



Étude économique du Royaume-Uni, 2005

Quels sont les principaux enjeux ?

Quelles sont les perspectives macroéconomiques à court terme ?

Le marché du logement représente-t-il un risque ?

La politique budgétaire est-elle bien orientée ?

De nouvelles améliorations des services publics sont-elles possibles compte tenu du ralentissement des dépenses ?

Comment peut-on améliorer le système de transport ?

Quelles réformes devraient être introduites dans le régime de retraite ?

Quel est le bien-fondé économique de l'aide publique aux structures d'accueil pour les enfants ?

La nouvelle approche dans le domaine des prestations d'incapacité a-t-elle été efficace ?

Comment les résultats en matière d'innovation peuvent-ils être améliorés ?

Quelle incidence les pénuries de qualifications ont-elles sur les résultats d'innovation ?

La fiscalité et les prestations affaiblissent-elles les incitations à l'acquisition de qualifications ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Introduction

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

Tableau 1. **Stabilité macroéconomique impressionnante mais performance structurelle à améliorer encore**

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

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

- **Augmenter le niveau général des qualifications de la population active.** Des politiques efficaces faciliteront l'absorption des innovations dans

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique du Royaume-Uni pour 2003. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

l'économie et l'adaptation des méthodes de travail pour tirer parti des nouvelles technologies et doper ainsi la productivité.

- **Remédier aux résultats apparemment médiocres en matière d'innovation.** Il faut réfléchir attentivement aux possibilités d'amélioration par le biais des politiques et au rôle joué par l'inadéquation des indicateurs et la structure de l'économie.
- **Améliorer l'infrastructure des transports.** Des décennies de sous-investissement ont pour conséquences l'encombrement des voies de circulation et le manque de fiabilité du système ferroviaire, qui pourraient nuire aux gains de productivité.
- **Augmenter l'utilisation de main-d'œuvre en aidant les bénéficiaires de prestations d'incapacité à réintégrer le marché du travail.** Une approche novatrice prévoyant une aide plus individualisée et un renforcement des incitations au travail a été testée avec un très grand succès. Il importe que cette approche soit mise en œuvre au niveau national, bien que cela puisse exiger des changements dans les priorités en matière de soins de santé.
- **Faire en sorte que les deniers publics soient dépensés de façon efficiente afin de contenir la charge fiscale.** L'augmentation des dépenses au titre de la santé et de l'éducation s'est accompagnée de réformes visant à assurer une meilleure utilisation des ressources, mais d'autres améliorations peuvent être apportées. S'agissant des services d'accueil des enfants, il faut s'attacher tout particulièrement à éviter toute escalade future des coûts. Les réformes du régime de retraite devraient viser la simplification du dispositif ainsi que le renforcement des incitations au travail et à l'épargne.

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

Quels sont les principaux enjeux ?

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

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

Quelles sont les perspectives macroéconomiques à court terme ?

La croissance de la production s'est ralentie depuis le milieu de 2004, tombant de taux nettement supérieurs au potentiel à des taux nettement inférieurs ; la croissance au cours de l'année qui s'est terminée au deuxième trimestre de 2005 a été de 1.7 %, par rapport à des estimations de la croissance potentielle de 2½ % environ. Un certain ralentissement de la croissance est peut-être souhaitable, car il ressort des estimations de l'OCDE, ainsi que des données d'enquêtes, que l'économie opère au niveau de sa capacité maximale, ou légèrement au-dessus. L'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC), s'est redressée, passant d'un creux de juste plus de 1 % à l'automne 2004 à 2.4 % en août, soit au-dessus de l'objectif de 2 %. Le taux de chômage

