'OCDE.
- Jahoda, M. (1982), « Employment and unemployment – A social psychological analysis », Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Jin, W., P. Levell et D. Phillips (2010), « A survey of the UK benefit system », Institute for Fiscal Studies Briefing Note, n° 13, 2000, révisé en 2010.
- Jin, W., R. Joyce, D. Phillips et L. Sibieta (2011), « Poverty and Inequality in the UK: 2011 », *Institute for Fiscal Studies Commentary C118*.
- Kenway, P. (2008), « Addressing in-work poverty », Joseph Rowntree Foundation, York.
- Kierzenkowski, R. et I. Koske (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 8. The Drivers of Labour Income Inequality – A Literature Review », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 931, Éditions OCDE, Paris.
- Kluge, J. (2010), « The effectiveness of European active labor market programs », *Labour Economics* 17 (2010), pp. 904-918.
- Kumhof, M. et R. Rancière (2010), « Inequality, Leverage and Crises », *International Monetary Fund Working Paper*, n° 10/268.
- Laustsen, J. (2008), « Energy efficiency requirements in building codes, energy efficiency policies for new buildings », *International Energy Agency Information Paper*, établi en complément du Plan d'action du G8.
- Lucchino, P., C. Rosazza-Bondibene et J. Portes (2012), « Examining the relationship between immigration and unemployment using National Insurance Number registration data », *National Institute of Economic and Social Research Discussion Paper*, n° 386.
- Machin, S. et A. Vignoles (2006), « Education Policy in the UK », *Centre for the Economics of Education Discussion Paper*, n° 57, Londres.
- Martin, B. et R. Rowthorn (2012), « Is the British economy supply constrained II? A renewed critique of productivity pessimism », Centre for Business Research, University of Cambridge.
- Merrell, C., P. Tymms, et P. Jones (2007), « Changes in Children's Cognitive Development at the Start of School 2000-2006 », EARLI Conference, Budapest.
- OBR (2012), Office for Budget Responsibility: Economic and fiscal outlook, mars.
- OCDE (2005a), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille (Volume 4): Canada, Finlande, Suède et Royaume-Uni*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2005*, chapitre 4, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Les délocalisations et l'emploi : tendances et impacts*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Prestations et salaires*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Études économiques de l'OCDE :Royaume-Uni*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Systèmes de santé : efficacité et politiques*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles*, Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Comment va la vie ? Mesurer le bien-être*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Toujours plus d'inégalité : pourquoi les écarts de revenu se creusent*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011d), *Regards sur l'éducation*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011e), *Assurer le bien-être des familles*, Éditions OCDE, Paris.

- OCDE (2012a), *L'égalité entre hommes et femmes en matière d'éducation, d'emploi et d'entrepreneuriat : Rapport final à la réunion du Conseil au niveau ministériel 2012*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012b), *Mal-être au travail ? Mythes et réalités sur la santé mentale et l'emploi*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2013), « *Mental Health and Work: The United Kingdom* », Éditions OCDE, Paris, à paraître.
- OFT (2012), « *Home insulation, A report on the Call for Evidence carried out by the OFT* », Londres.
- Olivetti, C. et B. Petrongolo (2008), « *Unequal Pay or Unequal Employment? A Cross-Country Analysis of Gender Gaps* », *Journal of Labor Economics*, University of Chicago Press, vol. 26(4), pp. 621-654, octobre.
- ONS (2011), *2011 Annual Survey of Hours and Earnings (SOC 2000)*, Office for National Statistics.
- ONS (2012) « *Measuring National Well-Being: Summary of proposed domains and measures* », Office for National Statistics.
- Pareliussen, J. (2013), « *Work incentives and Universal Credit – Reform of the benefit system in the United Kingdom* », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1033, Éditions OCDE, Paris.
- RWI Essen (2005), « *Study on the effectiveness of ALMPs* », Research project for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Rapport final*.
- Slater, H., N. Davies, et S. Burgess (2009), « *Do teachers matter? Measuring the variation in teacher effectiveness in England* », *Centre for Market and Public Organisation Working Paper 09/212*, Université de Bristol.
- Stiglitz, J.E., A. Sen et J.P. Fitoussi (2009), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*.
- Sutherland, D., R. Price, I. Joumard et C. Nicq (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, Éditions OCDE, Paris.
- Sutherland, D., R. Price, et F. Gonand (2009), « *Improving Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education* », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 2009, Éditions OCDE, Paris.
- di Tella, Rafael et MacCulloch, Robert J. et Oswald, J. Andrew 2001, « *The Macroeconomics of Happiness* », *The Warwick Economics Research Paper Series (TWERPS) 615*, University of Warwick, Department of Economics.
- UKCES (2008), *Simplification of Skills in England: Expert Advice to Government on Simplification of the English Post-compulsory Skills System for Employers*, UKCES, Londres.
- UKCES (2011a), *The Youth Inquiry: Employers' Perspectives on Tackling Youth Unemployment*, UKCES, Londres.
- UKCES (2011b), *UK Commission's Employer Skills Survey 2011: England Results*, UKCES, Londres.
- UKCES (2012), *The Youth Employment Challenge*, UKCES, Londres.
- Venn, D. (2012), « *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries* », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 131, Éditions OCDE, Paris.
- Walker, A. (2009), *The Independent Review of Charging for Household Water and Sewerage Services*, Final Report, Londres.
- Walker, I. et Y. Zhu (2008), « *The College Wage Premium and the Expansion of Higher Education in the UK* », *University College Dublin Working Papers*, n° 200817.
- Work and Pensions Committee (2011), sixième rapport, « *The role of incapacity benefit reassessment in helping claimants into employment* », Londres.

Chapitre 2

Croissance, productivité et innovation

En termes de productivité, le Royaume-Uni reste en retrait par rapport aux économies les plus performantes de l'OCDE, en dépit d'un rattrapage appréciable pendant la décennie qui a précédé la crise économique et financière mondiale et d'un environnement porteur pour les entreprises. La crise a eu un impact sur le niveau et la croissance de la productivité, en raison de facteurs cycliques, comme la rétention de main d'œuvre pendant la récente période de ralentissement, de facteurs persistants liés à la crise financière, de la superposition de facteurs structurels à l'œuvre de longue date, comme des inefficiences au niveau de la planification, de l'innovation, de l'infrastructure et du secteur public, et de médiocres résultats à l'exportation. Un Plan pour la croissance a été établi par le gouvernement pour rehausser le potentiel de l'économie et la rééquilibrer au profit de l'exportation et de l'investissement. Pour soutenir l'investissement en infrastructure, il faudrait lever certaines des restrictions liées à l'aménagement du territoire et remédier au manque de financement. La faiblesse de la productivité du secteur public pourrait être corrigée grâce à un meilleur management et en ajoutant une dose de flexibilité régionale au barème des salaires de la fonction publique. Pour relever l'intensité de R-D, faible par rapport à d'autres pays de l'OCDE, il faudrait un système fiscal qui favorise davantage l'innovation. En ce qui concerne les technologies vertes, l'innovation et le développement devraient être confortés par une tarification du carbone plus uniforme et par de meilleures politiques d'innovation, ce qui serait doublement bénéfique, puisque cela profiterait à la fois à l'environnement et à la croissance. D'autres débouchés aussi méritent d'être mieux exploités. L'enseignement supérieur, l'un des premiers postes d'exportation du Royaume-Uni, renferme un fort potentiel de croissance qu'il faudrait se garder de pénaliser par de trop fortes restrictions sur les visas étudiants. La demande en provenance des marchés émergents devrait s'accroître, en particulier pour les services financiers et les services aux entreprises, pour lesquels le Royaume-Uni jouit d'un avantage comparatif.

Depuis le milieu de 2010, la productivité a été en moyenne de 10 % environ inférieure à son niveau tendanciel d'avant la crise (BoE, 2012). Cette évolution diffère sensiblement de celle observée durant les trois récessions et reprises précédentes et est associée à une meilleure résistance de l'emploi durant la dernière récession. Comme, en dépit de quelques progrès dans la période précédant la crise, la productivité globale du Royaume-Uni demeure faible par rapport à d'autres grandes économies de l'OCDE, le défi sera de concilier augmentation de la productivité avec les objectifs de croissance durable pour l'avenir.

La faible croissance de la productivité depuis la crise n'est pas un phénomène propre au Royaume-Uni, puisqu'il a touché aussi une grande partie des pays européens, sous l'effet, pour partie, de la vulnérabilité du système bancaire et de la crise de la dette souveraine. Les données disponibles montrent qu'un système financier déficient peut faire obstacle à la réallocation des ressources entre les secteurs, retardant la reprise et le rééquilibrage de l'économie (Broadbent, 2012). Les reprises qui ont fait suite aux crises financières tendent à être peu soutenues, ce qui conduit à des pertes permanentes de production par rapport aux tendances à long terme et à un manque de dynamisme persistant de la croissance de la productivité (Reinhart et Rogoff, 2009). Cette situation est liée à plusieurs facteurs, notamment la surestimation de la croissance tendancielle avant la crise, une mauvaise allocation continue du capital et du travail, le surendettement et une intermédiation financière dégradée.

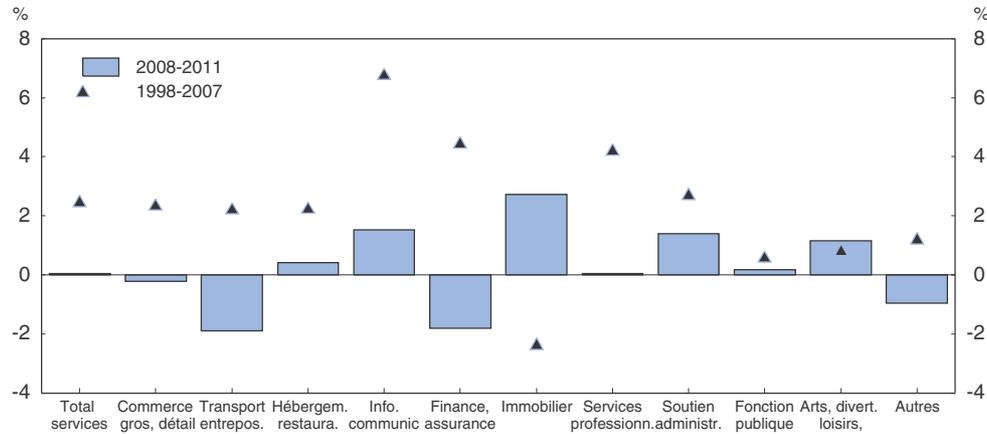
À l'évidence, aucun facteur ne peut à lui seul expliquer la forte baisse du niveau de la productivité au Royaume-Uni depuis 2007. Celle-ci est plus vraisemblablement imputable à l'effet cumulé de plusieurs facteurs, notamment des problèmes de mesure, la rétention de la main d'œuvre qualifiée, la modération des salaires réels, des mutations structurelles de la production et les effets persistants de la crise financière, l'assouplissement temporaire des contraintes réglementaires et les difficultés du système bancaire empêchant une allocation efficiente du capital. De plus, des facteurs structurels à l'œuvre de longue date et liés à la fin du cycle d'innovation des produits, l'incidence déclinante des réformes antérieures de la politique structurelle, des inefficiences au niveau de la planification, de l'innovation, de l'infrastructure et du secteur public et de médiocres résultats à l'exportation sont autant d'éléments qui pèsent sur la croissance de la productivité. Dans ce chapitre, nous évoquerons d'abord brièvement certains des facteurs structurels qui ont pu influencer sur les fluctuations de la croissance de la productivité au Royaume-Uni dans la période récente. Nous nous pencherons ensuite sur les facteurs qui pourraient expliquer la relative faiblesse de la productivité, avant d'envisager les moyens d'accroître le potentiel de croissance de l'économie grâce aux politiques publiques.

La baisse de la hausse de la productivité dans la période récente pourrait être en partie structurelle

Si des facteurs cycliques expliquent en partie le recul de la productivité, celui-ci pourrait aussi être dû à la fin du cycle d'innovation de produits qui a précédé la crise dans

certaines secteurs. Le fort regain de productivité observé pendant la période précédant la crise était soutenu par des innovations de produits, essentiellement dans les domaines des biotechnologies, des technologies de l'information et des communications (TIC) et de la finance. Avant 2007, la croissance de la productivité des secteurs de services était d'environ 2½ pour cent en moyenne, avec une performance exceptionnelle des services professionnels, de la finance et des TIC (graphique 2.1). Pendant la période 1998-2007 (graphique 2.2), le Royaume-Uni se distinguait nettement comme un des bons élèves de l'OCDE en termes de productivité dans les secteurs de la finance, de l'assurance et des services aux entreprises, avec une croissance moyenne de la productivité supérieure à 6 % par an. Ces bonnes performances étaient facilitées par la flexibilité du marché du travail et par des facteurs tenant à l'économie de la connaissance, comme l'accroissement de l'utilisation du capital de TIC, plus fort que dans de nombreux autres pays de l'OCDE, et par l'étroitesse des liens noués entre d'une part, les entreprises et de l'autre, la recherche et l'innovation universitaires (Corry et al. 2011, Barrell et al. 2011).

Graphique 2.1. **Croissance de la productivité des secteurs de services**¹



1. Production par heure travaillée.

Source : Office for National Statistics.

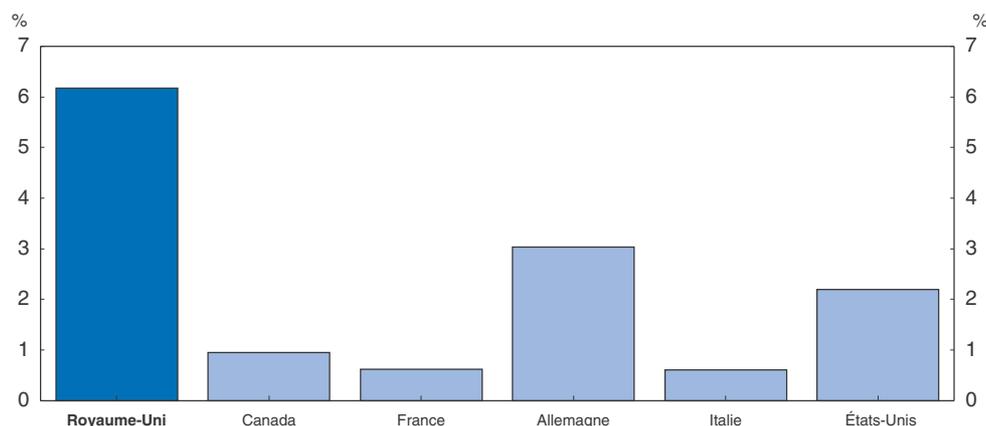
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768296>

Toutefois, il se pourrait que la progression spectaculaire démontrée par le secteur des services financiers ait été en partie un phénomène cyclique ou illusoire. Certaines des innovations financières qui ont vu le jour pendant l'avant-crise pourraient s'être traduites par un transfert de rentes plutôt que par un accroissement de la production (Weale, 2009). Le recul de la productivité mesurée dans ce secteur depuis 2007 pourrait en partie s'expliquer par une correction de cette surévaluation. D'autres problèmes de mesure, comme des révisions inattendues du niveau mesuré de l'emploi sur la base du recensement de 2011 et la mauvaise allocation des immobilisations intemporelles dans les comptes nationaux, ainsi que le déclin en cours de la production d'énergie pourraient aussi fausser le niveau mesuré de la productivité. Néanmoins, la baisse de la productivité enregistrée depuis 2007 touche l'ensemble de l'économie et est corroborée par plusieurs mesures de l'activité et du marché du travail, les problèmes de mesure ne pouvant en expliquer qu'une partie.