reste inférieur à 5 %, mais la hausse des salaires dans le secteur privé est toujours compatible avec l'objectif d'inflation. Une importante immigration nette, dopée récemment par les entrées en provenance des nouveaux pays de l'Union européenne, a probablement contribué à la flexibilité du marché du travail. Face à la croissance modérée de la production au premier semestre de l'année, le Comité de politique monétaire (CPM) de la Banque d'Angleterre a voté en août une réduction de ¼ de point de pourcentage du taux des prises en pension, après une année pendant laquelle ce taux était resté inchangé. Cette baisse constitue une garantie contre les risques de ralentissement – liés en particulier à la faiblesse prolongée de l'activité en Europe, à la hausse des prix du pétrole et, également, au niveau intérieur, au marché du logement – qui pèsent sur les perspectives de croissance à court terme. Cependant, étant donné que le niveau de la production est actuellement proche du potentiel, que l'inflation s'est accrue et est aujourd'hui supérieure à l'objectif et que les indicateurs à court terme montrent que la croissance pourrait retrouver son profil tendanciel, il n'y a pas de raison impérieuse de réduire davantage les taux. ■

Le marché du logement représente-t-il un risque ?

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

- Suite à la législation récemment adoptée, il importe de suivre de près la rapidité de réaction et l'efficacité

du dispositif d'aménagement du territoire et les progrès réalisés vers les objectifs régionaux des autorités en matière de logement. Suite aux recommandations du Rapport Barker, les autorités devraient réformer le dispositif d'aménagement du territoire de façon à accroître sa réactivité à la demande de logements et à inciter davantage les autorités locales à réaliser l'objectif en matière d'expansion du parc immobilier. Dans cette optique, on pourrait, par exemple, ne pas prendre en compte pendant une certaine période les recettes de la taxe immobilière locale (*council tax*) générées par les nouveaux logements dans le calcul des subventions reçues de l'administration centrale par les collectivités locales.

- Une réforme de la fiscalité immobilière visant à rendre l'impôt plus proportionnel à la valeur des biens immobiliers et à le fonder sur des évaluations plus fréquentes et actualisées pourrait contribuer à atténuer les cycles des prix des logements à l'avenir.
- Les subventions implicites incorporées dans le nouveau dispositif mis en place par les autorités pour aider les primo-accédants devraient être suivies de près, notamment tout effet éventuel sur l'offre de logements. Cependant, compte tenu de l'ampleur du dispositif à l'heure actuelle, l'incidence sur les prix des logements devrait être très marginale. ■

La politique budgétaire est-elle bien orientée ?

De tous les pays de l'OCDE, seuls les États-Unis ont opéré un assouplissement budgétaire plus marqué depuis le ralentissement mondial de l'activité de 2000. Au Royaume-Uni, l'action dans ce domaine a fait grimper le déficit public jusqu'à 3 % environ du PIB. Le secteur public est entré pour environ la moitié dans le total des nouveaux emplois créés depuis 2000. La question de savoir si l'État a respecté la « règle d'or », c'est-à-dire si, au cours du cycle, le secteur public n'a emprunté que pour investir, dépend des jugements qui sont portés sur le calendrier conjoncturel. Le fait que les autorités soient récemment revenues sur leur évaluation antérieure et considèrent désormais que le cycle actuel a commencé deux années avant ce qu'elles pensaient précédemment contribuera au respect de la « règle d'or » pendant le cycle. Cependant, étant donné que la marge par laquelle cette règle sera, ou ne sera pas, respectée, sera vraisemblablement peu importante, il ne convient pas d'utiliser ce critère pour déterminer si la

politique budgétaire a été un succès ou un échec. De toute évidence, le nouveau cadre budgétaire a contribué à rétablir la crédibilité de la politique et les conséquences économiques d'un léger écart par rapport à la « règle d'or » sur le cycle actuel devraient être négligeables, eu égard notamment à l'endettement public relativement faible. Une caractéristique commune des prévisions officielles et des prévisions de l'OCDE est que, sur la base des plans actuels de dépenses, une augmentation de la pression fiscale sera requise pour respecter les règles budgétaires et réduire sensiblement le déficit sur le cycle à venir. Dans les prévisions officielles, cette augmentation découle d'une hausse du rapport de l'impôt au PIB, sous l'effet de l'alourdissement automatique de la fiscalité, d'un meilleur recouvrement des impôts et d'une amélioration de la rentabilité des entreprises, alors que dans les prévisions de l'OCDE, des mesures complémentaires seraient requises.

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

De nouvelles améliorations des services publics sont-elles possibles compte tenu du ralentissement des dépenses ?

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

- Les efforts doivent être poursuivis pour renforcer l'efficacité. Si les résultats dans le secteur de la santé et de l'éducation se sont récemment améliorés, ces améliorations interviennent lentement et beaucoup plus lentement que l'expansion des intrants.

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

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

Comment peut-on améliorer le système de transport ?

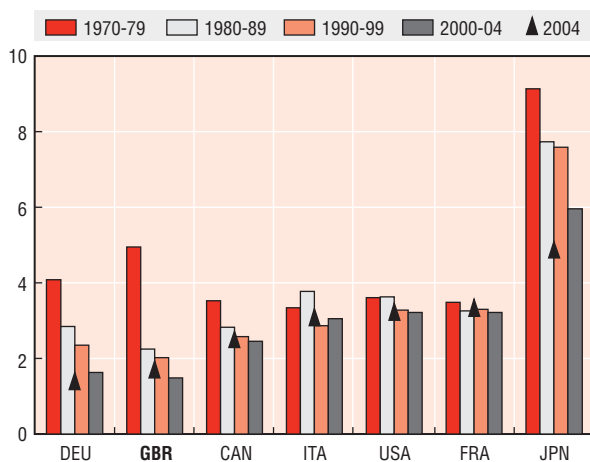
Pendant des décennies, le sous-investissement dans l'infrastructure publique a été un moyen facile de limiter les dépenses publiques. La première règle budgétaire de l'État, la « règle d'or », fait une distinction entre les dépenses en capital et les dépenses courantes et a contribué à éviter ce type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

public, l'application d'un système de télépéage au niveau de l'ensemble du pays suscitant un intérêt croissant, malgré le coût d'un tel système et l'impossibilité de l'appliquer avant quelques années. Il importe néanmoins entre temps que tous les échelons de l'État entreprennent des recherches et des expérimentations sur des projets de petite échelle tirant parti de l'expérience du péage routier sur l'auto-route M6 et du télépéage de Londres.

- L'investissement dans l'infrastructure de transport devrait être maintenu sur le long terme au niveau envisagé dans les actuels plans de dépenses et les raisons de tout sous-investissement persistant par rapport à ces plans devraient être examinées afin de prendre des mesures correctrices. Il faudrait étudier le bien-fondé d'une plus forte augmentation des dépenses au titre des grands axes routiers, car dans les plans actuels ces dépenses restent en termes réels bien inférieures au niveau de la première moitié des années 90.
- Le gouvernement devrait suivre de près les mesures visant à inciter les autorités locales à mettre en œuvre des dispositifs locaux de télépéage. Il faudrait, dans cette optique, accélérer la mise à disposition des fonds du *Transport Innovation Fund*. En outre, les augmentations du financement des transports locaux pourraient être assujetties à l'avenir aux efforts déployés au niveau local pour réduire les encombrements.
- Pour évaluer le niveau approprié des investissements et des aides nécessaires au titre des transports

Graphique 1. **Formation brute de capital fixe des administrations publiques**

Moyenne des périodes, en pourcentage du PIB



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 77.

publics, il faudrait utiliser des critères similaires à ceux servant à évaluer le système national de péage routier, en prenant en compte notamment les économies de temps résultant d'une diminution des encombrements. Sur cette base, il semble probable que davantage d'aides devraient être orientées vers les lignes ferroviaire qui sont les plus à même de contribuer à la réduction des encombrements sur le réseau routier.