D'autres facteurs structurels pourraient pénaliser la croissance de la productivité : l'effet des grandes réformes structurelles opérées au début de la décennie s'est émoussé,

Graphique 2.2. **Productivité des secteurs de la finance, de l'assurance et des services aux entreprises**¹

1998-2007



1. Croissance annuelle moyenne du PIB par heure travaillée.

Source : Base de données OCDE sur la productivité.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768315>

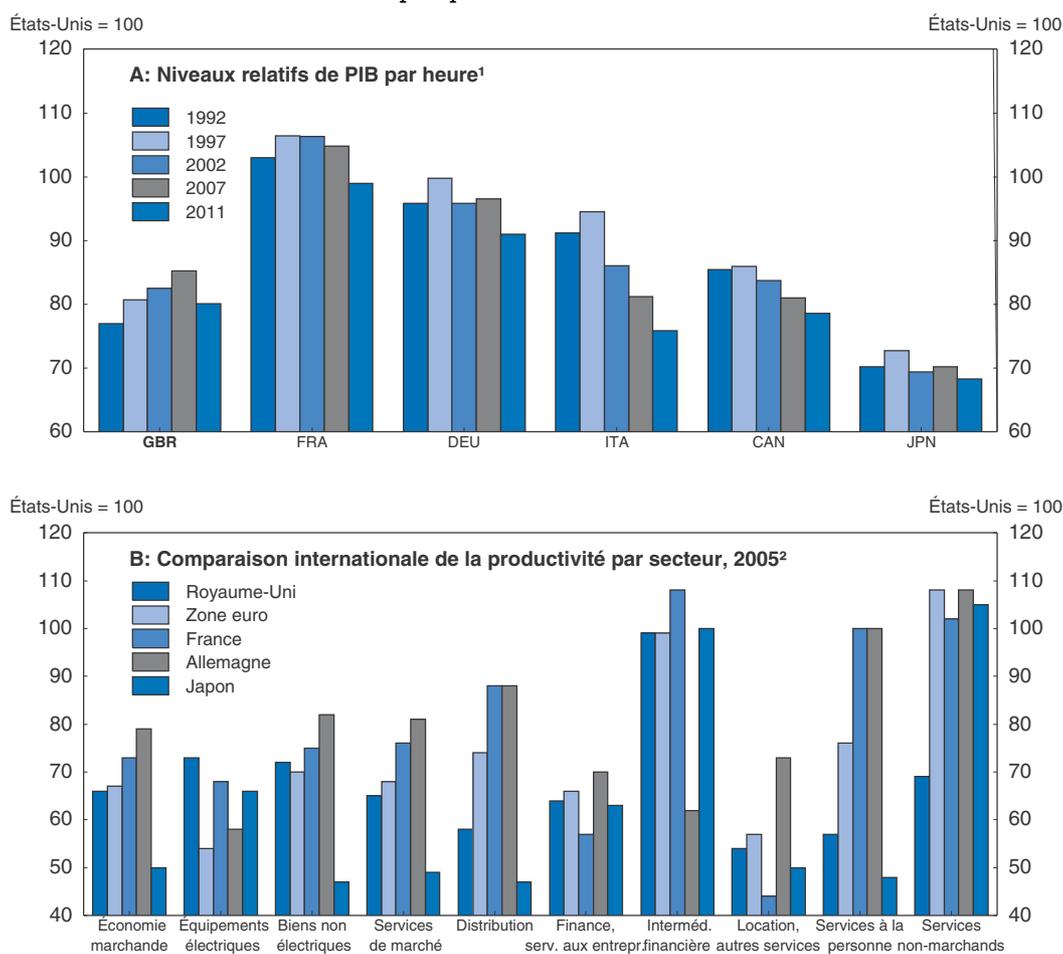
et la structure de l'économie s'est transformée. Pendant la décennie qui a précédé la crise, d'importantes avancées ont été entreprises dans le sens de la concurrence et de la déréglementation, et la productivité en a vraisemblablement bénéficié pendant plusieurs années : restructuration de l'industrie du gaz en 1999, loi sur la concurrence en 2000. Le déclin progressif, dans les dix dernières années, des industries manufacturières, à productivité traditionnellement élevée, et la montée des industries de services – notamment ceux du secteur public – à moindre productivité, pourraient aussi expliquer en partie ce recul de la productivité (voir chapitre 1 sur l'emploi). Le défi majeur des politiques structurelles est de remédier à la faiblesse de la productivité.

En 2011, pour stimuler la croissance potentielle, le gouvernement a engagé le Plan pour la croissance (*Plan for Growth*), qui agit sur les différents facteurs dont on sait qu'ils pénalisent la croissance potentielle, en particulier la croissance des intrants et leur qualité. L'offre de travail dépend de facteurs institutionnels, des préférences et de facteurs démographiques. Le facteur capital dépend du retour sur investissement attendu, lequel est influencé par la structure fiscale et le profil de risque du pays, ainsi que par le rythme d'amortissement. La capacité productive des intrants tient à leurs qualités intrinsèques – par exemple, pour la main d'œuvre, de son niveau de qualification – et des technologies utilisées pour combiner ces intrants, lesquelles sont liées aux établissements de recherche présents dans le pays, à ses capacités en matière de recherche et à son accès à des innovations d'origine étrangère. Le Plan se compose d'un ambitieux train de mesures visant : i) à favoriser un rééquilibrage de l'économie en faveur des investissements et de l'exportation ; ii) à faire du Royaume-Uni le pays le plus porteur d'Europe pour créer une entreprise, la financer et la développer ; iii) à améliorer la formation de la main d'œuvre, qui soit la plus flexible d'Europe ; iv) à se doter du système fiscal le plus attractif du G20. Dans la suite du chapitre, nous allons examiner plus en détail les différents facteurs et les politiques publiques qui peuvent jouer sur la productivité au Royaume-Uni.

Un niveau de productivité faible par rapport aux pays comparables de l'OCDE

Le niveau global de productivité au Royaume-Uni demeure faible, surtout par rapport aux États-Unis, à la France et à l'Allemagne (graphique 2.3, partie A), malgré un certain rattrapage pendant la période précédant la crise économique et financière mondiale. En 2011, le rapport entre valeur créée par personne-heure au Royaume-Uni et aux États-Unis était en retrait par rapport à 1997 : la production d'une heure de travail au Royaume-Uni correspondait en moyenne à 80 % de la production d'une heure de travail aux États-Unis. Les secteurs où le différentiel était le plus important avant la crise sont la distribution, la location et les services à la personne ; pour l'intermédiation financière en revanche, le Royaume-Uni affichait le même niveau de productivité que les États-Unis, (graphique 2.3, partie B).

Graphique 2.3. Productivité



1. Ratio de PIB en PPA en USD par rapport au nombre total d'heures travaillées à l'échelle de l'économie tout entière. On a considéré que les travailleurs indépendants travaillent le même nombre d'heures en moyenne que les salariés.
2. Valeur ajoutée par heure travaillée.

Source : Inklaar et Timmer (2008) et Base de données du n° 91 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768334>

Deux facteurs importants : les qualifications et la qualité du management

Deux explications sont régulièrement invoquées au niveau relativement faible de la productivité au Royaume-Uni : le niveau de qualification de la main d'œuvre et les pratiques de direction et de management. Le déficit de qualifications est examiné au chapitre 1, qui présente un tableau contrasté, entre l'excellente qualité de l'enseignement universitaire existant au Royaume-Uni et le piètre niveau d'éducation des jeunes à l'issue de leur parcours secondaire par rapport aux autres pays, avec des scores PISA inférieurs à la moyenne OCDE.

La qualité du management est l'une des causes majeures du différentiel de productivité entre le Royaume-Uni et les États-Unis (Homkes, 2012). La situation s'explique largement par la prévalence au Royaume-Uni d'entreprises à capitaux et à management familiaux, où les pratiques de management laissent bien souvent à désirer (Bloom et Van Reenen 2007). En outre, le niveau de qualification au Royaume-Uni est faible au regard des mesures internationales, qu'il s'agisse des managers ou des non managers, et la concurrence y est moins soutenue qu'aux États-Unis. Dans la fonction publique, les pratiques de management sont particulièrement déficientes, ce qui pourrait expliquer la productivité médiocre du secteur public. Ce n'est pas une caractéristique inhérente au Royaume-Uni ; l'étude de Bloom et al. (2012) montre d'ailleurs que la direction des établissements scolaires et hospitaliers du Royaume-Uni figure en bonne place dans les classements européens.

Les mesures visant à resserrer les liens entre universités et entreprises afin de diffuser les résultats des recherches et les innovations devraient être encouragées. Hart (2012) suggère de forcer des relations plus étroites entre les écoles de commerce et les entreprises, particulièrement avec les PME, ce qui permettrait d'améliorer le savoir-faire managérial et d'encourager la croissance et l'expansion des petites entreprises. Cela étant, l'étude Banerjee (2012) note que les écoles de commerce n'apportent pas nécessairement la meilleure réponse au problème du déficit d'expertise commerciale et de compétences managériales. Pour remédier au manque de qualité des compétences managériales, il faudrait des politiques agissant sur les deux fronts : la pertinence des formations dispensées dans les écoles de commerce tant pour les PME que pour les grandes entreprises, et les liens entre les écoles de commerce et les entreprises actives. Le Gouvernement britannique a introduit récemment le programme *Growth Accelerator* pour soutenir les PME ayant un fort potentiel de croissance, en facilitant l'accès de ces entreprises à d'autres formes d'aide, notamment le développement des compétences, le mentorat et le coaching, ce qui pourrait contribuer à remédier à ce problème. D'autres actions permettraient d'améliorer la qualité du management : renforcer la concurrence sur les marchés de produits (Bloom, Draca, and Van Reenen, 2011), abroger les dispositions fiscales favorables aux entreprises familiales et relever le niveau de formation générale de la main d'œuvre, qu'il s'agisse des cadres ou des non-cadres.

Politiques en faveur de la productivité

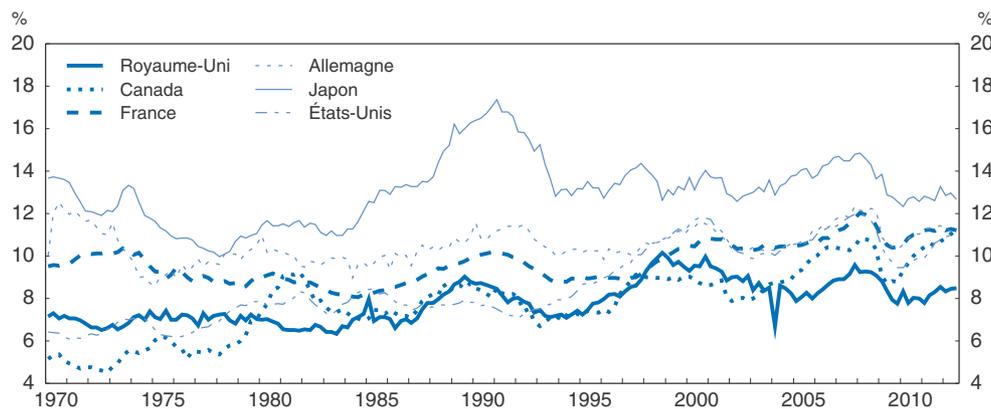
L'investissement en actifs physiques, notamment les infrastructures, pourrait être accru

L'investissement en actifs physiques constitue un élément essentiel de la croissance économique. Rien que pour reconstituer le stock de capital corporel à mesure qu'il se déprécie et que son utilité diminue, il faut un apport constant d'investissement en capital

fixe ; de plus, dès lors qu'une économie est en croissance, il faut des investissements supplémentaires pour maintenir un ratio capital-production stable. Certains types d'investissement corporel, par exemple l'investissement en infrastructures, peuvent également accroître le taux de productivité général de l'économie, lorsqu'ils améliorent les télécommunications ou qu'ils diminuent le coût des transports. Dans cette section, nous porterons un regard sur l'accumulation de capital corporel – tant privé que public – avant et après la crise, afin de situer le Royaume-Uni par rapport aux autres pays. Nous évaluerons aussi l'incidence de la politique d'assainissement budgétaire sur l'investissement public ainsi que du resserrement du crédit dont souffre le secteur privé.

L'investissement des entreprises, rapporté au PIB, a toujours été plus faible au Royaume-Uni que dans d'autres pays du G7 (graphique 2.4). Toutefois, d'après les estimations ci-dessus obtenues par la comptabilité de la croissance, le rythme de l'intensification capitaliste depuis 1997 n'a pas été très différent au Royaume-Uni et dans les autres économies du G7 (tableau 2.1). L'investissement des entreprises rapporté au PIB a, certes, connu un léger tassement depuis la crise financière, mais dans une moindre mesure que dans la plupart des autres économies du G7, et il reste à peu près au même niveau que pendant la période récente.

Graphique 2.4. **Investissement des entreprises**¹
En pourcentage du PIB



1. Pour l'Allemagne avant 1991, la série provient de la base NiGEM (National Institute Global Econometric Model), qui reprend les chiffres de l'ancienne République fédérale d'Allemagne. Le graphique ne fait pas apparaître de chute des investissements au Q2 de 2005 en raison du transfert des réacteurs nucléaires de l'entreprise publique British Nuclear Fuels vers l'autorité de démantèlement (Nuclear Decommissioning Authority), qui relève du gouvernement central.

Source : N° 92 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768353>

Bien que, depuis le début 2009, le taux directeur soit resté à un niveau historiquement bas, les PME subissent des conditions de prêt particulièrement restrictives (graphique 2.5 et Banque d'Angleterre, 2012). Si les PME sont particulièrement pénalisées par le resserrement de l'accès au financement, c'est notamment en raison de la difficulté d'évaluation du risque crédit. Pour un emprunt hypothécaire, lorsqu'il s'agit de faire le tri entre les candidats, le verdict est relativement simple. Ce n'est pas le cas pour les petites entreprises : lorsqu'une entreprise emprunte, la décision repose toujours sur les chances de succès de son activité ; or il est beaucoup plus difficile pour les banques de prédire quelles entreprises vont réussir. L'aversion au risque du secteur bancaire a augmenté sous

Tableau 2.1. **Décomposition des taux moyens annuels de croissance de la valeur ajoutée¹**

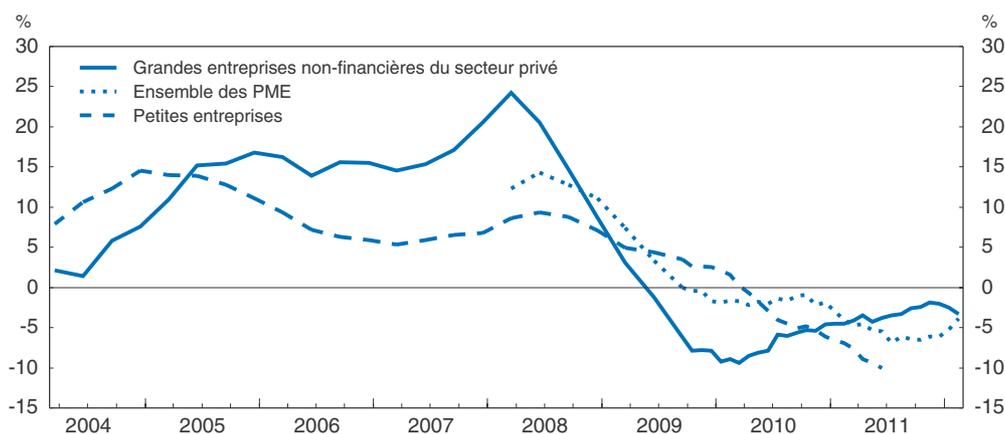
		Royaume-Uni	France	Allemagne	Italie	États-Unis	Japon
<i>Taux moyen annuel de croissance du PIB (%)</i>							
Variation du PIB en volume	1998-2007	2.9	2.3	1.7	1.4	3.0	1.0
	2008-2011	-0.8	0.1	0.6	-1.2	0.2	-0.7
<i>Dont :</i>	<i>Contribution en points de pourcentage à la croissance moyenne annuelle du PIB</i>						
Facteur travail, en heures	1998-2007	0.6	0.5	0.0	1.1	0.9	-0.8
	2008-2011	-0.4	-0.1	0.5	-1.1	-1.1	-1.8
Production par personne-heure	1998-2007	2.3	1.8	1.7	0.4	2.0	1.8
	2008-2011	-0.4	0.2	0.1	-0.1	1.3	1.1
<i>Dont :</i>	<i>Contribution en points de pourcentage à la croissance moyenne annuelle de la production par personne-heure</i>						
Facteur travail	1998-2007	0.5	0.3	0.1	0.2	0.3	0.4
	2008-2011	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Capital TIC par heure	1998-2007	0.7	0.5	0.3	0.3	0.7	0.2
	2008-2011	0.3	0.3	0.3	0.2	0.4	0.2
Capital hors TIC par heure	1998-2007	0.6	0.8	0.3	0.7	0.7	0.3
	2008-2011	0.4	0.7	0.2	0.2	0.3	-0.1
PTF	1998-2007	0.6	0.2	1.0	-0.8	0.4	0.9
	2008-2011	-1.2	-1.0	-0.5	-0.6	0.5	0.8
Contribution de l'économie de la connaissance	1998-2007	1.7	0.9	1.4	-0.4	1.4	1.5
	2008-2011	-0.8	-0.5	-0.1	-0.3	1.1	1.2

1. Somme des contributions du travail, du capital TIC par heure et de la PTF, voir Cory et al. (2011).

Source : Tableau réalisé à partir de la « Total Economy Database » janvier 2012, www.conference-board.org/dta/economy/database/; données reproduites avec l'autorisation du Conference Board. Inc. ©2012 The Conference Board. Inc.