- D'autres mesures en faveur d'une intégration plus étroite des décisions d'investissement concernant l'infrastructure des chemins de fer et l'exploitation ferroviaire doivent être trouvées. Les changements apportés récemment avec succès pour articuler la planification autour des bureaux régionaux de Network Rail doivent être suivis de près. ■

Quelles réformes devraient être introduites dans le régime de retraite ?

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

épargner individuellement. D'ici à 2050, plus de 60 % de l'ensemble des retraités pourraient être confrontés à un taux d'imposition marginal représentant au moins 40 % du revenu épargné supplémentaire. La complexité du régime public actuel pourrait en outre nuire aux incitations à épargner, car il est difficile de comprendre ce que l'État versera.

- On pourrait simplifier considérablement le système en réduisant le recours excessif aux conditions de ressources, en particulier parce que le nombre de personnes concernées devrait s'accroître à l'avenir. Pour ce faire, on pourrait augmenter la pension publique de base et l'indexer sur les gains futurs et non sur les prix. Les coûts budgétaires pourraient être partiellement couverts par l'augmentation progressive de l'âge ouvrant droit à une pension publique, compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie, ainsi que par le plafonnement des allègements d'impôts en faveur de l'épargne pour la retraite, de façon à mieux les cibler sur les revenus faibles et moyens, où la sous-épargne est la plus prononcée.
- Réduire le recours aux conditions de ressources faciliterait aussi les réformes visant à encourager d'autres sources de revenu durant la retraite, notamment par la mise sur le marché de prêts à la consommation gagés sur l'immobilier (*mortgage equity release products*). Le nombre de retraités ayant un

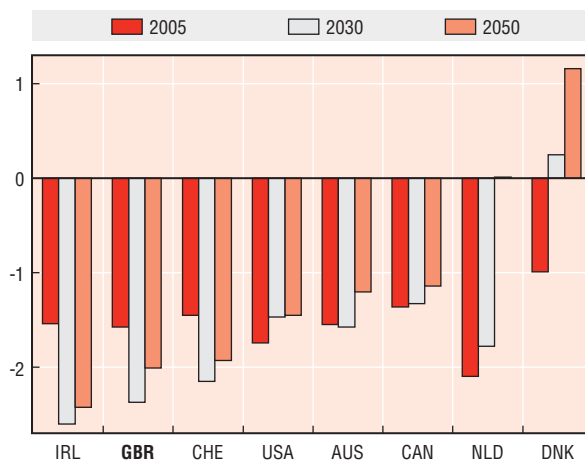
patrimoine immobilier important et peu de ressources en espèces et pouvant avoir recours à ce type de produits est important, bien qu'actuellement ce ne soit le cas que de 1 % d'entre eux.

- À un stade ultérieur, s'il n'y a pas d'augmentation significative de l'épargne pour la retraite, l'imposition d'une forme d'épargne obligatoire pourrait être envisagée. Cela serait justifié dans la mesure où les individus ont du mal à se projeter dans l'avenir, bien que certains d'entre eux pourraient aussi être contraints d'épargner alors que les circonstances ne le justifient pas. Il est probable également que l'on assistera à une diminution correspondante de l'épargne volontaire. Enfin, une telle mesure ne pourra pas être prise si les dispositions actuelles liant les prestations à des conditions de ressources restent en place, car cela désavantagerait clairement les bas revenus. Entre-temps, une modification, qui ne serait pas tout à fait une mesure d'augmentation de l'épargne obligatoire, consisterait à rendre obligatoire, par défaut, la participation des salariés aux régimes de retraite des entreprises, à moins qu'ils ne décident délibérément de ne pas y participer. D'après les données recueillies aux États-Unis, il semble que cela conduise à accroître la participation des salariés à ces régimes. ■

Quel est le bien-fondé économique de l'aide publique aux structures d'accueil pour les enfants ?

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

Graphique 2. Coût budgétaire des subventions en faveur des régimes de retraite privés¹
En pourcentage du PIB



1. Hypothèse de base, pas de nouvelle épargne. Sont pris en compte uniquement les pays de l'OCDE où des actifs importants ont été placés dans des régimes de pension fiscalement avantageux.

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

sorte que l'accès à des services de ce type peu onéreux est sans doute indispensable pour valoriser le travail. L'accueil gratuit en maternelle aide aussi les enfants en stimulant leur épanouissement affectif, social et intellectuel. Dans cette optique, les objectifs de l'État, tels qu'énoncés dans une « stratégie décennale » sont louables. Cependant, comme on l'a vu dans les pays scandinaves, les dispositifs de congés parentaux et de garde d'enfants peuvent faire peser une lourde charge sur les finances publiques et il importe d'encourager un comportement soucieux des coûts.

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

terait les familles à choisir des modes de garde de qualité tout leur faisant prendre conscience des coûts lorsqu'elles auraient à déboursier davantage que le montant de base couvert par la subvention. Le projet des pouvoirs publics de développer l'enseignement préscolaire gratuit est le bienvenu. Mais il importera de l'intégrer à d'autres dispositifs d'accueil des enfants de façon à éviter des problèmes logistiques pour les familles et à maintenir des conditions d'égalité de la concurrence entre les prestataires publics et privés, afin que la contestabilité suscite l'innovation dans la fourniture de services d'accueil pour les enfants. ■

La nouvelle approche dans le domaine des prestations d'incapacité a-t-elle été efficace ?

Si le taux de chômage est très faible, le taux d'inactivité parmi la population en âge de travailler est resté irréductiblement supérieur à 21 % depuis la récession du début des années 90. Pas moins de 7 % des hommes de 25 à 54 ans sont inactifs, contre 1 % il y a trois décennies, lorsque le taux de chômage était au même niveau. Cette situation témoigne en partie du manque général de qualifications, car l'inactivité a augmenté plus pour les moins qualifiés. Pourtant, un grand nombre finissent par demander des prestations d'invalidité. Le nombre de bénéficiaires de ce régime, en particulier d'hommes d'âge actif, a augmenté plus rapidement que dans la plupart des autres pays, la majeure partie de cette augmentation intervenant dans les années 80 et au début des années 90. Il a commencé de diminuer récemment. Il est encourageant de constater qu'un grand nombre des 2.6 millions de personnes recevant ces prestations ne se considèrent pas comme handicapées et que beaucoup disent vouloir travailler. En outre, un grand nombre des personnes souffrant d'un handicap travaillent sans demander de prestations. Ces éléments donnent à penser que d'importantes possibilités existent d'aider les bénéficiaires de prestations d'invalidité à retourner au travail.

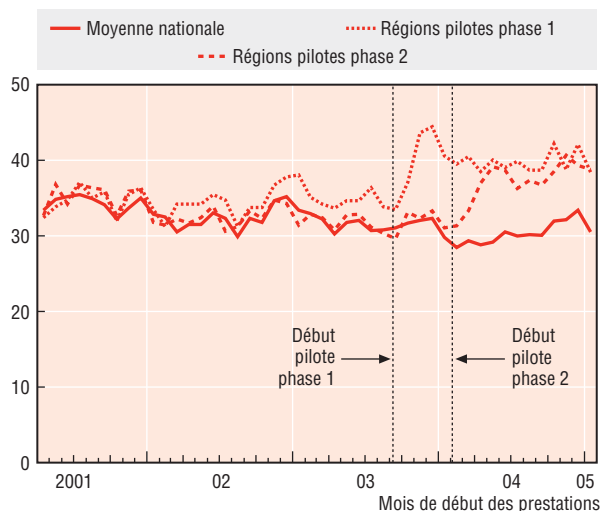
Les pouvoirs publics ont pris plusieurs initiatives pour faire face à ces problèmes. Dans le cadre du programme « Passerelles pour l'emploi » (*Pathways to work*), testé dans 10 % du pays depuis le début de 2005, la plupart des demandeurs de prestations d'invalidité doivent passer six entretiens mensuels axés sur le travail, dont le premier a lieu peu de temps après leur entrée dans le régime. Cela permet de