Graphique 2.5. **Prêts et taille des entreprises**

Taux de variation en glissement annuel



Source : Banque d'Angleterre « Trends in lending », avril 2012.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932768372>

l'effet, d'une part, de la nouvelle réglementation en matière de capitalisation imposée aux banques par les accords de Bâle III et par l'Independent Commission on Banking, et d'autre part des risques d'exposition à des dépréciations d'actifs, particulièrement au sein de la zone euro ; il en résulte que les banques deviennent plus réticentes à prêter aux PME (Fisher, 2012).

L'investissement en immobilier résidentiel a également fortement chuté depuis 2007. Les mises en chantier et les transactions immobilières accusent une baisse marquée

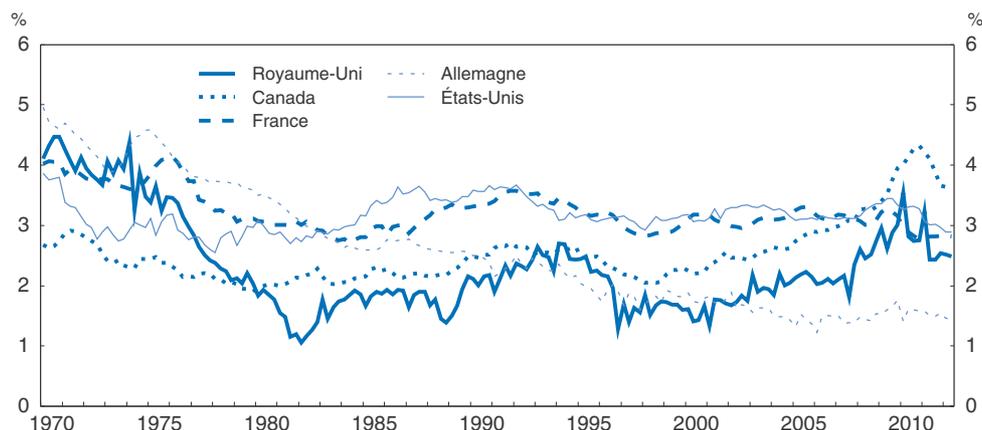
depuis lors. L'offre de prêts garantis aux particuliers s'est brusquement asséchée après le premier trimestre 2007, et la reprise depuis la fin 2009 n'a été que timide (Banque d'Angleterre, 2012). Puis, au deuxième trimestre 2012, ce léger mieux a été suivi d'un nouveau coup de frein. Le Royaume-Uni est très intégré au système financier et au réseau commercial européen, et l'incertitude financière et macroéconomique qui plane sur le destin de la zone euro a pour effet évident de contracter l'offre comme la demande de crédit d'investissement au Royaume-Uni.

Le gouvernement a engagé plusieurs initiatives pour fluidifier la circulation des capitaux dans l'économie. Un dispositif national de garantie des prêts, le National Loan Guarantee Scheme (NLGS) a été lancé le 20 mars 2012 afin de faciliter l'accès au crédit à des taux abordables pour les petites entreprises. Il s'agit d'une enveloppe de 20 milliards GBP qui sera utilisée pour octroyer des prêts non garantis aux banques pour leur permettre d'emprunter à meilleur compte. Les banques qui profitent du dispositif doivent alors répercuter cet avantage sur les prêts qu'elles consentent aux petites entreprises. Les entreprises qui contractent un prêt NLGS bénéficient d'une réduction de un point de pourcentage par rapport aux conditions qu'elles auraient obtenues hors du dispositif avec la même banque. Jusqu'à présent, plus de 2.5 millions GBP de prêts ont été octroyés à plus de 16 000 entreprises dans le cadre du dispositif (12½ pour cent du niveau ciblé).

Une autre initiative pour stimuler l'octroi de prêts a été annoncée en juillet dernier. Le système Funding for Lending Scheme (FLS) a pour but d'inciter les banques à prêter aux entreprises de toutes tailles et aux ménages. C'est un dispositif qui permet aux banques d'emprunter à la Banque d'Angleterre sur une durée maximum de quatre ans en utilisant leurs actifs comme garantie. Les banques sont fortement motivées à octroyer des prêts à des conditions plus favorables et à faciliter l'accès aux crédits commerciaux et aux crédits hypothécaires, car leurs résultats en matière de prêts détermineront les taux auxquels elles obtiendront leurs financements et les montants qu'elles pourront emprunter à la Banque d'Angleterre. Elles pourront emprunter jusqu'à 5 % de leur encours de crédits au secteur non financier, auquel s'ajoutera l'éventuelle augmentation de leur encours entre la fin juin 2012 et la fin décembre 2013. Jusqu'ici, 35 banques ont adhéré au système. Ces banques représentent environ 82 % de l'encours des prêts éligibles aux ménages et aux sociétés non financières. Il n'est pas certain que le FLS contribuera à une augmentation sensible des prêts, car il sera plus ou moins efficace selon que la mollesse de la reprise du crédit tient à une étroitesse de l'offre due à la rareté du financement, ou à la faiblesse de la demande et de la solvabilité des emprunteurs. Les autorités devraient suivre étroitement sa popularité et son fonctionnement.

À l'instar de l'investissement des entreprises, l'investissement public tend généralement à être plus faible que dans la plupart des autres économies du G7 (graphique 2.6). Pendant la crise financière, si le programme de relance par l'investissement s'est traduit par une nette hausse de l'investissement public en pourcentage du PIB, la tendance s'est inversée avec l'austérité budgétaire qui a suivi. D'après l'Office for Budget Responsibility (OBR) (2012), l'investissement net du secteur public va connaître une contraction nette, passant de 2.6 % du PIB en 2011 à 1.1 % du PIB en 2016-17. Avec les orientations actuelles, l'investissement public devrait se retrouver à un niveau nettement inférieur aux autres grandes économies de l'OCDE. À moyen terme, un taux d'investissement aussi bas n'est probablement pas souhaitable. Une augmentation de l'investissement public devrait être envisagée dans le cadre de la prochaine *Spending Review*.

Graphique 2.6. **Investissement public**¹
En pourcentage du PIB



1. Pour l'Allemagne avant 1991, la série provient de la base NiGEM (National Institute Global Econometric Model), qui reprend les chiffres de l'ancienne République fédérale d'Allemagne. Le graphique ne fait pas apparaître de chute des investissements au Q2 de 2005 en raison du transfert des réacteurs nucléaires de l'entreprise publique British Nuclear Fuels vers l'autorité de démantèlement (Nuclear Decommissioning Authority), qui relève du gouvernement central.

Source : Base de données du n° 91 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768391>

On a constaté que dans les pays de l'OCDE, les investissements d'infrastructure, en particulier dans les télécommunications et l'électricité, ont un impact assez prononcé sur la croissance (Egert et al., 2009). La vétusté des équipements d'infrastructures et l'accroissement démographique contribuent à accroître la pression sur les réseaux infrastructuraux du Royaume-Uni. Depuis 2005, les rapports de l'OCDE *Objectif croissance* notent que les investissements d'infrastructure, en particulier en matière de transport, devraient être parmi les principales priorités pour le Royaume-Uni, notamment en raison de la saturation des réseaux routiers. Les embouteillages aux heures de pointe y sont plus importants que dans les pays européens comparables. Cette situation semble imputable à des contraintes de capacité plutôt qu'à un manque d'efficacité (Braconier et al., 2012). L'augmentation des dépenses d'infrastructure dans le secteur du transport routier, combinée à des dispositifs de tarification de la congestion, accroîtrait durablement la capacité et l'efficacité du système, améliorerait la qualité de l'air et donnerait même un coup de pouce de court terme à l'économie. Le Royaume-Uni a aussi d'importants besoins en investissements dans d'autres secteurs très liés à l'environnement tels que l'électricité et l'eau. La réforme en cours du marché de l'électricité, exposée dans le projet de loi sur l'énergie publié en décembre 2012, vise à réduire l'incertitude qui entoure actuellement les investissements, notamment dans les énergies renouvelables, et créer un cadre plus clair et plus stable pour les investisseurs. Il faut éviter les empilements de mesures et, la puissance publique devra dans la mesure possible, se garder de sélectionner les vainqueurs.

Le *Plan national 2011 pour l'infrastructure*, défini pour la première fois en 2011 et mis à jour en 2012, recense plus de 500 projets d'infrastructure d'une valeur de 330 milliards GBP, qu'il est prioritaire de réaliser pour que l'économie demeure compétitive sur le marché mondial. Si ce plan était mené à bien, cela représenterait une augmentation non négligeable des investissements par rapport aux 113 milliards GBP déployés entre 2005 et

2010. En principe, les projets d'infrastructure planifiés pourraient être poursuivis. La principale difficulté à une augmentation immédiate des investissements tient à la lenteur de la procédure nécessaire pour obtenir l'approbation de projets non immédiatement réalisables. Toutefois, la réduction des investissements publics depuis 2010 donne à penser qu'il existe certainement beaucoup de projets qui ont été annulés et reportés récemment, et qui pourraient être remis sur rails rapidement.

Un autre obstacle à l'augmentation des investissements est le manque de capacités dans le secteur public pour mener de front et en direct une multitude de projets d'infrastructures. Par le passé, le développement des infrastructures a été très tributaire du secteur privé pour ce qui est du financement, de la planification et de la mise en œuvre. Étant donné les besoins du Royaume-Uni en termes d'investissements d'infrastructure, il faudra recourir à des financements à la fois publics et privés. Pour déterminer les parts qui doivent revenir respectivement au public et au privé, il faudra analyser attentivement les coûts de financement et les avantages relatifs des deux secteurs pour la gestion des opérations et des risques. Les coûts du financement de projets sont sensiblement plus élevés que ceux de la dette publique et cet écart s'est accru depuis la crise financière de 2009 (HM Treasury, 2011a ; National Audit Office, 2010). Le secteur privé doit compenser ce surcoût par une plus grande efficacité. L'option du financement public doit être véritablement envisagée lorsque les avantages d'un financement privé ne sont pas certains et devrait s'accompagner d'une nouvelle hiérarchisation des dépenses.

En juillet 2012, le gouvernement a annoncé qu'il garantirait des prêts à concurrence de 40 milliards GBP pour les projets d'infrastructure prioritaires. Cela permet de renforcer la capacité d'accéder à des financements (pour les grands projets) et de contracter une dette à long terme (pour tous les projets), qui est actuellement insuffisante pour répondre aux besoins des activités nécessitant des financements à court terme. Le système de garantie n'est pas conçu pour couvrir l'ensemble des 330 milliards prévus dans le *Plan national 2012* pour les projets d'infrastructure prévus. Les projets doivent répondre à plusieurs critères pour être admissibles, notamment commencer dans les deux prochaines années et être financés à titre privé.

L'investissement d'infrastructure sera porté notamment par la Green Investment Bank, qui serait dotée dans un premier temps d'une enveloppe de 3 milliards GBP à investir dans des projets d'énergie verte et de traitement des déchets. Cette banque ne sera toutefois pas autorisée à emprunter sur les marchés de la dette tant que le ratio dette nationale au PIB n'aura pas amorcé une décrue (c'est-à-dire 2015 d'après les estimations actuelles). Dans d'autres pays de l'OCDE, l'investissement annuel des banques nationales d'investissement dans des projets d'atténuation du changement climatique et d'autres projets d'infrastructures liés à l'environnement est beaucoup plus élevé que les montants que la Green Investment Bank pourra financer dans un premier temps. Une solution serait d'autoriser la Green Investment Bank à recourir aux marchés de la dette, à condition que la comptabilité soit transparente et que les responsabilités budgétaires implicites qui en découlent soient correctement gérées.

Le *Rapport d'examen de 2010 sur les coûts d'infrastructure* et la *Stratégie gouvernementale 2011 en matière de construction* fixent des objectifs de réduction d'environ 15 % des coûts des projets de construction et d'infrastructure. D'après les rapports d'étape publiés en 2012, les économies préconisées sont réalisables, du moins en principe. Ces initiatives d'économie, si elles aboutissent, pourraient permettre d'élargir le programme d'investissement

d'infrastructure sans pression supplémentaire sur les budgets publics. Il existe un risque que ces économies ne se traduisent par une production ou une qualité moindres, et qu'elles s'avèrent en fin de compte contre-productives.

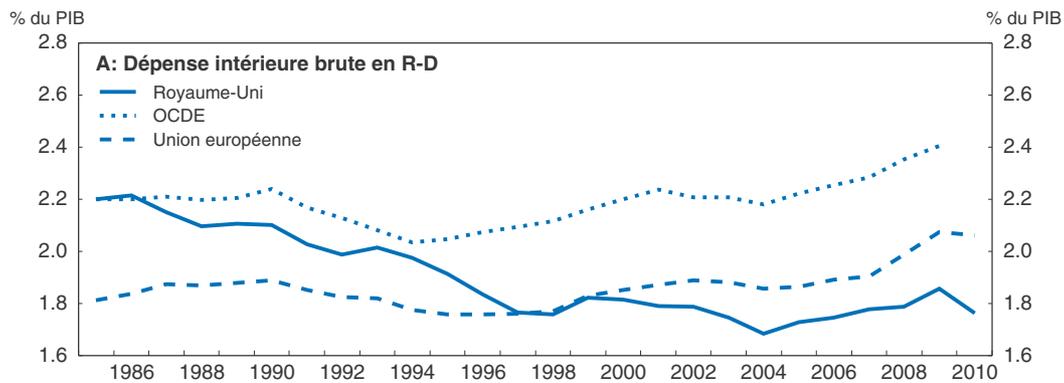
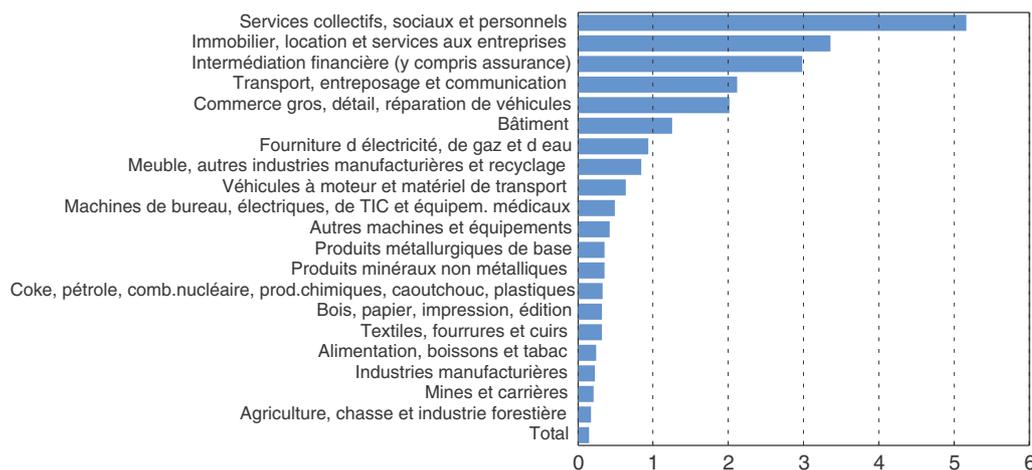
L'investissement en capital de R-D est lui aussi important pour la productivité

L'investissement en capital corporel est, certes, un élément essentiel de la croissance économique, mais depuis quelques dizaines d'années, les gains de productivité sont de plus en plus obtenus par l'investissement en actifs incorporels. Dans les actifs incorporels entrent notamment la recherche-développement, les connaissances spécifiques à l'entreprise, les études de marché, la publicité, le logiciel, la prospection minière, le développement de conceptions et de produits nouveaux dans certains secteurs, et les améliorations de la structure organisationnelle (Piekkola, 2011). Or, on ne dispose pas encore d'une mesure satisfaisante de l'investissement en actifs incorporels. Récemment, plusieurs projets, tels INNODRIVE (Görzig et al., 2010), ont été engagés pour compiler des estimations comparables du stock de capital incorporel dans différents pays. Dans leur grande majorité, les dépenses en actifs incorporels ne sont pas comptabilisées comme investissements dans les comptes nationaux, mais comme consommations intermédiaires. En revanche, l'investissement dans le logiciel, les bases de données informatisées, la prospection minière, les coûts liés aux droits d'auteur et aux licences, sont tous comptabilisés comme formation brute de capital fixe.