fournir un appui individualisé pour surmonter la série d'obstacles qui empêchent les différents individus de revenir au travail. Les nouveaux demandeurs se voient offrir des conseils spécialisés sur l'emploi, de nouveaux programmes pour les aider à gérer leur handicap, l'accès à un ensemble d'aides individualisées et 40 livres par semaine sous la forme d'une prime de retour à l'emploi. Les tests pilotes ont donné de très bons résultats, avec une forte progression de la participation aux programmes de réinsertion et des sorties du régime d'invalidité. Fortes de cette expérience, les autorités se proposent d'exiger de tous les bénéficiaires de prestations d'incapacité, à l'exception de ceux souffrant des plus gros handicaps, de participer à des activités favorisant un retour à l'emploi et de restructurer la prestation d'incapacité en un montant de base plus un supplément subordonné à la participation à ces activités. C'est là un changement bienvenu par rapport à la situation actuelle, dans laquelle le taux de la prestation augmente au bout d'une année, récompensant ceux qui restent dans le système.

- Le programme « Passerelles pour l'emploi » sera étendu à une plus grande partie du pays à compter d'octobre 2005 pour couvrir environ un tiers des bénéficiaires d'ici à octobre 2006. Il devrait être déployé à l'échelle nationale. Outre les nouveaux demandeurs de prestations, il a été exigé récemment de certains bénéficiaires existants souffrant d'affections plus gérables qu'ils participent aux

Graphique 3. **Le programme « Passerelles pour l'emploi » accroît le taux de sortie du régime d'assurance incapacité**

Taux de sortie sur six mois, en pourcentage



Source : Department of Work and Pensions, septembre 2005.

entretiens obligatoires. Lorsque les capacités sont suffisantes, ces entretiens devraient aussi devenir obligatoires pour un plus large éventail des bénéficiaires existants.

- Une question préoccupante est le passage quasi automatique au régime d'invalidité lorsque la durée légale des droits à l'assurance-maladie prend fin ou lorsqu'un individu devient malade ou handicapé alors qu'il bénéficie d'une autre prestation. Les généralistes sont actuellement les premiers référents, une évaluation plus rigoureuse des aptitudes individuelles ayant lieu ultérieurement. L'expérience des autres pays de l'OCDE indique que laisser la décision à une équipe « anonyme » et non aux généralistes se traduit par des décisions plus rationnelles. On pourrait donc envisager d'impliquer des équipes spécialisées de santé professionnelle à un stade plus précoce du processus d'évaluation de l'admissibilité, de façon que le passage au régime d'invalidité soit moins automatique.
- Le nombre croissant de bénéficiaires de prestations d'invalidité souffrant de troubles mentaux et comportementaux, qui constituent aujourd'hui le groupe le plus important, amène à s'interroger sur la question de savoir si l'expansion rapide récente des soins de santé a bien été hiérarchisée. Aujourd'hui, les patients doivent encore attendre six à neuf mois pour avoir accès à une psychothérapie, alors que leur état s'aggrave souvent. Avec un traitement et une réhabilitation adaptés, un grand nombre de personnes souffrant de troubles mentaux pourraient retourner travailler, alors que la réalisation d'une activité intéressante pourrait aussi améliorer leur état. Consacrer une plus grande partie des ressources au titre de la santé aux affections mentales pourrait contribuer à améliorer à la fois la performance du marché du travail et le bien-être humain. ■

Comment les résultats en matière d'innovation peuvent-ils être améliorés ?

Selon divers indicateurs traditionnels, les résultats en matière d'innovation paraissent médiocres en comparaison de ceux des pays de l'OCDE les plus performants. Néanmoins, le fait que l'innovation dans le secteur des services, où le Royaume-Uni semble avoir des atouts, soit moins bien saisie par ses indicateurs implique probablement que la performance globale est sous-évaluée. Par exemple, une grande partie de l'écart d'intensité de R-D par rapport à nombre de pays les plus performants peut s'expliquer par

les effets de la composition industrielle; si les résultats en matière de brevets sont médiocres, on a observé une croissance extrêmement rapide des autres formes de protection de la propriété intellectuelle, comme le recours aux marques commerciales, qui sont plus courantes dans les services; enfin, si la part des chercheurs dans l'emploi total n'est pas exceptionnelle, ce n'est pas en raison d'une pénurie de diplômés en sciences et en technologie. Ces considérations incitent donc à la prudence dans la poursuite des objectifs récemment précisés par les autorités dans leur « plan décennal pour la science et l'innovation ». En outre, d'après les données internationales reliant l'innovation à la performance globale en matière de croissance, il s'agit là d'un domaine qui doit être surveillé de près en permanence et on dispose d'éléments d'information de plus en plus nombreux qui, loin d'être concluants, donnent au moins des indications sur les mesures qui peuvent le plus contribuer à encourager l'innovation.

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

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

comprises par les entreprises et de fournir l'assurance qu'elles seront maintenues au niveau existant.

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

Tableau 2. **Structure industrielle et écarts d'intensité de la R-D entre les pays**
Par rapport au Royaume-Uni, en points de pourcentage, 2002¹

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

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

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

en effet pas toujours les mêmes établissements que ceux qui se situent au premier rang pour ce qui est du financement. ■

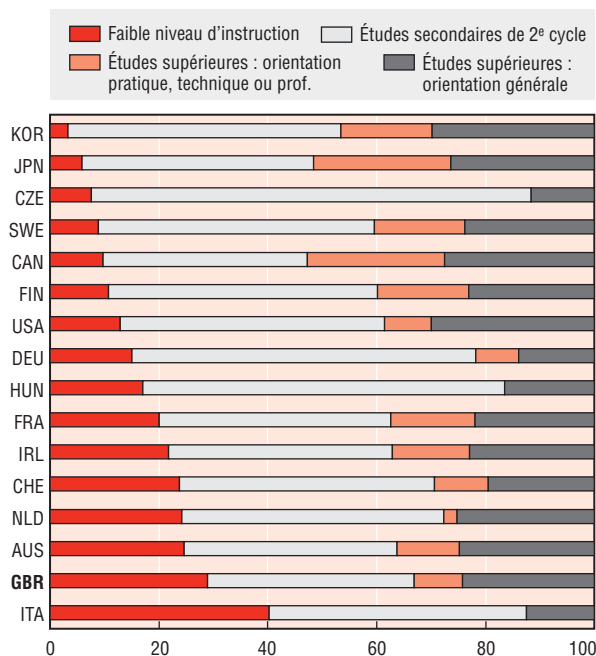
Quelle incidence les pénuries de qualifications ont-elles sur les résultats d'innovation ?

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

Pour accroître la capacité d'absorption, les autorités devraient continuer de s'attacher à relever le niveau de qualifications général de la population active, qui est bas. Un manque relatif de compétences intermédiaires et professionnelles semble être un obstacle important à la capacité de l'économie d'absorber les innovations, ce qui explique la proportion relativement faible des entreprises innovantes du Royaume-Uni. S'il est vrai que le nombre de personnes ayant un diplôme universitaire ou un diplôme de recherche (PhD) n'est guère différent de celui observé dans des pays comparables, le Royaume-Uni se distingue par une forte proportion d'élèves quittant l'école avant d'avoir terminé le deuxième cycle du secondaire et sans formation professionnelle spécifique. L'objectif général des autorités selon lequel les étudiants doivent continuer leurs études au moins jusqu'à 18 ans et leur objectif plus précis concernant le taux de scolarisation à l'âge de 17 ans, qui doit passer de 75 % à 90 % au cours des dix prochaines années, sont donc les bienvenus.