L'investissement en R-D est la composante des actifs incorporels la plus simple à mesurer, puisque les instituts nationaux de statistiques le collectent de manière internationalement standardisée depuis plusieurs dizaines d'années. La performance du Royaume-Uni dans ce domaine est assez mauvaise par rapport à celle d'autres pays (graphique 2.7, partie A). Cette faiblesse relative est particulièrement préoccupante si l'on se place dans une perspective longue. La part des dépenses de R-D dans la production est en recul, passant d'environ 2.2 % en 1985 à 1.8 % en 2010, une diminution imputable à la fois à la R-D publique et à celle des entreprises. Cette évolution contraste avec ce que l'on a observé dans l'Union européenne et dans l'ensemble de l'OCDE. Si entre 1997 et 2007, la forte croissance du Royaume-Uni était soutenue par une solide capacité de recherche, qui lui a permis de briller lors du dernier cycle d'innovation de produits, il est à craindre que le pays n'ait pas su entretenir et développer cette capacité de recherche pendant cette période au même rythme que d'autres pays, et que son avantage compétitif ne s'en trouve diminué. Le Royaume-Uni pourrait avoir plus de mal à garder une place de chef de file dans le prochain cycle d'innovation de produits. Mais les dépenses de R-D ne constituent qu'une mesure partielle du capital incorporel et le pays est en tête pour ce qui est de certaines de ses autres composantes, comme on peut le voir ci-après.

Si l'on tient compte des différences de structure industrielle des économies, l'écart de R-D avec d'autres grandes économies de l'OCDE se trouve partiellement comblé. En effet, la R-D dans les secteurs de services est fortement représentée au Royaume-Uni, avec une intensité de recherche supérieure à l'intensité moyenne des quatre autres pays de la frontière technologique, à savoir les États-Unis, l'Allemagne, la France et le Japon (graphique 2.7, partie B). Dans le secteur manufacturier, l'intensité de recherche est inférieure à la moyenne dans toutes les branches à l'exception de la branche Machines et équipements, où l'intensité technologique est plus faible.

Au cours de la dernière décennie, le gouvernement précédent a introduit plusieurs mesures pour remédier à cette relative faiblesse des investissements de R-D au Royaume-Uni.

Graphique 2.7. Investissement en capital de R-D¹**B: Intensité de R-D au Royaume-Uni par rapport aux États-Unis, au Japon, à l'Allemagne et à la France¹**

1. Chiffres 2007. R-D par secteur en part de la valeur ajoutée du secteur, par rapport à la moyenne entre les valeurs des États-Unis, du Japon, de l'Allemagne et de la France. Les observations manquantes ont été ignorées.

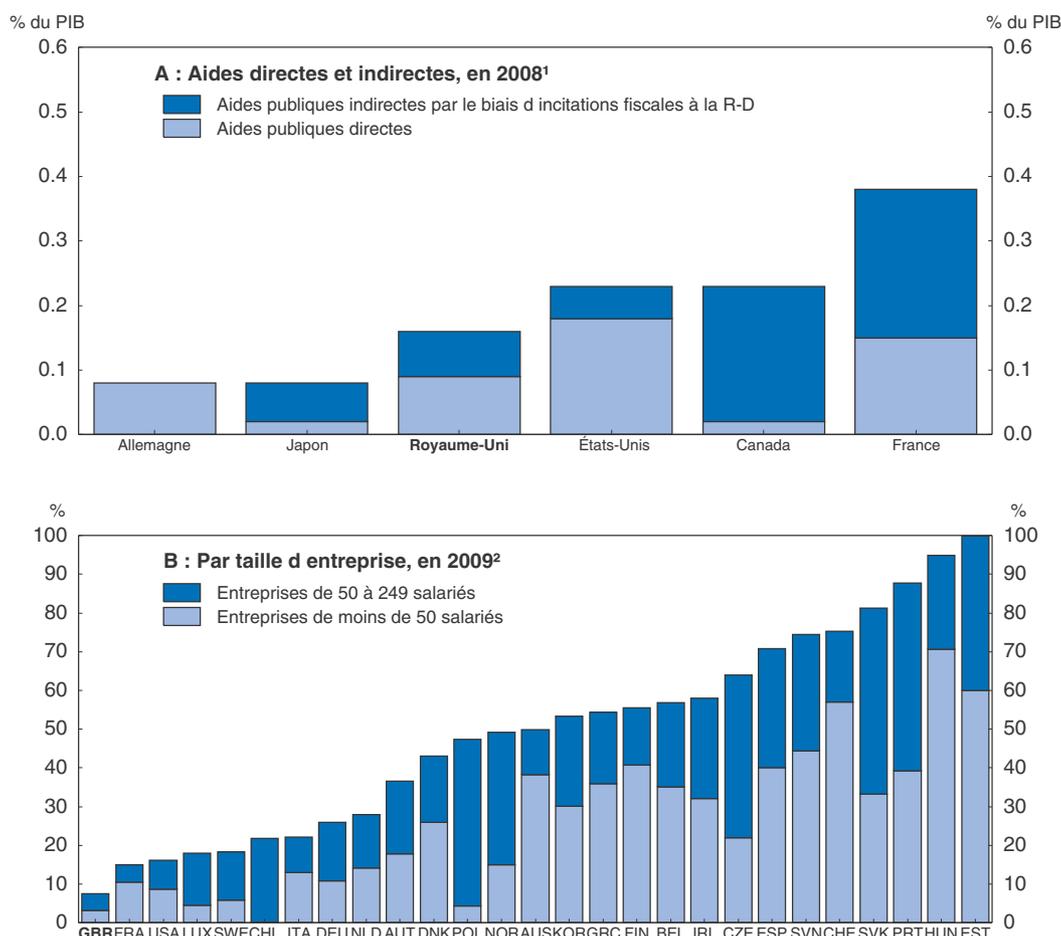
Source : OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, Base de données STI de l'OCDE et EU KLEMS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768410>

La mise en place en 2004 d'un Cadre décennal de financement pour la recherche s'est accompagnée d'un engagement à accroître le volume des financements pour la recherche au même rythme que la croissance du PIB et à renforcer la collaboration des pouvoirs publics avec les entreprises dans la conduite de la R-D. Le niveau de l'aide publique à la R-D reste toutefois modeste par comparaison à des pays tels que les États-Unis, le Canada et la France (graphique 2.8, partie A). C'est particulièrement patent dans le cas du financement de la R-D dans les PME ; celles-ci ont été les moins bien dotées de l'OCDE en 2008-09 en ce qui concerne l'aide publique à la R-D (graphique 2.8, partie B). Depuis lors, le nouveau gouvernement de coalition a pris des mesures du côté des impôts et des dépenses pour accroître l'aide aux activités de R-D des PME. S'agissant des impôts, le 1^{er} avril 2012, le taux d'abattement au titre du dispositif de crédit d'impôt en faveur de la R-D des PME a été porté à 225 % des dépenses de R-D admissibles, soit l'un des taux les plus compétitifs du monde.

Parallèlement au Cadre décennal de financement, le gouvernement précédent avait fixé pour objectif que la R-D totale atteigne 2.5 % du PIB en 2014. L'intensité de R-D a quelque peu augmenté entre 2004 et 2008, mais la progression de ces quatre premières

Graphique 2.8. Aide publique aux entreprises en matière de R-D



1. Chiffres 2009 pour le Canada et le Royaume-Uni. Données indisponibles sur les incitations fiscales à la R-D en Allemagne.
2. Pourcentage du total des dépenses de R-D des entreprises financé par l'État. Chiffres 2008 pour l'Australie, la France, la Corée, le Portugal, l'Espagne, la Suisse et le Royaume-Uni ; jusqu'en 2007 pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg, la Pologne et les États-Unis et jusqu'en 2005 pour l'Irlande.

Source : Tableau de bord OCDE 2011 de la science, de la technologie et de l'industrie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768429>

années ne représente que de 6 % de l'augmentation visée pour la décennie. Avec le ralentissement économique, les niveaux d'investissement ont stagné, voire ont reculé, en 2008-10. On a observé, cependant, une hausse de 6 % des dépenses des entreprises au titre de la R-D en 2011, ces dépenses augmentant dans le secteur civil et dans celui de la défense. Cependant, en pourcentage du PIB, le niveau global des investissements des entreprises dans la R-D reste à 1,1 %, ce qui est faible par rapport aux autres pays, et ces investissements se concentrent dans un relativement petit nombre de secteurs et de zones géographiques. La R-D est un facteur important de l'innovation et de la croissance, et le Royaume-Uni est nettement en retrait par rapport aux autres grands pays de l'OCDE en termes d'intensité de R-D.

Dans l'Examen des dépenses de 2010, le gouvernement de coalition a érigé une barrière de protection autour du financement du programme Science et Recherche pour le

maintenir à 4.6 milliards GBP par an au cours de la période 2011-12 à 2014-15. Suite à cet examen, les capitaux consacrés à la science, à la recherche et à l'innovation au cours de cette période ont été accrus de 1.5 milliard GBP, y compris un financement supplémentaire de 600 millions GBP prévu dans la déclaration d'automne de 2012. Dans le budget de 2012, un *Research Investment Partnership Fund* a été créé et doté de 100 millions GBP de fonds publics pour soutenir la construction de nouvelles infrastructures de recherche dans les universités en partenariat avec des entreprises et des organismes de bienfaisance, les contributions de sources privées devant être au moins deux fois plus importantes que celles du secteur public. Cette politique vise à encourager des partenariats stratégiques de recherche à long terme entre les universités et le secteur privé. Le Fonds a reçu 200 millions GBP de fonds publics supplémentaires en octobre 2012. Le niveau de la recherche pourrait être encore accru à moyen terme dans des secteurs comme l'énergie, où les investissements sont faibles par rapport aux normes internationales. Étant donné les implications à long terme des activités de R-D de base, il est important que le niveau actuel des dépenses de R-D financées par l'État ne soit pas encore réduit à court terme dans le cadre des mesures d'assainissement budgétaire. À long terme, l'objectif doit être d'accroître ce budget.

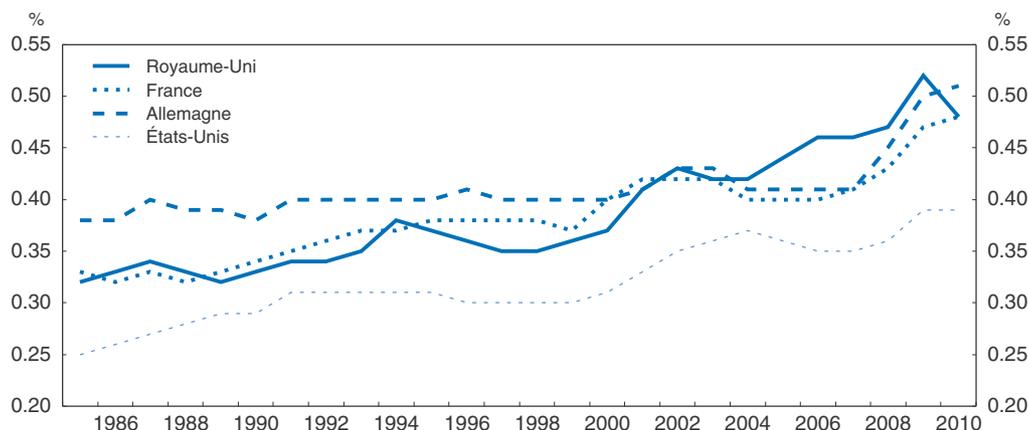
Le programme d'aide à la R-D s'appuie essentiellement sur les dispositifs de crédits d'impôt à la R-D pour les petites et grandes entreprises, qui ont été instaurés pour les PME en 2000-2001 et étendus aux plus grandes entreprises en 2002-2003. Le crédit d'impôt aux petites entreprises a été accru en avril 2011 et avril 2012. On a constaté que les crédits d'impôts R-D ont un impact sensible sur les dépenses de R-D au Royaume-Uni et qu'ils constituent un bon levier pour favoriser l'investissement dans la R-D, même s'il existe un risque d'effet d'aubaine et de concurrence fiscale dommageable entre pays soucieux d'attirer l'investissement de R-D. Une étude de Bloom et al. (2002) sur des crédits d'impôts R-D dans neuf économies avancées entre 1979 et 1997, avait établi qu'une baisse de 10 % des coûts de R-D se traduisait à long terme par une augmentation de 10 % de la dépense de R-D. On est proche de l'élasticité médiane qui ressort d'une enquête du HMRC (Département de la perception et des douanes) évaluant les crédits d'impôt à la recherche et au développement, qui détaille de manière exhaustive les résultats de 20 études différentes sur les crédits d'impôt R-D. Barnes et al. (2011) ont constaté qu'une augmentation de 10 points de pourcentage du crédit d'impôt R-D peut se traduire par un gain de PIB de 0.8 % au bout de 10 ans, ce qui démontre clairement l'intérêt de cette mesure.

Le gouvernement va instaurer une nouvelle incitation fiscale pour soutenir l'innovation, en mettant en place à partir d'avril 2013 un système de « Patent box », c'est-à-dire un régime de taxation privilégiée des revenus tirés des produits manufacturés issus des brevets. Idéalement, l'aide à la R-D doit rétribuer la rentabilité sociale de la R-D davantage que sa rentabilité privée. Il n'est donc pas certain que le système du « Patent box » soit un si bon outil car il récompense plus les revenus privés découlant des brevets que le surcroît de valeur apporté à la société par l'innovation. Un effort supplémentaire en faveur de la R-D dans le secteur de l'enseignement supérieur, et le resserrement des liens entre les universités et les entreprises permettraient de mieux tirer parti du rendement social des innovations.

Le niveau d'investissement en R-D par le secteur de l'enseignement supérieur et par les entreprises étrangères opérant au Royaume-Uni est plutôt soutenu à l'aune des normes internationales. Le ratio des dépenses en R-D universitaire par rapport au PIB est en augmentation depuis 1985, bien que la crise financière ait aussi réduit les budgets dans ce

secteur (graphique 2.9). La puissante capacité de recherche du secteur de l'enseignement supérieur du Royaume-Uni a été l'un des principaux ingrédients de la croissance de la productivité, et il est vital que les réductions des fonds publics ne pérennisent pas les coupes budgétaires qui ont frappé la R-D universitaire.

Graphique 2.9. **Dépense en R-D de l'enseignement supérieur**
En pourcentage du PIB



Source : OCDE, Principaux indicateurs de la science et de la technologie.

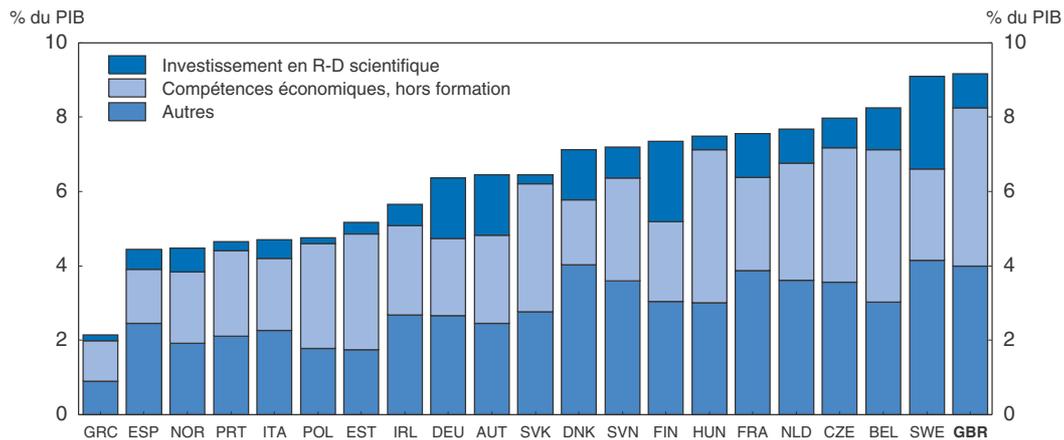
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768448>

L'aide aux autres investissements incorporels et à l'innovation peut aussi jouer un rôle

Outre la R-D, qui n'est qu'une composante parmi d'autres de l'investissement en actifs incorporels, il en existe d'autres formes, telles que le capital organisationnel et la valeur de la marque. Les entreprises investissent beaucoup dans l'innovation au sens large : stratégie de marque, formation, conception et améliorations des processus de production. Ces investissements incorporels font partie des nouvelles sources de croissance, non seulement pour les sociétés de hautes technologies mais aussi pour les prestataires de logistique, les gestionnaires de sites, les entreprises de conseil ou les entreprises manufacturières. Or, la mesure de ces investissements n'est pas une opération simple, car ils n'ont pas de réalité physique ou financière. En prenant l'optique des dépenses directes, et dans le cadre du projet INNODRIVE, Jona-Lasinio et al. (2011) ont construit des estimations du capital incorporel par catégories en parts du PIB, pour les pays de l'Europe des 27 et la Norvège entre 1995 et 2005. Le graphique 2.10 a été construit à partir de ces estimations. Il ne semble nullement indiquer que le Royaume-Uni investisse moins que les autres pays en actifs incorporels, hormis en R-D. Il se classe au contraire parmi les meilleurs, aux côtés de la Suède, lorsque l'on considère l'ensemble des investissements en actifs incorporels ; en 2005 l'investissement en actifs intellectuels représentait environ 9 % du PIB.

Le capital incorporel est de plus en plus reconnu comme un facteur important de la croissance de la productivité, même si la plupart des dépenses courantes en actifs incorporels sont traitées dans les comptes nationaux comme consommations plutôt que comme investissements, d'où une sous-évaluation de la valeur ajoutée brute (VAB). En 2005, seul un cinquième des investissements en incorporels étaient comptabilisés dans la VAB, dont les données informatisées, la prospection minière et les coûts des droits d'auteur et des licences (graphique 2.11). La R-D scientifique ne représentait qu'environ

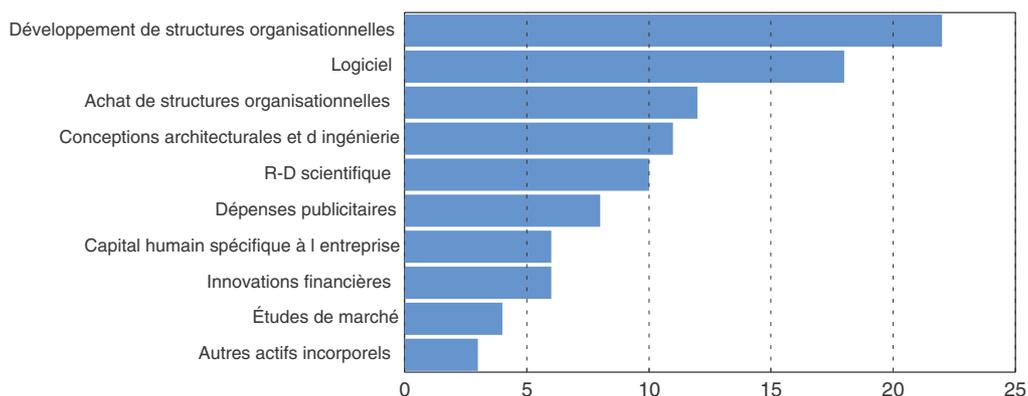
Graphique 2.10. Investissement en actifs incorporels et en R-D scientifique
2005



Source : Base nationale INNODRIVE sur les actifs incorporels, mai 2011.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932768467>

Graphique 2.11. Répartition de l'investissement incorporel au Royaume-Uni¹
2005



1. Comptabilisés comme investissements dans les Comptes nationaux. Les autres incorporels sont les bases de données informatisées, la prospection minière et les coûts de droits d'auteurs et de licences.

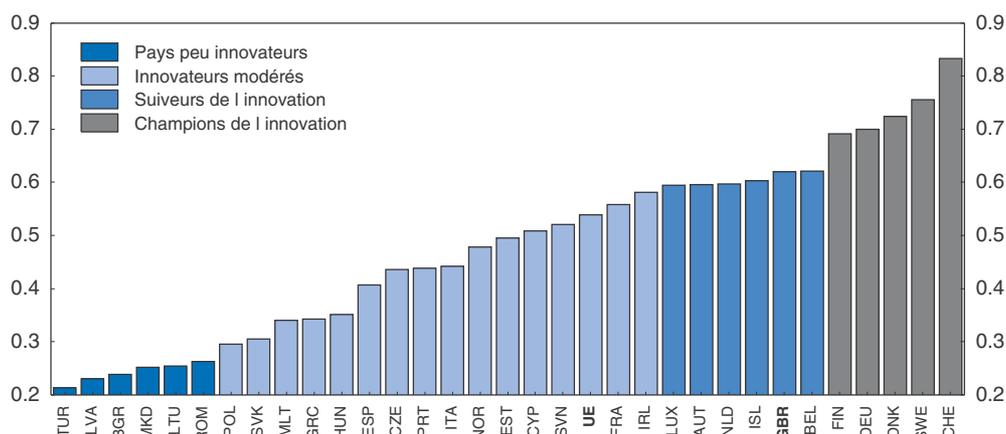
Source : Base nationale INNODRIVE sur les actifs incorporels, mai 2011.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932768486>

10 % de l'ensemble des investissements incorporels des entreprises, alors que les investissements en structures organisationnelles en représentaient environ le tiers.

Des études récentes font apparaître que les actifs incorporels contribuent à la croissance de la productivité et favorisent l'innovation (Haskel, 2012). On observe en particulier une corrélation positive entre la productivité et le capital organisationnel et l'existence de retombées favorables (Riley et Robinson, 2011). Dans le Tableau de bord de l'innovation de l'UE (Innovation Union Scoreboard, IUS) le Royaume-Uni est classé comme « suiveur de l'innovation » (graphique 2.12). Le Royaume-Uni compte un relativement petit nombre d'entreprises qui innovent, ce qui donne à penser qu'il existe une forte marge d'amélioration dans ce domaine.

Graphique 2.12. Comparaison des performances d'innovation



Source : Tableau de bord de l'innovation de l'UE (UIS) (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768505>

Beaucoup des politiques déjà en place, si elles sont mises en œuvre de manière efficace, devraient permettre de stimuler les investissements en actifs incorporels, avec un effet certain sur la productivité. Certains dispositifs, tels que le NLGS et le FLS évoqués précédemment, ont pour objet de soutenir l'investissement, et à travers lui, la capacité innovante des PME. Autres initiatives récentes des pouvoirs publics dans ce domaine, la Stratégie d'innovation et de recherche pour la croissance (2011), dont l'objectif est de soutenir la R-D des entreprises dans les domaines où le Royaume-Uni excelle, et le Fonds *Growth and Innovation* (GIF), conçu pour aider les employeurs à concevoir leurs propres solutions pour l'acquisition de compétences d'innovation. Le GIF projette de co-investir avec les employeurs à hauteur de 34 millions GBP en 2012-13, et des montants équivalents les deux années suivantes.

Des politiques environnementales prévisibles et à large champ d'application seraient favorables pour l'innovation verte

L'innovation sera nécessaire au développement de nouvelles technologies faisant un usage plus efficace de l'environnement. La tarification des externalités environnementales au moyen de taxes, de systèmes de quotas d'émission négociables ou d'autres types de réglementations, est un instrument essentiel pour motiver les innovations réductrices d'émissions ou d'autres formes de dommages à l'environnement. Il sera important à cet égard d'aller vers une uniformisation du prix du carbone sur l'ensemble de l'économie. Le Gouvernement britannique a pris la décision de fixer un prix plancher du carbone pour les producteurs d'électricité qui suivra les objectifs de réduction des émissions à moyen terme, afin de donner aux acteurs du secteur une idée de l'évolution prévisible du prix du CO₂ (HM Treasury, 2011b). Un relèvement du prix du CO₂ au Royaume-Uni n'entraînera pas de diminution des émissions, mais aura plutôt tendance à affaiblir le prix dans le système SCEQE car la demande de quotas de la part du secteur électrique du Royaume-Uni baissera ; en revanche un prix plus élevé pourrait envoyer un signal plus fort et motiver les investissements en infrastructures et en technologies à faible intensité de carbone. Cela étant, à plus long terme, il serait bon que le gouvernement plaide pour une baisse du nombre de quotas dans le cadre du SCEQE et/ou qu'il obtienne la fixation d'un prix plancher du carbone à l'échelle de l'Union car cela permettrait aussi de

réduire les émissions dans toute l'Europe. Une politique à l'échelle européenne a également plus de chances d'envoyer aux investisseurs un signal prix plus fiable, car au Royaume-Uni le prix plancher du carbone doit faire l'objet d'un vote chaque année au Parlement et il est donc très susceptible de changer. Pour gagner encore en crédibilité, le gouvernement devrait consulter le Comité sur le changement climatique du Royaume-Uni pour avis, sur le niveau approprié pour le prix plancher du carbone et pour le mécanisme de soutien des prix du carbone, afin que cette décision se présente comme un choix technique plutôt que politique.

En plus d'une tarification élevée et prévisible des externalités, il faut un soutien public à l'investissement en R-D dans des technologies respectueuses de l'environnement (Acemoglu et al., 2012). Cela est particulièrement important pendant la phase initiale, afin de créer un marché des technologies vertes suffisamment grand, ce qui stimulerait le progrès technologique dans ce domaine. À cet égard, on peut déplorer le recul marqué de la recherche-développement-démonstration (RDD) dans le secteur énergétique par rapport aux années 80. Comme cette régression coïncide avec la libéralisation du secteur énergétique, on peut y voir la preuve d'un effort insuffisant pour pallier les défaillances du marché en matière d'innovation, du moins pendant les années qui ont suivi la réforme (Jamasp et Pollitt, 2008). La reprise récente de la RDD que l'on a pu observer dans le domaine de l'énergie s'explique par l'accroissement des dépenses sur les énergies renouvelables, associé aux objectifs et aux politiques du gouvernement pour favoriser ces technologies. Toutefois, la dépense globale en RDD reste plus faible que dans de nombreux autres pays de l'OCDE. En revanche, le nombre de brevets dans des domaines liés à l'environnement est élevé ; sachant qu'il constitue une mesure, même imparfaite, de la productivité des investissements en R-D, cela pourrait indiquer que les investissements en R-D sont relativement efficaces.

Un autre aspect doit être pris en compte : la répartition entre le soutien à la recherche en énergies renouvelables et le soutien au développement des énergies renouvelables. L'aide publique à la R-D est de l'ordre de quelques dizaines de millions de GBP mais l'aide au déploiement des renouvelables se chiffre en milliards de GBP et va vraisemblablement se maintenir à ce niveau, voire augmenter (Jamasp et Pollitt, 2008 ; Select Committee of Financial Affairs, 2011, Chambre des communes, 2012). L'aide au déploiement de certaines technologies spécifiques peut être une bonne mesure, particulièrement lorsqu'il y a d'importantes économies d'échelle en perspective. Le soutien à ces activités peut aussi aider à s'attaquer au relativement faible niveau d'investissement au Royaume-Uni dans les activités d'innovation en aval, comme la démonstration, qui sont essentielles dans ce secteur, comme le souligne le rapport Stern sur l'économie du changement climatique, qui a recommandé une multiplication par cinq du soutien aux activités de déploiement. Le Royaume-Uni investit actuellement environ 40 % des dépenses R-D dans ce domaine, contre 65 % aux États-Unis. Cependant, les risques associés au soutien au déploiement étant une mauvaise allocation des ressources et des coûts non récupérables, ce soutien devrait être soumis à un examen régulier, puis être progressivement retirées. Le gouvernement devrait envisager de réaffecter une partie de l'aide actuellement dévolue au déploiement des technologies au profit de la R-D.

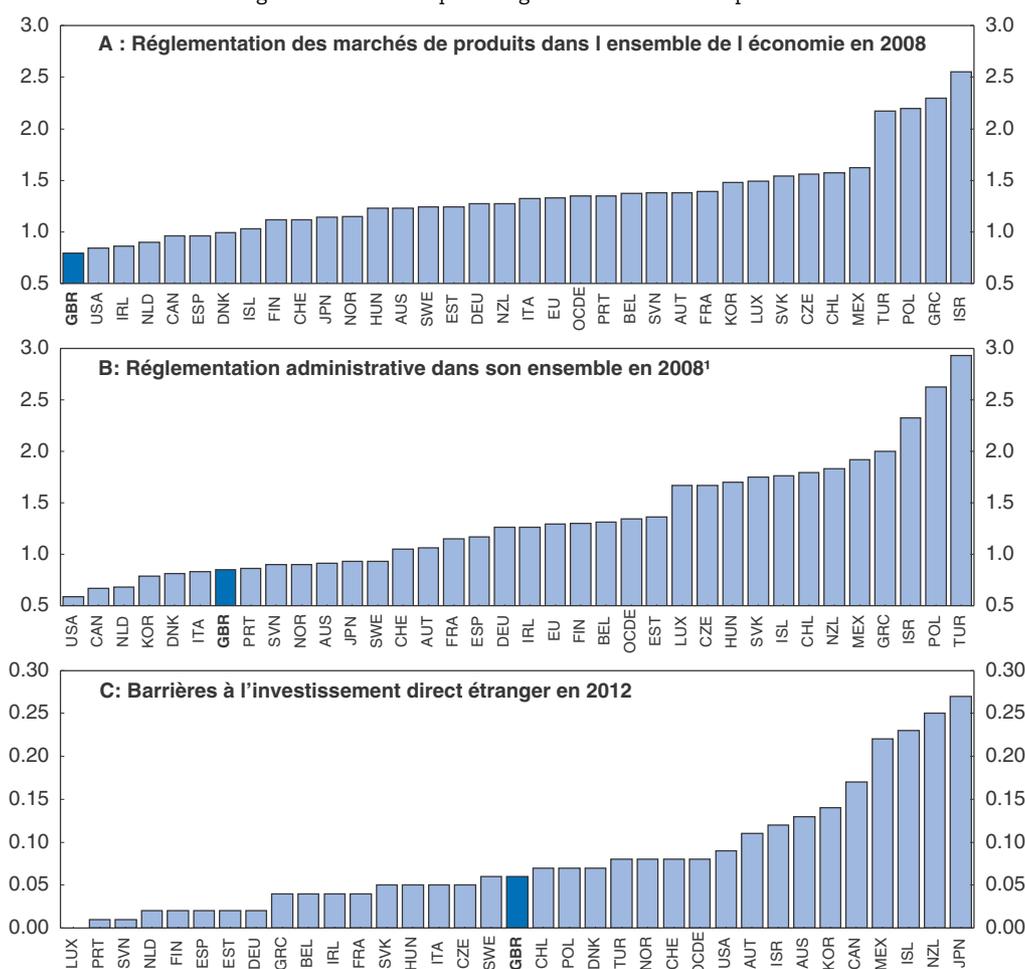
Concurrence, fiscalité et réglementation

Le Royaume-Uni bénéficie d'un environnement généralement propice pour les affaires qui se caractérise par une réglementation légère du marché des produits. Il occupe le

8^e rang dans le *Global Competitiveness Report 2012-2013* (*Rapport global sur la compétitivité 2012-13*) du Forum économique mondial, gagnant respectivement deux et quatre places par rapport à l'année dernière et la précédente. Ses points forts sont l'efficacité et le haut niveau de développement de son marché du travail ainsi que la sophistication et la capacité d'innovation de ses entreprises, encore que, à l'avenir, on ait lieu de craindre que sa compétitivité soit minée par les déficits budgétaires massifs et le gonflement de la dette publique. L'environnement réglementaire est généralement considéré comme propice à la croissance. En 2008, le Royaume-Uni était le mieux placé des pays de l'OCDE au regard de l'indicateur de réglementation des marchés de produits (indicateur PMR) et en septième position selon le critère de la réglementation administrative dans son ensemble (graphique 2.13, parties A et B).

Graphique 2.13. **Conditions d'ensemble pour les entreprises**

L'indice augmente à mesure que la réglementation devient plus restrictive



1. Moyenne simple de l'opacité réglementaire et administrative et du poids des formalités administratives sur les entreprises nouvellement créées au regard du domaine de la réglementation sur les marchés de produits intitulé « barrières à la création d'entreprise. »
2. L'indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE compilé par l'OCDE ne prend en considération que les restrictions imposées par les textes sans tenir compte de la manière dont ils sont appliqués.

Source : OCDE (2012), *Réformes économiques 2012 : Objectif croissance* et OCDE, « Indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE », (FDI Index), www.oecd.org/investment/index.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768524>

Les entreprises étrangères voient aussi dans le Royaume-Uni un bon endroit pour faire des affaires, en partie à cause de sa réglementation favorable, les barrières à l'investissement direct étranger (IDE) étant légèrement inférieures à la moyenne de l'OCDE (graphique 2.13, partie C). En 2011, le Royaume-Uni était la première destination de l'IDE en Europe, avec un total de 77.1 milliards USD, et il n'était dépassé que par le Brésil, la Chine, Hong-Kong, Chine et les États-Unis (ONU, 2012). Compte tenu de la part élevée de la recherche-développement qui est imputable aux sociétés étrangères, l'IDE est un levier de choix pour accroître la productivité et il faut donc veiller à ce qu'elles continuent à investir dans le pays. Conscient de cet impératif, le *Plan for Growth 2011* comprend des mesures visant à aider micro-entreprises et jeunes pousses à respecter la réglementation de l'UE comme du Royaume-Uni.

D'après le *Global Competitiveness Report 2011-12*, le niveau des impôts était le plus grave obstacle auquel étaient confrontées les entreprises en 2011-12. Le *Plan for Growth 2011* reconnaît que les prélèvements obligatoires se sont alourdis et que les règles sont tenues pour complexes et instables, ce qui gêne les entreprises dans leurs tâches de planification, d'investissement et de recrutement. Selon le *Paying Taxes Report 2012*, qui compare la facilité avec laquelle on peut s'acquitter de ses impôts dans plus de 150 pays du monde entier, le Royaume-Uni est assez bien placé quant au nombre de paiements fiscaux (17^e) et au temps nécessaire pour se conformer aux règles fiscales (24^e). En revanche, il tombe à la 82^e place selon le critère du niveau des prélèvements. Le *Plan for Growth 2011* s'efforce d'y remédier en se donnant pour but d'instaurer le système fiscal le plus compétitif du G20, une tâche ambitieuse.

La *Mirrlees Review* (2010) a décrit en détail le système fiscal idéal pour les pays développés en régime d'économie ouverte et formulé des recommandations pour le Royaume-Uni. Selon elle, la fiscalité de ce pays est entachée de sept vices majeurs : elle dissuade ceux dont la capacité de gain est faible de travailler ; elle est inutilement complexe et il existe des incohérences entre ses divers dispositifs ; elle dissuade l'épargne ; il n'existe pas de fiscalité écologique cohérente ; l'imposition des sociétés décourage l'investissement et les pousse à se financer par l'endettement plutôt que par les fonds propres ; la fiscalité immobilière est inefficace et inéquitable ; et les moyens adoptés dans un but de redistribution sont inefficaces et contradictoires. Réformer la fiscalité selon les préconisations de la *Mirrlees Review* (2010) est une entreprise très ardue, quoique nécessaire pour atteindre les objectifs énoncés dans le *Plan for Growth 2011*. Le relèvement récent du seuil d'imposition et l'instauration d'un crédit d'impôt universel (Universal Credit) vont en ce sens (voir le chapitre 1). Il s'y ajoute d'autres mesures telles que la simplification de la fiscalité et l'abaissement du taux de l'impôt sur les sociétés de 28 % en 2010 à 23 % d'ici à 2014.

Il convient d'envisager en outre d'autres aménagements. Les petites entreprises bénéficient d'un régime fiscal privilégié, ce qui fausse l'allocation du capital et risque d'affaiblir l'incitation pour les petites entreprises très productives à se développer (Crawford et Freedman, 2010). En outre, le financement par endettement a droit à un traitement fiscal plus favorable que les fonds propres, ce qui peut freiner l'expansion des entreprises pour lesquelles une participation au capital est souvent indispensable.

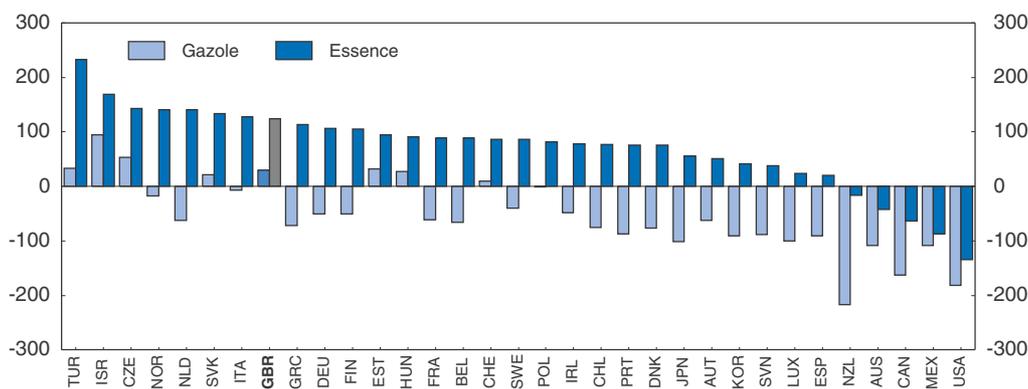
Dans l'accord conclu avec les partenaires de la coalition au pouvoir, le gouvernement s'est engagé à accroître la part de la fiscalité environnementale dans les recettes de l'État. Recourir à la fiscalité pour rapprocher le coût des externalités environnementales pour les

agents privés de leur coût pour la société aura pour effet de réduire les atteintes à l'environnement et préserver le capital naturel. L'emploi des recettes supplémentaires procurées par la fiscalité écologique pour augmenter moins fortement les autres impôts qui autrement seraient nécessaires pour assurer la viabilité des finances publiques renforcera les effets bénéfiques de l'alourdissement des taxes environnementales sur l'efficacité globale du système fiscal (Fullerton et al., 2012).

En 2010, la part de la fiscalité environnementale dans le total des recettes fiscales était supérieure à la moyenne de l'OCDE. Comme dans la plupart des pays, les taxes sur les produits énergétiques, c'est-à-dire essentiellement les droits sur les produits pétroliers, s'adjugent la part du lion dans le produit des taxes environnementales (plus de 75 % en 2010). Après avoir été différée, la hausse des taxes sur les produits pétroliers, qui devait entrer en vigueur en 2013, a été supprimée et les revalorisations interviendront désormais en septembre de chaque année et non plus en avril. Le prix des carburants est plus proche des charges qu'ils font peser sur la collectivité que dans un grand nombre de pays membres (graphique 2.14). Cependant, il faudrait que les droits sur le gazole augmentent plus fortement que ceux sur l'essence pour limiter les disparités affectant le prix du carbone d'un carburant à l'autre.

Graphique 2.14. **Prix implicites du gazole et de l'essence corrigés des externalités locales¹**

EUR/tonne de CO₂ au T1 2012



1. Le prix implicite du carbone pour le gazole et l'essence est obtenu en soustrayant le coût des externalités négatives supporté par les autres agents économiques du prix du carbone tel qu'il découle des droits d'accise. Pour le Canada, les chiffres cités sont ceux du T4 2010 pour le gazole et, pour les États-Unis, pour le gazole et l'essence.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768543>

D'autres mesures pourraient être adoptées en vue de rendre la fiscalité écologique plus efficace, notamment le retrait graduel des remises de TVA sur la consommation d'eau et d'énergie des ménages et la généralisation des compteurs d'eau.

Une réglementation de l'urbanisme mieux conçue permettrait en outre de doper l'investissement et la productivité

Une réglementation de l'urbanisme bien conçue est cruciale pour trouver un bon équilibre entre développement économique, qualité de l'environnement et bien-être de la société. Sa réforme est à l'ordre du jour depuis des décennies parce que les règles actuelles sont considérées comme un obstacle à l'expansion du parc de logements, qui ne s'est pas

accru au même rythme que la population, qu'elles s'opposent au développement des infrastructures et rendent l'industrie du bâtiment et des travaux publics et le commerce de détail moins concurrentiels qu'ailleurs. Plusieurs initiatives politiques ont vu le jour depuis les années 90 (ex. : Planning and Compensation Act 1991 ; Housing White Paper, 1995 ; Planning Policy Guidance 6, 1996 ; Urban White Paper, 2000 ; Planning Green Paper, 2001 ; Planning and Compulsory Purchase Act 2004 ; Planning Act 2008), mais à ce jour leurs effets sur le coût des bâtiments et infrastructures et sur la pénurie de logements qui sévit dans maintes régions du Royaume-Uni sont minces. L'évaluation du *Plan for Growth 2011* effectuée par l'Office of Budget Responsibility voit dans la refonte du droit de l'urbanisme le domaine qui aurait l'impact le plus marqué sur les perspectives de croissance à moyen terme tout en reconnaissant qu'il est aussi l'un de ceux où les incertitudes sont les plus grandes parce que les mesures adoptées auparavant dans ce domaine ont, dans l'ensemble, échoué à produire les effets escomptés sur le développement et la croissance économiques.

À elle seule, l'instabilité chronique de la réglementation suffit à brider l'investissement parce que les promoteurs ont besoin d'une réglementation claire et certaine pour maîtriser leurs risques. Toute réforme doit viser le long terme et faire l'objet d'un large consensus entre tous les partis politiques. Dans le *Plan for Growth 2011*, le gouvernement a exprimé son point de vue sur les carences actuelles du droit de l'urbanisme, qui ne répond pas à la demande, est trop bureaucratique, excessivement complexe et coûteux pour les entreprises et est la cause de nombreuses récriminations de la part de ces dernières, au point qu'il est l'un des principaux sujets de préoccupation des investisseurs étrangers. Ces conclusions rejoignent dans leurs grandes lignes celles des Barker Reviews of Land Use Planning (2006) and Housing Supply (2004). Deux initiatives politiques récentes, le Localism Act 2011 et le National Planning Policy Framework (2012), visent, quitte à aller à rebours de textes récents, dont certains ne datent que de 2008, à simplifier les règles d'urbanisme tout en les rendant plus expédientes et en incitant les collectivités locales à encourager la croissance et le développement soutenable.

Le niveau élevé des prix des logements est lié aux restrictions d'urbanisme

Les règles d'urbanisme affectent l'économie par plusieurs canaux. Elles influent sur l'accès aux terrains constructibles et, par là, au stock de logements disponibles, ce qui n'est pas sans conséquences sur le prix des logements, les loyers et les prix de l'immobilier commercial. Elles limitent en outre les possibilités d'investissement dans les infrastructures qui, comme on l'a vu plus haut, sont importantes pour accroître la productivité. Hilber et Vermeulen (2010) ont montré qu'une réglementation de l'urbanisme trop restrictive fait monter les prix des logements tout en les rendant plus volatils. Leur cherté et leur faible accessibilité s'opposent à la mobilité et au fonctionnement harmonieux du marché du travail. Les retards et aléas qu'engendre la réglementation sont des barrières à l'entrée dans l'industrie du bâtiment et des travaux publics et dissuadent l'investissement en général. Les entreprises comme les investisseurs étrangers ont fait part des vives préoccupations que leur inspire la réglementation de l'urbanisme, dans laquelle ils voient une barrière à l'investissement. En particulier, les incertitudes relatives à l'évolution de la politique dans ce domaine empêchent toute planification à long terme des investissements. Cela fait longtemps qu'aucun acteur de taille significative n'a fait son entrée dans la construction de logements, ce qui porte à croire que la réglementation de l'urbanisme crée une barrière à l'entrée dans ce secteur et y bride la concurrence (CBI, 2011).

Comme toutes les autres formes de réglementation, le droit de l'urbanisme alourdit inévitablement le coût de tout projet de promotion immobilière. Les coûts supplémentaires sont pour partie directs (notamment le coût des permis de construire) et pour partie indirects et plus difficilement mesurables (délais et aléas afférents à l'obtention d'un permis de construire). Il ressort de l'Infrastructure Cost Review (2010) réalisée par le Trésor que, selon tous les critères de comparaison, le Royaume-Uni fait partie des 4 pays de l'UE à 27 où les coûts de construction et de génie civil sont les plus élevés. Les barrières autres que les coûts qui résultent des incohérences et anomalies des règles d'urbanisme sont considérées comme l'une des principales causes du fait que les coûts de mise en valeur sont supérieurs à ceux des autres pays européens. On estime que les règles sur la construction de logements coûtent à l'économie près de 3 milliards GBP (0.2 % du PIB) par an (Ball, 2010).

L'OCDE a montré en 2011 que, au regard des autres pays, l'élasticité de l'offre de logements aux prix et sa réactivité sont très faibles. Cela tendrait à prouver que la réglementation de l'urbanisme fausse le fonctionnement du marché dans l'industrie du bâtiment, ce qui n'est pas étranger au prix élevé des logements. La plupart des observateurs s'accordent à reconnaître la nécessité de construire davantage de logements (Nickell, 2011). Depuis vingt ans, le rythme de construction est en deçà des objectifs nationaux déterminés en fonction des projections démographiques. La forte poussée de l'immigration au long de la dernière décennie, qui n'avait pas été prévue, n'a fait qu'aggraver la pression sur le parc existant. Le DCLG Green Paper (2007) a fixé un objectif de 2 millions de logements nouveaux pour 2016. Or, 670 000 seulement ont été construits de 2007 à 2011, certes en grande partie à cause de la mauvaise conjoncture économique, qui n'incite pas à investir dans le logement tout en réduisant les moyens disponibles pour ce faire.

Quoique le *Plan for Growth 2011* ait désigné l'industrie du bâtiment et des travaux publics comme l'un des secteurs dont les possibilités de développement sont les plus prometteuses, ses performances n'ont cessé de se dégrader. La crise des banques, qui demeurent confrontées aux risques découlant de l'évolution de la zone euro, en est en grande partie responsable. L'offre de logements sociaux est très insuffisante au regard de la demande. La politique des pouvoirs publics, qui réduit l'effort en faveur de ce type de logements, l'explique en partie. Le gouvernement a annoncé en septembre 2012 la création d'une enveloppe de 300 millions GBP pour mettre à disposition 15 000 logements supplémentaires à un prix abordable en combinant garanties de prêts, souplesses dans la gestion d'actifs et financements en fonds propres. Même si ce coup de pouce ne comble qu'une faible partie de l'écart entre l'offre de logements sociaux et la demande exprimée par les listes d'attente, elle n'en contribue pas moins à une augmentation du parc. D'autres mesures sont attendues pour encourager l'investissement dans la construction de 55 000 logements supplémentaires qui seront pour la plupart bâtis sur des terrains libres ou des chantiers à l'arrêt, et 50 milliards GBP seront offerts en garantie pour de grands projets d'infrastructures et de construction de logements.

Les grandes priorités des dernières règles d'urbanisme adoptées dans le cadre du *Localism Act 2011* et du *National Planning Policy Framework* sont la simplification et l'accélération des procédures et l'instauration de mécanismes financiers visant à inciter les collectivités locales à autoriser les programmes immobiliers. Les règles d'urbanisme dépendent de la législation nationale, le plan local d'urbanisme et les permis étant du ressort des collectivités locales et des parties prenantes. La législation nationale est

énoncée dans le *National Planning Policy Framework*, un document de 50 pages qui se substitue aux près de 1 000 pages de règles détaillées de l'ancien cadre national. On espère que la législation nationale ainsi simplifiée sera plus aisée à assimiler par les promoteurs, apportera plus de souplesse aux collectivités locales et les aidera à accélérer leur processus de prise de décision. Il n'est pas exclu que le manque de précision du nouveau texte ne soit une source de confusion, avec à la clef de longues procédures de contentieux. La simplification des règles d'urbanisme est cependant bienvenue et devrait aboutir à un raccourcissement du délai nécessaire pour préparer une demande de permis de construire et prendre une décision. Il pourrait en résulter une forte hausse de la productivité et de la croissance de l'investissement dans la construction et les infrastructures.

D'autres mesures ont été prises pour accélérer le développement, notamment le raccourcissement à 13 semaines du délai au-delà duquel une construction ne nécessitant pas de consentement de planification (*non-planning consent*) est réputée autorisée, l'instauration d'une procédure accélérée pour les investissements majeurs dans des infrastructures nouvelles associant acteurs publics et privés et celle d'une présomption en faveur du développement durable. Pour l'essentiel, cette dernière garantira que les projets remplissant certains critères environnementaux, économiques et sociaux sont approuvés. Toutes ces mesures devraient favoriser la construction d'infrastructures et logements conformes à la réglementation.

Les incitations locales à la construction de logements devraient être suivies

Le New Homes Bonus a pour ambition d'inciter les collectivités locales à favoriser la croissance. La stagnation du parc de logements tient pour une bonne part aux vives résistances opposées par une communauté à la construction de logements dès lors que les inconvénients en résultant (perturbations, perte d'espace public, etc.) sont supportés par elle tandis que d'autres profitent de ses retombées positives. En vertu du New Homes Bonus, les recettes d'impôts locaux procurées par les logements supplémentaires seront abondées de manière à financer la construction de logements abordables au long des six prochaines années. Au total, 431 millions GBP ont été affectés au titre de l'exercice 2012-13. Bien que les compensations financières pour encourager la promotion immobilière soient bienvenues, il n'est pas assuré que ce mécanisme incitatif soit suffisant pour vaincre les résistances locales (Leunig, 2011). Selon Nathan et Overman (2011a et 2011b), les incitations actuelles sont insuffisantes pour tenir les objectifs nationaux de mise à disposition de terrains constructibles et, contrairement aux attentes, elles pourraient même réduire l'offre des terrains à bâtir les plus prometteurs à court et moyen terme. Jusqu'ici, les effets du New Homes Bonus sur les mises en chantier de logements ne se sont guère fait sentir.

Dans un régime décentralisé, il est indispensable de veiller à une planification efficace qui ne se cantonne pas au territoire d'une seule commune (par exemple pour les infrastructures, les transports, la gestion des déchets et la prévention des inondations). Le dispositif actuel repose sur la coopération entre collectivités locales et organismes publics et privés tels que les fournisseurs d'infrastructures, mais il serait préférable de définir un cadre plus précis pour l'approbation des équipements stratégiques au regard des règles d'urbanisme (OCDE, 2011).

Un examen des limites des Ceintures vertes est souhaitable

Le gouvernement s'est engagé à préserver l'intégrité des Ceintures vertes, instituées en 1955 afin d'empêcher l'étalement urbain en soumettant à restrictions les constructions autour des villes historiques et des grandes villes et qui couvre 12.4 % du territoire de l'Angleterre. Barker (2004 et 2006) a recommandé de se pencher à nouveau sur le périmètre et la qualité des terrains situés à l'intérieur des Ceintures vertes, mais le gouvernement de coalition, qui s'y oppose, est revenu sur la politique de son prédécesseur, qui ouvrait la voie à l'urbanisation d'une petite partie des Ceintures vertes entourant South Bristol et Hertfordshire. S'il importe d'éviter une extension anarchique des zones urbaines, rien ne prouve que les limites tracées dans les années 50 soient le meilleur moyen de protéger l'environnement et préserver le cachet des villes historiques. La popularité des Ceintures vertes tient en partie à un malentendu selon lequel les régions protégées sont des Sites naturels remarquables d'intérêt national (Areas of Outstanding National Beauty). En fait, la qualité des terrains qui se trouvent à l'intérieur des Ceintures vertes est souvent médiocre et la rigidité des règles qui leur sont applicables amène à construire « juste de l'autre côté de la ceinture », avec à la clef des coûts sociaux et environnementaux sous forme d'un allongement de la durée des trajets, comme on le voit à Oxford et Cambridge (Nathan et Overman, 2011a et 2011b).

Il est recommandé de soumettre le tracé des Ceintures vertes à un examen approfondi en vue de libérer une partie des terrains pour la construction de logements tout en veillant à ce qu'elles offrent des espaces verts de qualité. Comme le souligne Barker (2004), la construction de 120 000 logements par an dans le Sud-Est sur 10 ans ne consommerait que 0.75 % des terrains nus. Des considérations sociales et économiques puissantes plaident pour la mise à disposition d'une partie des terres protégées aux fins de construction. Inciter les grandes villes à se densifier pourrait aussi engendrer des gains d'agglomération dans certains cas, ce qui implique d'assouplir les règles protégeant le paysage.

De meilleures perspectives, couplées à une amélioration de la compétitivité externe, peuvent accroître le potentiel de croissance

Le Royaume-Uni n'a pas su capter la demande en plein essor de pays tels que la Chine alors que ses parts de marché en Europe se sont érodées (tableau 2.2). Les exportations se concentrent toujours sur l'Union européenne et les États-Unis, où la croissance est poussive. Ainsi, la part des pays situés à la périphérie de la zone euro (Grèce, Italie, Portugal et Espagne) dans les exportations est deux fois plus élevée que celle des BRICS (graphique 2.15), ce qui rend le Royaume-Uni vulnérable à la crise actuelle de la zone euro. La part de la Chine dans les exportations demeure faible bien que ce pays soit le deuxième importateur mondial de biens et services. La part des BRIC dans les exportations de services est encore plus faible que pour les marchandises.

Pour participer avec plus de succès aux échanges avec les pays émergents, le Royaume-Uni devrait offrir des biens et services répondant à leur demande. Du point de vue sectoriel, il ne semble pas que les exportations correspondent très fortement à la demande des BRIC, en particulier la Chine (tableau 2.3). La structure industrielle de l'Allemagne paraît beaucoup plus proche de la demande de la Chine pour les marchandises importées, ce qui n'est pas étranger aux succès récemment remportés dans la pénétration de ce marché. Cet avantage est en grande partie la traduction du faible poids des services dans la demande des BRIC pour les importations. Les pays avancés ayant un secteur financier mature sont les principaux débouchés des exportations de services. Il se peut que

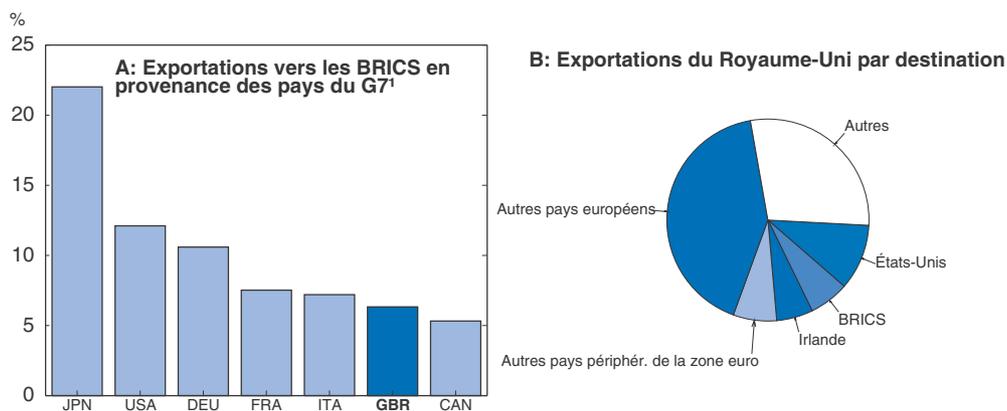
Tableau 2.2. **Destination des exportations et part dans les exportations du Royaume-Uni en 2011**

Part des exportations de marchandises en %		Part des exportations de services en %	
<i>5 principaux débouchés à l'exportation, marchandises</i>		<i>5 principaux débouchés à l'exportation, services</i>	
UE27	53.2	UE27	38.6
États-Unis	13.3	États-Unis	20.7
Chine (y compris Hong-Kong, Chine)	4.9	Suisse	4.8
Pays du Golfe persique ¹	2.5	Australie	3.0
Inde	1.9	Japon	2.5
Total	75.8	Total	69.6
BRIC			
Brésil	0.8		0.6
Russie	1.7		1.2
Inde	1.9		1.4
Chine (y compris Hong-Kong, Chine)	4.9		2.7
Total BRIC	9.3		5.9
Régions			
Europe	59.9		48.9
Amériques	17.2		26.9
Asie	17.4		16.5
Australasie et Océanie	1.7		3.3
Afrique	3.8		4.2

1. Appelés Residual Gulf Arabian countries (Reste des pays du Golfe persique) dans le Pink Book.
Source : ONS Pink book.

Graphique 2.15. **Exportations du Royaume-Uni**

Janvier-avril 2012



1. En pourcentage des exportations totales.

Source : Statistiques sur la répartition géographique des échanges commerciaux (DOTS) du FMI.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932768562>

les exportations de services vers les pays émergents montent en puissance une fois qu'ils auront atteint un stade de développement plus avancé et que la demande de services importés s'y accroîtra. La demande relativement forte du Brésil et de l'Inde pour les services non financiers aux entreprises porte à croire qu'il est possible de se développer sur ces marchés. En particulier, la pénétration des importations au Brésil demeure assez modeste alors que ce pays est vraisemblablement promis à une forte expansion à moyen terme, son économie s'intégrant plus profondément au système des échanges mondiaux.

Tableau 2.3. **Structure comparée des exportations du Royaume-Uni et de l'Allemagne par rapport à celle des importations des BRIC**

	R-U	Allemagne	Chine	Inde	Brésil	Russie	BRIC
Marchandises :							
Aliments, bétail sur pied, boissons et tabac	3.9	4.3	1.7	1.2	3.0	9.5	2.7
Matières premières brutes, huiles et corps gras non comestibles (hors carburants) d'origine animale et végétale	1.8	1.9	14.8	4.9	2.3	2.2	10.3
Carburants d'origine minérale, etc.	8.6	1.9	13.8	23.3	13.8	1.3	13.8
Produits chimiques et autres non classés dans les autres rubriques	10.6	12.2	9.1	7.2	13.8	9.6	9.3
Produits manufacturés de base	7.4	11.3	7.5	11.4	8.5	9.6	8.5
Machines et matériel de transport	19.8	39.7	31.6	13.4	28.5	34.6	28.5
Articles manufacturés divers	7.2	8.6	6.4	2.2	4.5	8.3	5.7
Marchandises non classées dans les autres rubriques	3.9	4.6	2.4	9.9	0.0	1.8	3.4
Services :							
transports	4.9	3.7	4.2	10.5	4.6	3.7	5.3
Déplacements	4.7	2.2	3.6	2.3	6.7	8.2	4.3
Divers	27.2	9.5	4.9	13.6	14.3	11.1	8.1
Dont :							
Services financiers	7.3	0.8	0.1	1.5	0.7	0.5	0.5
Autres services aux entreprises	11.6	4.8	2.3	9.0	8.5	4.9	4.4
Corrélation Royaume-Uni			0.34	0.43	0.74	0.58	0.48
Corrélation Allemagne			0.80	0.25	0.84	0.96	0.85

Source : Chiffres dérivés des statistiques de la Base de données Comtrade des Nations Unies et des Statistiques de la balance des paiements compilées par le FMI.

La finance, les assurances, la pharmacie et la fabrication de boissons sont d'autres branches où le Royaume-Uni possède un avantage comparatif avéré (European Competitiveness Report, 2011). Ces branches peuvent être plus aptes que d'autres à favoriser le développement d'entreprises à forte croissance et l'aide aux entreprises qui en font partie et envisagent de prendre pied sur des marchés extérieurs peut être très profitable.

La Trade and Investment agency (UKTI) dispense aux exportateurs une assistance sous forme de conseils, d'études de marché et de formation. Il a été prouvé que les programmes de promotion des exportations permettant aux entreprises envisageant de prendre pied sur des marchés étrangers de nouer des liens à long terme les aident efficacement (Spence, 2003). Mais se lancer à l'exportation implique au préalable d'engager des investissements non négligeables, ce qui est une barrière à l'entrée pour les entreprises petites et peu productives. Les études montrent que la politique de promotion des exportations devrait se donner pour but de réduire les déficits d'information (Greenaway et Kneller, 2004).

Le Royaume-Uni s'est détourné dans les années 1980 d'une politique industrielle volontariste faisant appel aux subventions. Aujourd'hui, la priorité est aux politiques dites « horizontales » (par opposition à celles qualifiées de sélectives) ayant pour finalité d'apporter une aide structurelle sous la forme de formation, de recherche-développement et d'infrastructures. Ces politiques horizontales sont cruciales pour assurer la compétitivité. En particulier pour les services, une main-d'œuvre bien formée est indispensable pour produire des produits innovants et de haute qualité qui soient aptes à résister à la concurrence sur le marché mondial. C'est pourquoi une bonne politique éducative, qui diffuse largement une formation de qualité, est aussi un outil de choix pour la promotion des exportations au sens large. De bonnes infrastructures de transport alors que, comme on l'a vu plus haut, celles du Royaume-Uni sont fréquemment jugées

déficiantes, peuvent contribuer à la formation de pôles industriels essentiels pour les chaînes de valeur régionales. Les mesures incorporées dans le *Plan for Growth*, comme le National Export Challenge, qui vise à amener 100 000 PME supplémentaires à exporter en 2020, sont bienvenues (HM Treasury-BRI, 2012).

Si les politiques traditionnelles visant à favoriser l'innovation gardent leur importance dans une économie mondialisée, elles doivent être complétées par des mesures axées sur la création de valeur supplémentaire à l'intérieur de la chaîne de valeur internationale. À l'issue d'une analyse détaillée du secteur manufacturier, Baldwin et Everett (2012) ont démontré que les activités telles que les transports, les services aux entreprises et la finance sont des sources de valeur supplémentaire dans l'industrie moderne et sont parvenus à la conclusion que l'action des pouvoirs publics doit chercher à approfondir l'intégration dans l'UE pour accroître la création de valeur de l'industrie. Eu égard aux atouts du Royaume-Uni dans le secteur des entreprises et dans celui de la finance, il se pourrait, en tenant compte des chaînes d'approvisionnement, que l'intégration commerciale avec les BRIC soit plus développée que ne l'indiquent les statistiques traditionnelles. En tout état de cause, des possibilités existent à l'évidence d'un renforcement de la présence du pays sur ces marchés à l'avenir.

L'enseignement supérieur en tant qu'exportateur de services

À l'ère de la mondialisation, les diplômés des établissements d'enseignement supérieur étrangers sont très demandés, de telle sorte qu'ils apportent une contribution substantielle à l'économie. Bien qu'elle soit généralement jugée positive, l'internationalisation de l'enseignement supérieur a suscité quelques critiques lui reprochant sa marchandisation à petits pas et sa transformation de plus en plus nette en industrie à part entière alors qu'auparavant il était un bien public. Les performances des universités britanniques en matière de recherche et leur réputation sont remarquables, comme l'attestent les classements internationaux tels que le palmarès QS, le classement mondial Times Higher Education ou les Academic Rankings of World Universities. Le Royaume-Uni est la deuxième destination préférée des étudiants après les États-Unis. Pendant l'année universitaire 2010-11, près de 300 000 étudiants étrangers issus d'un pays n'appartenant pas à l'UE (généralement la Chine et l'Inde) ont accepté d'acquiescer des droits de scolarité plus élevés pour faire des études au Royaume-Uni. En outre, 130 000 étudiants de l'UE étaient inscrits dans un cycle de formation à temps complet ou partiel dans un établissement d'enseignement supérieur au Royaume-Uni et payaient les mêmes droits de scolarité que leurs camarades britanniques.

Au total, les étrangers représentent autour de 17 % de la population étudiante. Aux étrangers effectuant leurs études au Royaume-Uni, il convient d'ajouter les 500 000 étudiants qui, en 2010-11, étaient inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur britannique à l'étranger. Ce chiffre comprend les organismes étrangers avec lesquels a été conclu un partenariat, les campus à l'étranger et l'enseignement par correspondance. Au cours de l'année universitaire 2010-11, les étudiants étrangers provenant de pays extérieurs à l'UE ont rapporté aux établissements d'enseignement supérieur 11 % de leurs recettes totales du fait des seuls droits de scolarité (ces derniers se montant approximativement au tiers des recettes totales). En 2000-01, leur part n'était que d'environ 5.5 % et, en 2005-06, d'environ 8 %.

Plusieurs rapports ont mis en évidence l'importance de l'enseignement dans les exportations du Royaume-Uni. Lenton (2007) estime que la valeur totale des exportations

éducatives au sens large était supérieure à celle des exportations de l'industrie automobile et du secteur financier. Une étude de Conlon et autres (2011) estime que, en incluant les dépenses des étudiants au Royaume-Uni, les exportations de l'enseignement supérieur ont accru le PIB de près de 7.9 milliards GBP durant l'année universitaire 2008-09. Leurs projections prévoient une augmentation de ces exportations de 4 % par an. Elle ne tient cependant pas compte de la modification en cours des règles d'attribution des visas aux étudiants, qui sont susceptibles d'avoir des effets néfastes sur les exportations de l'enseignement supérieur.

Le gouvernement est en train de resserrer les règles d'admission des étudiants étrangers dans le pays, son objectif étant de mettre fin à l'utilisation abusive du système. Il a abrogé le régime des visas permettant aux étudiants étrangers inscrits dans un établissement britannique de rester au Royaume-Uni pendant les deux années suivant l'obtention de leur diplôme. Du fait du durcissement du régime, le nombre de visas délivrés à des étudiants a diminué d'environ 20 % entre juin 2011 et juin 2012, alors même que le nombre de demandes de visas pour suivre des cours universitaires a légèrement progressé. La London Metropolitan University s'est vu retirer la licence l'autorisant à accueillir des étrangers, moyennant quoi ses finances pourraient être compromises et environ 2 700 étudiants pourraient être privés de visa. D'aucuns se sont inquiétés que ces limitations ne nuisent aux exportations éducatives à moyen et long terme parce qu'elles dissuaderaient les étrangers tentés par un cursus au Royaume-Uni de donner suite à leur projet. L'objectif que s'est fixé l'Etat en matière d'immigration est sans doute de nature à brider encore plus l'expansion de ce vaste débouché à l'exportation. Les pouvoirs publics devraient chercher à favoriser les exportations de l'enseignement supérieur, ce qui exige peut-être quelques aménagements à la politique actuelle de l'enseignement supérieur et de l'immigration.

Encadré 2.1. **Recommandations concernant les politiques de croissance et d'innovation**

Faire en sorte que la réforme de l'aménagement du territoire soit menée à bien.

Contrôler étroitement l'opportunité des mesures d'incitation au développement destinées aux collectivités locales, ajuster ces mesures si nécessaire et définir un cadre adapté pour la planification stratégique.

Investir davantage dans les infrastructures productives, en recourant à des financements privés et en réévaluant les priorités de dépenses publiques.

Continuer d'améliorer l'environnement des entreprises et de promouvoir les exportations. Poursuivre la mise en œuvre du Plan pour la croissance (*Plan for Growth*). Promouvoir l'enseignement supérieur comme produit d'exportation et éviter les limitations trop restrictives pour les visas étudiants.

Réformer certaines règles fiscales afin d'encourager la recherche-développement (R-D).

Revoir les règles fiscales susceptibles d'entraver la croissance des entreprises, comme le régime d'imposition préférentiel appliqué aux petites entreprises ou les dispositions fiscales qui favorisent le financement par endettement par rapport au financement par capitaux propres.

Encadré 2.1. **Recommandations concernant les politiques de croissance et d'innovation** (suite)

Promouvoir la croissance verte. Œuvrer en faveur de l'instauration d'un prix du carbone plus élevé au niveau international, par une diminution des quotas dans le cadre du système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE) de l'Union européenne, et de l'adoption d'un objectif de 30 % de réduction des émissions de l'UE d'ici à 2020. S'orienter vers une tarification uniforme du carbone pour tous les secteurs et les combustibles. Examiner les options envisageables pour réduire la congestion des routes et son impact sur l'environnement, notamment l'application d'un système de péage routier à l'échelle nationale. Ce péage routier devrait d'abord être instauré sur les autoroutes les plus encombrées, avant d'être étendu progressivement à d'autres axes surchargés. Envisager de réaffecter aux activités de R-D une partie des aides publiques en faveur des énergies renouvelables consacrées au déploiement des technologies.

Bibliographie

- Acemoglu D., P. Aghion, L. Bursztyn et D. Hemous (2012), « The Environment and Directed Technical Change », *American Economic Review*, vol. 102(1), pp. 131-66.
- Baldwin, R.E. et S.E. Evenett (2012), « Value creation and trade in 21st century manufacturing: What policies for UK manufacturing? » In: Greenaway, D. (éd.) (2012), *The UK in a global world: How can the UK focus on steps in global value chains that really add value?*, Centre for Economic Policy Research, Londres, pp. 71-128, www.cepr.org/PRESS/BIS_eBook.pdf.
- Ball, M. (2010), « Housing Supply and Planning Controls: The impact of planning control processing time on housing supply in England », *Rapport*, National Housing and Planning Advice Unit, pp. 74.
- Banerjee, J. (2012), « Growth Hurdles: A behavioural view of the working of mid-sized businesses », présenté au séminaire Heseltine Review: Middle to fast lane: Unlocking the potential in UK businesses.
- Banque d'Angleterre (2012) *Credit Conditions Survey*, Q2, Londres, Royaume-Uni.
- Barker, K. (2004), *Barker Review of Housing Supply. Rapport final – Recommandations*, Londres.
- Barker, K. (2006), *Barker Review of Land Use Planning. Rapport final – Recommandations*, Londres.
- Barnes, S., R. Bouis, P. Briard, S. Dougherty et M. Eris (2011), « The GDP impact of reform: A simple simulation framework », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 834. Éditions OCDE.
- Barrell, R., D. Holland et I. Liadze (2011), « Accounting for UK economic performance 1973-2009 », in Giudece, G., R. Kuenzel et T. Springbett (éd.), *UK Economy: The crisis in perspective*, Routledge, Taylor et Francis Group.
- Bloom, N. et J. Van Reenen (2007), « Measuring and Explaining Management Practices Across Firms and Nations », *Quarterly Journal of Economics*, 122 (4), 1351-1408.
- Bloom, N., R. Griffith et J. Van Reenen (2002), « Do R&D Tax Credits Work? », *Journal of Public Economics*, 85, pp. 1-31.
- Borio, C. (2012), « The financial cycle and macroeconomics: What have we learnt? », *Documents de travail de la Banque des règlements internationaux*, n° 395.
- Braconier, H., M. Pisu et D. Bloch (2013), « The performance of road transport infrastructure and its links to policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, à paraître.
- Broadbent, B. (2012), « Productivity and the allocation of resources », discours prononcé par Ben Broadbent, membre extérieur du Comité de politique monétaire, Banque d'Angleterre, Durham Business School, 12 septembre.
- CBI (2011), *Making the UK the best place to invest*, Londres.

- CBI (2012), *Financing for Growth*, Londres.
- Conlon, G., A. Lichtfeld et G. Sadler (2011), « Estimating the value to the UK of education exports », *BIS Research Paper*, n° 46.
- Crawford, C. et J. Freedman (2010), « Small business taxation », dans J. Mirrlees et al. (éd.), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, chapitre 11, Oxford University Press.
- Égert, B., T. Kozluk et D. Sutherland (2009), « Infrastructure and Growth: Empirical Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 685, Éditions OCDE.
- Ernst and Young (2010), « Capitalising the Green Investment Bank », Ernst and Young LLP, Londres.
- Fisher, P. (2012), « Developments in financial markets, monetary and macroprudential policy », discours prononcé à la Richmond University, Londres, 25 septembre.
- Fullerton, D., A. Leicester et S. Smith (2010), « Environmental Taxes », in J. Mirrlees et al. (éd.) *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press.
- Goddridge, Haskel et Wallis (2012), « UK Innovation Index: Productivity and Growth in UK Industries », *Nesta Working Paper*, 12/09.
- Görzig, B., H. Piekkola et R. Riley (2010), *Production of intangible investment and growth: Methodology in INNODRIVE*.
- Greenaway, D. et R. Kneller (2004), « Exporting and productivity in the United Kingdom », *Oxford Review of Economic Policy*, 20(3), pp. 358-370.
- Hart, M. (2012), « The Alchemy of Economic Recovery: Business Performance and the Entrepreneurial Growth Aspiration », présenté au séminaire Heseltine Review : Middle to fast lane: Unlocking the potential in UK businesses.
- Haskel, J. (2012), « Growth, Innovation and Intangible Investment », Note à la LSE Growth Commission. www2.lse.ac.uk/researchAndExpertise/units/growthCommission/documents/pdf/contributions/lseGC_haskel_investment.pdf.
- Hilber, C.A.L. et W. Vermoulen (2011), *The Impact of Restricting Housing Supply on House Prices and Affordability: Report for NHPAU*, Londres, Department of Communities and Local Government.
- HM Treasury (2008) *Budget 2008*, Londres, Royaume-Uni
- HM Treasury (2010), *Infrastructure Cost Review 2010*, Londres, Royaume-Uni.
- HM Treasury (2011a), *National Infrastructure Plan 2011*, Londres, Royaume-Uni.
- HM Treasury, (2011b), « Carbon price floor consultation: The Government response », mars.
- HM Treasury (2011c), « The Plan for Growth », mars.
- HM Treasury (2012), *Budget 2012*, Londres, Royaume-Uni.
- Homkes, R. (2012), « Closing the UK Management Gap », présenté au séminaire Heseltine Review: Middle to fast lane: Unlocking the potential in UK businesses.
- House of Commons Treasury Committee (2011), *Private Finance Initiative – Seventeenth Report of Session 2010-2012*, Londres.
- Inklaar, R. et M.P. Timmer (2008), « GGDC Productivity Level Database: International Comparisons of Output, Inputs and Productivity at the Industry Level », Groningen Growth and Development Centre Research Memorandum GD-104, Groningen: University of Groningen, septembre.
- Jamasb, T. et M. Pollitt (2008), « Deregulation and R&D in network industries: The case of the electricity sector », *Research Policy*, n° 37, pp. 995-1008.
- Jona-Lasinio C., M. Iommi et F. Roth (2011), « National Measures of Intangible Capital in EU27 and Norway », in H. Piekkola (éd.), « Intangible Capital – Driver of Growth in Europe ».
- Kirby, S. et K. Lisenkova (2012), « Prospects for the UK economy », *National Institute Economic Review*, n° 221, juillet.
- Lee, K., M.H. Pesaran et R. Smith (1997), « Growth and Convergence in a multi-country empirical stochastic Solow model », *Journal of Applied Econometrics*, pp. 357-392.
- Lenton, P. (2007), *Global Value, The value of UK education and training exports: An update*, British Council.
- Maer, L. et N. Broughton (2012), « Financial Services: contribution to the UK economy », *House of Commons Standard Note*, SN/EP/06193.

- Marrano, M.G., J. Haskel et G. Wallis (2007), Intangible investment and Britain's productivity, *Treasury Economic Working Paper*, n° 1.
- Mason, G., K. Bishop et C. Robinson (2009), « Business growth and innovation: the wider impact of rapidly-growing firms in UK city-regions », *Research Report BGI/36*, Londres : National Endowment for Science, Technology and the Arts (NESTA).
- Mion, G. (2012) Comparative advantage and service trade. In: Greenaway, D. (éd.) (2012), « The UK in a global world: How can the UK focus on steps in global value chains that really add value? », Centre for Economic Policy Research, Londres, pp. 129-146.
- Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles et J. Poterba (éd.) (2010), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press.
- Nathan, M. et H.G. Overman (2011a), « What We Know (and Don't Know) About the Links Between Planning and Economic Performance », *SERC Policy Paper*, n° 10, Spatial Economics Research Centre, Londres.
- Nathan, M. et H.G. Overman (2011b), « Assessing the Government's Proposals to Reform the UK Planning System », *SERC Policy Paper*, n° 11, Spatial Economics Research Centre, Londres.
- National Audit Office (2010), « Financing PFI projects in the credit crisis and the Treasury's response », *Report by the Comptroller and Auditor General*, HC 287 Session, 2010-2011.
- Nickell, S. (2011), « Too Many People in Britain? Immigration and the Housing Problem », Présenté au Centre for Economic Performance, LSE, 21 juin.
- OBR (2012), *Economic and Fiscal Outlook*, Mars, Londres.
- OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE Royaume-Uni*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (différents thèmes), *Réformes économiques : Objectif croissance*, Éditions OCDE, Paris.
- ONU (2012) *Global Investment Trend Monitor*, janvier.
- Piekkola, H., éd. (2011), Intangible Capital – Driver of Growth in Europe, Proceedings of the University of Vaasa reports 167, www.innodrive.org/attachments/File/Intangible_Capital_Driver_of_Growth_in_Europe_Piekkola%28ed%29.pdf.
- Reinhart, C.M. et K.S. Rogoff (2009), « The Aftermath of Financial Crises », *National Bureau of Economic Research Working Paper*, n° 14656.
- Riley, R. et C. Robinson (2011), « Agglomeration spillovers from intangible capital: An analysis of UK City regions », *INNODRIVE Working Paper Series*.
- Select Committee on Financial Affairs (2011), « The Economics of Renewable Energy », *House of Lords Paper*, n° 195-I, Londres.
- Spence, M.M. (2003), « Evaluating export promotion programmes: UK overseas trade missions and export », *Small Business Economics*, 20(1), pp. 83-103.
- Weale, M. (2009), « Commentary: Growth Prospects and Financial Services », *National Institute Economic Review*, n° 207, pp. 4-9.

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

THÈMES SPÉCIAUX : CROISSANCE ET INÉGALITÉ

Dernières parutions

Afrique du Sud, mars 2013
Allemagne, février 2012
Australie, décembre 2012
Autriche, juillet 2011
Belgique, mai 2013
Brésil, octobre 2011
Canada, juin 2012
Chili, janvier 2012
Chine, mars 2013
Colombie, janvier 2013
Corée, avril 2012
Danemark, janvier 2012
Espagne, novembre 2012
Estonie, octobre 2012
États-Unis, juin 2012
Fédération de Russie, décembre 2011
Finlande, février 2012
France, mars 2013
Grèce, août 2011
Hongrie, mars 2012
Inde, juin 2011
Indonésie, septembre 2012

Irlande, octobre 2011
Islande, juin 2011
Israël, décembre 2011
Italie, mai 2011
Japon, avril 2013
Luxembourg, décembre 2012
Mexique, mai 2013
Norvège, février 2012
Nouvelle-Zélande, avril 2011
Pays-Bas, juin 2012
Pologne, mars 2012
Portugal, juillet 2012
République slovaque, décembre 2012
République tchèque, novembre 2011
Royaume-Uni, février 2013
Slovénie, avril 2013
Suède, décembre 2012
Suisse, janvier 2012
Turquie, juillet 2012
Union européenne, mars 2012
Zone euro, mars 2012

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-gbr-2013-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-library.org pour plus d'informations.

Volume 2013/3
Février 2013

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2013 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3453
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-18238-7
10 2013 03 2 P 9



789264 182387