Graphique 4. Niveau d'instruction de la population âgée de 25 à 34 ans¹

2003



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

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

- Bien que les établissements scolaires se soient beaucoup améliorés durant les années 90, on pourrait encore faire beaucoup plus pour améliorer l'acquisition des savoirs de base en lecture et calcul, afin d'assurer des fondements plus solides pour l'apprentissage à vie. Remédier au problème de l'absentéisme scolaire et rehausser les aspirations des enfants venant de milieux défavorisés sont aussi importants.
- L'amélioration permanente de la pertinence et de la qualité des programmes d'enseignement professionnel est aussi importante que le développement de ces programmes. Un facteur essentiel à cet égard sera de faire en sorte que le cursus professionnel soit aussi valorisé que les études secondaires générales, ce qui semble être encore moins le cas au Royaume-Uni qu'ailleurs. L'initiative prise par les pouvoirs publics d'établir des « académies urbaines » dans les quartiers défavorisés, avec une participation intensive des entreprises, devrait favo-

riser les choses à cet égard, mais des problèmes ardues doivent être résolus.

- Il importe d'unifier l'éventail actuel de programmes et diplômes professionnels et d'en réduire le nombre afin de les rendre plus attrayants pour les étudiants comme pour les employeurs. Bien que le Livre blanc du gouvernement sur l'offre éducative pour les 14-19 ans n'ait pas totalement suivi la mesure recommandée dans le *Rapport Tomlinson* d'unifier l'ensemble des programmes d'études professionnelles et générales en vue de la délivrance d'un seul type de diplôme, il représente néanmoins un progrès significatif vers une simplification et une actualisation des diplômes professionnels, ouvrant de meilleures possibilités aux étudiants par la suite. Il est aujourd'hui indispensable de travailler avec les universités pour faire en sorte que les nouveaux diplômes ouvrent suffisamment de passerelles vers l'enseignement continu, y compris grâce au développement des diplômes universitaires sur deux ans (*foundation degrees*).
- Pour les adultes, la formation sur le lieu de travail devrait être élargie au niveau national comme prévu à compter de 2006-07, après un test pilote introduit en 2002. Le programme est axé sur les moins qualifiés et sera financé par les pouvoirs publics tant pour ce qui est des prestataires que de la formation. En retour, les employeurs offrent du temps libre à leurs salariés participant au programme, bien qu'environ la moitié de l'ensemble des heures de formation aient été couvertes par une compensation publique des salaires durant la phase pilote, les petites et moyennes entreprises bénéficiant d'une compensation intégrale des salaires. À partir de la mise en œuvre du programme en 2006-07, la compensation des salaires ne devrait être utilisée que parcimonieusement pour « briser la glace » et créer une culture de l'apprentissage dans les entreprises les plus difficiles à atteindre. ■

La fiscalité et les prestations affaiblissent-elles les incitations à l'acquisition de qualifications?

La question de savoir si les efforts déployés pour développer et améliorer l'offre d'éducation et de formation seront totalement efficaces pourrait aussi dépendre des incitations financières à l'acquisition de capital humain. Si les crédits d'impôt liés à l'exercice d'un travail contribuent à doper le taux d'activité, la

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

Pour plus d'informations

Des informations supplémentaires concernant cette Étude peuvent être obtenues auprès de :

Dave Turner,
Tél. : +33 (0)1 45 24 87 15,
e-mail : david.turner@oecd.org.

Jens Lundsgaard,
Tél. : +33 (0)1 45 24 87 37,
e-mail : jens.lundsgaard@oecd.org. ■

Références

- **Études économiques** : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oedelibrairie.org.



- **Pour plus d'informations** : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.
- **Perspectives économiques n° 77**, juin 2005. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE

www.oedelibrairie.org

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,
Direction des relations publiques et de la Communication.

Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE
de BERLIN
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de WASHINGTON
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C. 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail :
washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

JAPON

Centre de l'OCDE de TOKYO
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE
du MEXIQUE
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P., 11560
MEXICO D.F.
Tél. : (00.52.55) 9138 6233
Fax : (00.52.55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oedemexico.org.mx

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm