

Royaume-Uni : réforme et transformation

Ray Barrell*

Économiste au NIESR, professeur associé à l'Imperial College de Londres et à l'Institut universitaire européen de Florence

Les choix politiques du gouvernement

Après dix-huit ans d'absence, le Parti travailliste est revenu au pouvoir en 1997, avec une écrasante majorité au Parlement (tableau 1). Le système électoral britannique reposant sur le principe du vote uninominal à un tour, le gouvernement peut être élu à une large majorité en ne recueillant qu'une minorité du suffrage populaire. Toutefois, le Parti démocrate libéral centriste a aussi enregistré des résultats exceptionnellement bons et la majorité des voix s'est exprimée en faveur des partis du centre ou de centre gauche. La majorité des suffrages populaires et des voix parlementaires ne reflétait cependant pas un vote en faveur de grands changements, dans la mesure où nombre des réformes mises en place dans les années 1980 par le gouvernement sortant sont acceptées comme irréversibles.

1. Royaume-Uni : élections de 1997

	Nombres de sièges au Parlement	Pourcentage en sièges	Pourcentage des votes
Conservateurs	165	25,0 %	30,7 %
Travailleurs	419	63,6 %	43,3 %
Démocrates Libéraux	46	7,0 %	16,8 %
Nationalistes et autres	29	4,4 %	9,2 %

A la fin des années 1970, le Parti travailliste a connu une crise importante en raison d'un conflit sur les salaires entre un mouvement syndical fort et un Parti travailliste faible. Une succession de grèves à la fin de 1978 et au début de 1979 ont affaibli le soutien au gouvernement. En mai 1979, un gouvernement conservateur est arrivé au pouvoir avec un programme de changements radicaux. Les marchés des biens et des produits financiers ont été libéralisés et une série de réformes du marché

* L'auteur remercie Nigel Pain, Garry Young, James Sefton, Véronique Genre et Andrew Brittain pour leurs contributions à ce rapport, ainsi que Martin Weale pour ses commentaires.

du travail a été rapidement mise en place. Un conflit majeur portant sur la rationalisation de l'exploitation des mines de charbon a duré un an. Au début 1985, la victoire du gouvernement sur les syndicats de cette industrie nationalisée a marqué un tournant dans les relations sociales et a enlevé le dernier obstacle à ses plans de privatisation. Un vaste programme de cessions d'actifs publics a alors commencé : les entreprises de biotechnologie, le gaz, l'eau et les 49 % du capital de British Petroleum détenus par l'État. Après de premiers succès, le programme s'est intensifié avec la vente des autres entreprises publiques de premier plan, des mines de charbon et des chemins de fer.

Le Parti travailliste s'était pendant longtemps distingué de nombre des partis sociaux-démocrates d'Europe continentale, en étant plus proche des tendances marxistes que révisionnistes. En 1982, un certain nombre de centristes l'ont quitté pour fonder un parti social-démocrate plus européen. Bien que restée sans succès, cette démarche a impulsé le processus de réforme. Les dirigeants successifs du Parti travailliste, Neil Kinnock lors des élections de 1987 et 1992, John Smith pendant une courte période et finalement Tony Blair, ont fait évoluer le Parti en l'éloignant de sa tradition de lutte des classes pour favoriser une approche plus consensuelle, mettant l'accent sur la nécessité de partenariats dans la société.

Ces changements auraient pu suffire à assurer un retour au pouvoir, mais le Parti conservateur a gardé le pouvoir en 1987 et 1992. Sa décision de faire entrer la livre Sterling dans le SME à un cours surévalué en 1990, juste avant la démission de Margaret Thatcher, fut une erreur. L'adhésion au SME s'est révélée coûteuse et le gouvernement n'était pas prêt à payer le prix pour en rester membre. L'échec de cette pierre angulaire de la politique du gouvernement en septembre 1992 s'est traduite par un recul important du soutien populaire que le gouvernement n'est jamais parvenu à effacer. Il avait cependant gagné les élections qui avaient lieu plus tôt dans l'année, ce qui lui a permis de rester en place malgré son manque de popularité.

En 1997, le Parti travailliste souhaitait d'abord modifier les institutions du Royaume-Uni pour les rendre plus souples et plus démocratiques. Dès son arrivée, le gouvernement a entrepris des réformes institutionnelles. Les membres héréditaires de la Chambre des Lords doivent disparaître; des Parlements ont été mis en place en Écosse et au Pays de Galles; une dose de proportionnelle a été introduite dans les élections parlementaires européennes; le gouvernement s'est engagé à décentraliser son mode de fonctionnement. La Banque d'Angleterre est devenue indépendante. Le marché du travail a fait l'objet de réformes visant à augmenter le taux de participation et à réduire le chômage, notamment celui des jeunes. Un niveau beaucoup plus élevé de protection de l'emploi a été réintroduit, et le gouvernement a signé le chapitre social du Traité de Maastricht. Les dépenses d'éducation et de santé ont

fortement augmenté. Parallèlement, le gouvernement a procédé à des réductions impopulaires des prestations sociales, portant par exemple sur les allocations pour parents seuls; il persévère dans ses projets d'un ciblage plus étroit de l'aide sociale, en insistant sur le droit et le devoir de chaque individu à travailler. Le Pacte Blair/Schröder est une illustration des directions dans lesquelles le gouvernement souhaite s'engager.

La stratégie macroéconomique

Le choix de faire participer le Royaume-Uni à l'Union monétaire européenne figure au premier plan des orientations politiques du gouvernement. Bien qu'il y ait un large mouvement politique en faveur de ce choix, il était difficile de savoir, à la mi-1999, si celui-ci bénéficierait d'un important soutien populaire. A la mi-1999, le taux de change de la Livre était surévalué de 25 % par rapport à sa valeur moyenne de la période 1984-1996. Ceci devrait conduire de façon pratiquement inéluctable à un durcissement de la politique budgétaire dans les années qui viennent, ce qui est d'ailleurs en ligne avec les objectifs actuels du gouvernement. Pour donner à la politique budgétaire la souplesse nécessaire à la stabilisation du cycle conjoncturel, il faudra que le déficit budgétaire soit faible en moyenne sur l'ensemble du cycle. Le chômage a fortement baissé au cours des dernières années et l'économie est proche du plein emploi.

La stratégie macroéconomique du gouvernement est très différente de celle de ses prédécesseurs. Elle a été exposée en mars dernier dans le cadre de la présentation du budget 1999¹. Le deuxième chapitre, intitulé : « Stratégie et perspectives macroéconomiques », souligne l'importance donnée par le gouvernement à la stabilité économique. Celle-ci doit être obtenue par la politique monétaire, la politique budgétaire et la promotion de la stabilité économique internationale. En ce qui concerne la politique monétaire, une des premières décisions du gouvernement a été de rendre la Banque d'Angleterre indépendante. La banque centrale a été chargée du contrôle de l'inflation et des perspectives macroéconomiques. Elle publie un rapport trimestriel, qui comprend des prévisions d'inflation à l'horizon de deux ans. Les prévisions incluent une discussion des scénarios envisageables pour l'économie britannique.

La responsabilité de la politique monétaire est confiée au Comité de politique monétaire de la Banque d'Angleterre (CPM), composé de responsables de la Banque et d'experts extérieurs. Les délibérations

1. *Building a Stronger Economic Future for Britain*, HM Treasury, mars 1999.
Site Web : <http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/1999/index.html>.

mensuelles du CPM sont rendues publiques quinze jours après les réunions. Par conséquent les décisions du CPM sont transparentes, puisque la justification des choix est rendue publique *ex post*. Le CPM doit veiller à ce que l'inflation soit proche de 2,5 % par an (mesurée par le glissement annuel de l'indice des prix à la consommation, hors intérêts hypothécaires (RPIX²)). Si l'inflation s'écarte de la cible de plus ou moins 1 %, le Gouverneur de la Banque centrale doit s'en expliquer par écrit au Chancelier de l'Echiquier. Ce processus, caractérisé par un cible d'inflation explicite, une grande transparence, une responsabilité claire, est souvent considéré comme un modèle pour les banques centrales du monde moderne. Des systèmes équivalents existent en Suède et en Nouvelle-Zélande.

La politique budgétaire doit suivre deux règles strictes : la règle d'or et la règle d'investissement soutenable. L'objectif correspond à des déficits bien plus faibles que dans le Pacte de stabilité. Pour respecter cet objectif tout en augmentant les dépenses de santé et d'éducation, des hausses d'impôt ont été décidées dans les trois budgets de l'actuel gouvernement. Par ailleurs, le mode de contrôle des finances publiques a été complètement changé, les Services et les Agences ministériels ayant désormais beaucoup plus d'autonomie de décision en matière d'investissement et d'emploi, dans le cadre du respect d'un budget pluriannuel.

La stratégie d'ensemble du gouvernement ne répond pas à des objectifs de croissance et d'emploi à court terme, mais cherche à instaurer un cadre favorable à ces deux objectifs à long terme. Des politiques structurelles visant à augmenter l'emploi et réduire le chômage sont mises en place. Par contre, il n'y a pas de politique salariale. Lors de ses deux premières années au pouvoir, le gouvernement a contenu la progression des salaires du secteur public à un rythme modéré, mais a décidé de décentraliser, à partir d'avril 1999, la fixation des salaires au niveau des agences (*Individual Agencies*) et des ministères (*Ministries*)³. Les salaires des fonctionnaires des administrations centrales sont encore néanmoins largement déterminés par le gouvernement. Étant donné son engagement proeuropéen, le gouvernement encourage des initiatives à l'échelle de la zone euro, mais principalement en ce qui concerne des réformes structurelles du marché du travail. Le gouvernement souhaite discuter de réformes et de coordinations des marchés du travail, et a signé le chapitre social du Traité de Maastricht. Le gouvernement n'envisage pas de s'engager dans une politique budgétaire expansionniste à l'échelle européenne.

2. Dont la progression a été supérieure d'environ 1 % à celle de l'IPCH au cours des derniers mois.

3. Cette mesure est présentée dans la *Comprehensive Spending Review* juillet 1998.

La politique de l'emploi

La baisse du chômage et les créations d'emplois font partie des objectifs prioritaires que le gouvernement s'est donné en 1997. Le gouvernement a eu la chance d'être aidé dans la réalisation de ces objectifs par une conjoncture favorable, car il n'a pas mis en place de politique spécifique de soutien de la demande. Le taux de chômage, qui était de 10,5 % en 1993 a chuté à 6,3 % au dernier trimestre de 1998. Les politiques de l'emploi ont cependant connu deux grands changements, et d'autres sont à venir. Une des premières mesures prises par le gouvernement, en partie pour montrer son engagement en faveur de l'intégration européenne du Royaume-Uni, fut de signer le chapitre social du Traité de Maastricht. Nombre des engagements qui en découlaient ont été respectés. Un salaire minimum national a été instauré, une législation a été mise en place pour améliorer la sécurité de l'emploi et soutenir le rôle des syndicats. A partir de juin 1999, la durée requise pour pouvoir bénéficier d'une protection en matière d'emploi est réduite à un an et les indemnités pour licenciement injustifié sont multipliées par quatre. Une inversion complète des politiques menées dans les années 1980 n'est cependant pas envisagée. L'axe principal de la politique actuelle est d'inciter les chômeurs et les inactifs qui bénéficient de l'aide sociale à chercher un travail utile. Des ressources de montant élevé sont consacrées à cet objectif dans le cadre du *New Deal* (la nouvelle donne) et sont financées par un impôt exceptionnel sur les entreprises privatisées.

La politique active du marché du travail agit dans des directions opposées. D'un côté, l'instauration du salaire minimum national en avril 1999 a un impact négatif sur l'emploi. Le salaire minimum horaire est de 3,60 livres Sterling, sauf pour les salariés de 18 à 21 ans pour lesquels il est de 3 livres. Initialement 1,9 million de salariés devraient bénéficier de cette mesure, ce qui entraînerait une hausse des coûts salariaux d'environ 0,5 %. Les entreprises essaieront probablement de limiter la hausse des coûts salariaux unitaires par des gains de productivité, mais les gains potentiels sont limités. En augmentant la pression des salaires, l'instauration du salaire minimum national devrait avoir un impact négatif sur l'emploi. Il semble cependant peu probable que le salaire minimum affecte fortement l'emploi à court terme. Les enquêtes indiquent que les entreprises ne sont pas gênées par le niveau retenu pour le salaire minimum, ce qui laisse à penser que les pertes d'emplois immédiates résultant de cette mesure devraient être faibles.

D'autre part, le programme du *New Deal* mis en place par le gouvernement Blair devrait permettre de réduire le chômage, en particulier celui de longue durée. A l'origine, le *New Deal* devait aider les chômeurs de longue durée dans la recherche d'un emploi et proposer des emplois subventionnés ou des formations à ceux qui ne trouvaient pas d'emploi.

En décembre 1998, le programme du *New Deal* concernait 200 000 personnes, chômeurs de longue durée ou jeunes. Dans le budget de mars dernier, le *New Deal*, qui concernait déjà un large public, a été étendu, avec un programme spécifique, aux plus de 50 ans. En aidant les chômeurs de longue durée à chercher un emploi et fournissant aux personnes des qualifications de base, le *New Deal* devrait augmenter l'offre effective de travail, en allégeant la pression des salaires et en augmentant l'emploi soutenable.

Il semble improbable que le gouvernement joue de nouveau un rôle dans la fixation des salaires ou qu'il organise des concertations avec les partenaires sociaux pour définir des accords de modération salariale, bien qu'il soit plus disposé que le précédent à encourager le dialogue entre les employeurs et les syndicats. De multiples raisons expliquent cette attitude distante par rapport aux négociations salariales. A la fin des années 1970, l'idée selon laquelle le marché du travail britannique n'était pas efficient, qu'il était trop rigide, et que de grandes réformes étaient nécessaires, a fait l'objet d'un consensus de plus en plus large. En conséquence, pendant les deux décennies qui ont suivi, les syndicats ont été fortement affaiblis et le droit du travail a été en grande partie déréglementé.

En 1979, le gouvernement conservateur nouvellement élu a attribué aux syndicats une large part de responsabilité dans les problèmes de l'économie britannique et il a pris des mesures jusqu'au début des années 1990 pour réduire leurs pouvoirs. La base légale des négociations collectives et des fixations collectives des salaires a progressivement été supprimé, en particulier les *Wage Councils* en 1993. Ceux-ci fixaient le niveau des salaires minimums d'un certain nombre de secteurs. En 1975, 85 % des salariés avaient leurs salaires déterminés dans le cadre des négociations collectives ou dans celui des *Wage Councils*. En 1993, après leur suppression, le pourcentage a chuté en dessous de 50 %. Le gouvernement conservateur a encouragé la décentralisation des mécanismes de fixation des salaires et l'instauration d'une flexibilité des accords salariaux en fonction des situations et des performances des marchés locaux.

Cependant, la tendance s'est renversée en 1998 et le taux de syndicalisation a augmenté pour la première fois depuis dix-huit ans. Les propositions du gouvernement actuel devraient aussi améliorer significativement le statut des syndicats. S'il est majoritaire dans une entreprise, un syndicat sera désormais représentatif. Et même s'il est minoritaire, il pourra, après un vote, devenir représentatif si une majorité des votants (et 40 % des électeurs) s'exprime dans ce sens.

Le marché du travail britannique est l'un des moins réglementés de l'OCDE, que ce soit dans le domaine des conditions de travail, du temps de travail, des règles d'embauche et de licenciement. En 1979, par exemple, il fallait être en poste depuis au moins six mois pour être protégé d'un licenciement injustifié et avoir droit au chômage. En 1985, la

période minimale a été étendue à deux ans. Ainsi que nous l'avons déjà dit, la nouvelle réglementation a fait marche arrière sur ce point.

Enfin, les politiques passives de l'emploi ont, depuis le début des années 1980, progressivement laissé place aux politiques actives. La maîtrise des coûts de l'État-providence a pris de l'importance, ainsi que le souci des incitations au travail. La réforme de la fiscalité et des prestations sociales en porte la marque. Dans le même temps, plusieurs programmes ont été mis en place dans le but d'inciter les chômeurs à retrouver un emploi.

Dans le large éventail de mesures de politique active, certaines visent à faire tomber les préjugés des employeurs vis-à-vis des chômeurs de longue durée, par exemple : des subventions à l'emploi (programme *Workstart* en 1994-1995), des périodes d'essai en entreprise (*Work Trials*) et des programmes d'accompagnement des premiers mois dans un nouvel emploi (*Job Introduction Guarantee*). Du côté des jeunes, l'accent a été mis en priorité sur les programmes d'éducation et de formation.

Au printemps 1997, le gouvernement Blair a annoncé la mise en place d'un programme de grande envergure, concernant le retour à l'emploi obligatoire des chômeurs grâce à des subventions accordées aux employeurs potentiels. Ce programme appelé *Welfare to work* s'adresse à 250 000 jeunes au chômage depuis plus de six mois et à 266 000 chômeurs de longue durée (sans travail depuis plus de deux ans). Le premier volet du *New Deal* a pris effet en avril 1998, bien que des expériences dans des régions pilotes aient débuté dès janvier 1998. Quatre possibilités sont offertes aux jeunes chômeurs :

- une formation ou des cours à plein temps pendant un an, notamment pour les jeunes sans diplôme (NVQ level 2 ou équivalent⁴) ;
- un emploi de six mois en entreprise avec une formation financée par une subvention versée à l'employeur par l'État ;
- un emploi, avec des éléments de formation, dans le secteur associatif ;
- un emploi dans le secteur de la protection de l'environnement.

Le jeune perçoit soit un salaire, au moins équivalent à la subvention versée à l'entreprise, soit une allocation chômage, qui peut être complétée par une somme forfaitaire (de 15 livres par semaine). Dans chacun de ces cas, le jeune doit bénéficier d'une formation d'un jour par semaine ou suivre une formation qualifiante à la fin du programme.

Le *New Deal* et les mesures de politique sociale qui l'accompagnent cherchent à accroître la flexibilité du marché du travail et à renforcer la concurrence entre demandeurs d'emploi. Cette stratégie s'accompagne de réformes du système fiscal et des prestations sociales. Le système de protection sociale britannique donnait le choix aux familles entre tra-

4. Ceci correspond au niveau d'étude d'un jeune qui quitte le système scolaire à 16 ans.

vailler sans recevoir d'aides ou recevoir des prestations sociales sans travailler. Le nombre de ménages sans emploi s'est alors fortement accru, ceux-ci étant enfermés dans un système d'aides et d'incitations fiscales complexes (la « trappe à inactivité »). Un crédit d'impôt pour les familles qui travaillent (*Working Family Tax Credit*) sera créé à partir d'octobre 1999 pour donner un complément de revenus aux bas salaires, et ainsi inciter la participation sur le marché du travail. Des mesures similaires ont accompagné la baisse des allocations de parent isolé, des incitations au retour à l'emploi ont été données aux mères, et les prestations familiales ont été accrues. Ces mesures sont représentatives de la stratégie du gouvernement.

La politique budgétaire

Au cours des dernières années, l'état des comptes du secteur public a fait l'objet d'un intérêt croissant. Les statistiques officielles donnent des estimations des comptes agrégés pour chacun des grands secteurs de l'économie depuis les années 1970. Même pour le secteur public, ces comptes reposent sur une information très incomplète ainsi que sur des méthodes d'évaluation très approximatives. Un effort important est actuellement fait pour fournir des informations plus fiables et plus complètes. Le gouvernement actuel a reproché à son prédécesseur d'avoir réduit les actifs publics nets de 65 % du PIB en 1990 à 15 % en 1997. Cette baisse résulte de la combinaison d'un endettement public excessif au début des années 1980 et de la vente d'actifs publics à des prix inférieurs à leur valeur de marché. La sous-évaluation des prix des actifs privatisés était censée favoriser la détention d'actifs par les petits porteurs, mais cela s'est payé d'une baisse des actifs nets du secteur public. Le Trésor britannique a diffusé des données sur les comptes publics dans le document de présentation du budget pour la première fois à l'été 1997, en partie pour étayer les critiques du nouveau gouvernement sur la politique budgétaire laxiste du précédent. Un inventaire des actifs (*Assets register*) a aussi été publié. La modification la plus importante dans la gestion du secteur public doit avoir lieu avec le passage à un système de comptabilité basé sur les ressources budgétaires (*resource accounting and budgeting*) qui a été achevé au printemps 1999, de nouvelles mesures devant intervenir dans les prochaines années.

Selon le Chancelier, le déficit public doit correspondre à moyen terme à l'investissement net, afin que la règle d'or soit respectée. Il défend aussi la thèse selon laquelle le solde public doit être proche de l'équilibre sur l'ensemble du cycle économique. Ces deux objectifs peuvent s'avérer incompatibles (sauf si l'investissement public net est nul) et peuvent aussi ne pas représenter les meilleures règles de gestion du secteur

public. La règle d'or est un instrument utile s'il s'agit de faire en sorte que les comptes publics restent stables, puisque la dette publique augmente en fonction de la détention d'actifs. L'application de cette règle permettrait d'alléger la contrainte budgétaire qui pèse sur plusieurs gouvernements européens : elle leur permettrait d'améliorer les infrastructures de leurs pays.

Dans certaines situations, il serait préférable de financer les dépenses courantes par un déficit, et dans d'autres l'investissement pourrait facilement être financé par l'impôt. Le gouvernement britannique élabore actuellement, avec l'aide du NIESR, des « comptes intergénérationnels », qui pourraient fournir une base plus fiable pour déterminer quelles générations devraient épargner et quelles générations devraient emprunter. Ces comptes considèrent les programmes de dépenses et les recettes fiscales sur des horizons de long terme, afin d'évaluer leurs conséquences et leur équité au cours du temps. Il serait sage actuellement d'épargner, afin que le poids de l'aide qu'il faudra apporter à la population aujourd'hui vieillissante ne repose pas sur les générations futures, mais fasse dès à présent l'objet d'une constitution d'épargne. Une stratégie d'excès d'épargne de cette sorte enfreint la règle d'or. D'autres exemples montreraient à l'opposé que le déficit est souhaitable. Ainsi, lors de la réunification allemande de 1990, la sagesse consistait à répartir l'énorme poids de l'unification sur plusieurs générations, et donc de financer les subventions et les transferts courants par le déficit. Il serait sage aussi de consacrer des rentrées fiscales exceptionnelles, provenant par exemple d'une augmentation temporaire des prix du pétrole, au remboursement de la dette. Aucune de ces stratégies ne respecte la règle d'or.

Selon le gouvernement, l'investissement en infrastructures a été trop faible au Royaume-Uni alors que dans le même temps des dettes excessives étaient transmises aux générations futures. L'investissement public net ne représentait qu'un point de PIB en 1996-1997, alors que le besoin de financement net (hors recettes et dépenses exceptionnelles) en représentait 3,6 %. Leur utilisation comme marges de manœuvre pour atteindre les objectifs de solde public peut être considérée comme une des causes majeures de la baisse des investissements d'infrastructure au Royaume-Uni. Les systèmes institutionnels d'autres pays se sont révélés mieux garantir que l'investissement d'infrastructure reste à un niveau correct. Le gouvernement prévoit d'accroître l'investissement public net jusqu'à 1,5 point de PIB en 2003-2004, et l'investissement net est supposé dépasser le déficit net d'en moyenne 0,7 point de PIB au cours des cinq prochaines années.

Lors du creux du cycle en 1993, le besoin de financement du secteur public était de l'ordre de 8 points de PIB. Cette augmentation résultait d'une forte hausse des dépenses publiques avant les élections de 1992. Le gouvernement conservateur a mis en place une politique de conso-

lisation budgétaire en 1993, et plus particulièrement en 1994 en annonçant de futures hausses des taux d'imposition. Ainsi l'orientation de la politique budgétaire était annoncée à l'avance. Le programme de consolidation, qui annonçait des augmentations de taxes pour les trois années suivantes, notamment dans le domaine de la fiscalité pétrolière et du tabac, s'est poursuivi après l'arrivée du gouvernement travailliste. Le solde public était déficitaire de 6,6 milliards de livres pour l'année fiscale 1997-1998, ce qui représentait une forte amélioration par rapport aux années précédentes, et a affiché un excédent de 5,2 milliards de livres en 1998-1999. Cette amélioration résulte d'un contrôle soutenu des dépenses et d'une certaine augmentation des prélèvements obligatoires. Le solde public net, corrigé des fluctuations conjoncturelles, devrait rester proche de l'équilibre au cours des cinq prochaines années.

La stratégie d'ensemble du gouvernement vise clairement à accroître les dépenses publiques à long terme, mais à diminuer les transferts et les prestations versées. Les dépenses d'éducation et de santé doivent augmenter, en raison d'une hausse des investissements dans les écoles et des moyens supplémentaires consacrés à l'amélioration du système de soins. De 1997-1998 à 2001-2002, les dépenses de santé augmenteront de 28 % en termes réels, les dépenses d'éducation de 30 %. Il s'agit de redistribuer les ressources vers les groupes les plus pauvres. Cet objectif inspire aussi d'autres mesures fiscales, en particulier la baisse du premier taux d'imposition au niveau de 10 %, mesure symbolique qui aura peu d'impact redistributif. D'autres projets récents de modification du système fiscal ont fait l'objet d'un certain nombre de critiques : en particulier, le relèvement des taxes sur l'énergie à partir de l'an 2000 est accusé d'affaiblir la compétitivité de l'industrie, même s'il doit être accompagné d'une baisse des cotisations sociales employeurs.

Le gouvernement s'est engagé à rendre le service public plus efficace, et pense que le rôle du secteur privé est déterminant pour y parvenir. Le gouvernement précédent avait lancé le projet de financement privé d'investissements publics (*Private Finance Initiative*, PFI, voir annexe) pour augmenter les investissements sans creuser le déficit public. Le gouvernement actuel y voit la possibilité d'utiliser les compétences du secteur privé, le gouvernement devenant acquéreur de services. L'année 1998 a connu une forte hausse du nombre d'accords dans ce cadre ; ceux-ci représentaient 14 % de l'investissement du secteur public.

La PFI et les mesures qui y sont associées modifient la nature du gouvernement et sa façon d'offrir des services. Elles constituent la transformation la plus radicale de la nature du gouvernement depuis le milieu du XIX^e siècle. Associées à la mise en place d'objectifs à l'horizon de trois ans pour les ministères et les agences, elles représentent une philosophie nouvelle du secteur public. Le gouvernement donne des objectifs et un budget aux agences et aux ministères, qui doivent remplir ces

objectifs de la façon qu'ils jugent la plus appropriée, compte tenu de leurs budgets; le gouvernement central ne doit pas interférer dans leurs actions. De telles pratiques managériales ont été instaurées par exemple dans les services de police, où, depuis 1994, les chefs ont le droit de choisir le nombre de policiers qu'ils emploient. Par conséquent, le gouvernement ne fixe pas d'objectif de niveau de l'emploi public. Le gouvernement a des objectifs en terme de performance et de mise à disposition des services, mais n'en a pas en ce qui concerne les facteurs et les processus de production.

La politique sociale

Les prestations sociales ont diminué progressivement, les conditions d'éligibilité ayant été restreintes pendant les années 1980. Le processus de réforme a cependant été inégal, des élargissements compensant parfois des limitations, au moins jusqu'à une période récente. Les questions d'inégalités de revenus et de pauvreté ont fait l'objet de moins d'attention; les allocations chômage ont connu une baisse substantielle relativement aux salaires, alors que dans le même temps plusieurs prestations devenaient plus généreuses, et de couverture plus large. Les réformes de la fiscalité et des prestations sociales visaient clairement à accroître l'écart entre les revenus du travail et les revenus des sans emplois, étant conçues pour créer une incitation à quitter une situation de dépendance de prestations sociales. L'accent a été mis sur cette incitation au retour à l'emploi en 1988, avec l'instauration du crédit d'impôt pour les familles (*Family Credit*), une prestation sous conditions de ressources, accordée pendant six mois aux familles dont un des membres, au moins, travaillait plus de 16 heures par semaine, mais dont le revenu était inférieur à un certain niveau. Ce complément de ressources pour les bas revenus a creusé l'écart entre les revenus du travail et ceux du chômage, incitant les personnes sans emploi à rechercher un revenu lié au travail. 750 000 familles bénéficiaient de ce crédit d'impôt en 1996.

En 1986, l'instauration d'entretiens obligatoires (*Restart*) a permis aux services de l'emploi d'évaluer la disponibilité des individus et leurs efforts de recherche d'emploi. En 1995, la mise en place d'une nouvelle allocation de demandeur d'emploi et d'une nouvelle prestation d'invalidité ont réduit le nombre de bénéficiaires de ces prestations ainsi que le niveau moyen de celles-ci. L'allocation de « chercheur » d'emploi (JSA) s'est substituée à l'allocation-chômage et à la garantie de ressources (*Income Support*) des chômeurs. Auparavant, le chômeur qui remplissait les conditions de durée de cotisation avait droit à une allocation chômage pendant douze mois, avant de basculer sur un système de garantie de ressources, soumise à conditions de ressources. En pra-

tique, la plupart des gens réclamaient cette aide bien avant la limite des douze mois, du fait du bas niveau des allocations chômage. La JSA a abaissé à six mois la période de versement de l'allocation non soumise à conditions de ressources. En même temps, les efforts de formation et de recherche effective d'un emploi sont des éléments cruciaux du dispositif de la JSA. Cette évolution vers des prestations soumises à condition de ressources a renforcé les incitations à trouver un emploi mais a conduit à des taux de remplacement pour le chômage bien plus bas que dans la plupart des pays de l'OCDE. En 1994-1995, les taux de remplacement étaient en moyenne de 65 % pour les hommes vivant en couple avec deux enfants, contre 80 % environ aux Pays-Bas et au Danemark.

Ces réformes de l'État-providence ne sont pas susceptibles d'être remises en cause par le gouvernement du *New Labour*, car elles correspondent à la nouvelle pensée du Parti. Au Royaume-Uni, l'État-providence date des années 1940, mais il a connu des réformes successives qui ont étendu sa portée au-delà des visions de ses fondateurs. Par exemple, l'élargissement et la plus grande générosité des allocations d'invalidité datent du gouvernement travailliste des années 1970. Ces mesures étaient initialement censées concerner 100 000 personnes, mais en 1999, environ 1,4 million de personnes perçoivent des prestations d'invalidité, sous une forme ou une autre, bien que leur nombre ait baissé depuis les réformes de 1995. Le bénéfice des prestations a été étendu à des catégories de personnes qui n'étaient pas censées en recevoir à l'origine. Certaines de ces catégories peuvent être reclassées dans celles des chômeurs qui ne subissent pas de pression pour trouver un emploi, d'autres peuvent être considérées comme erronées au regard de l'esprit de la législation. Le gouvernement change actuellement la réglementation pour tous les nouveaux bénéficiaires de ces allocations, qui auront désormais à faire la preuve de leurs efforts de recherche d'emploi s'ils sont déclarés aptes à travailler, et les aides seront soumises à conditions de ressources.

Cet exemple illustre la manière dont l'État-providence a évolué sans plan d'ensemble délibéré. Le gouvernement actuel essaie donc de rationaliser la structure d'ensemble du système, en lui donnant des fonctions claires. La refonte de l'État-providence doit garantir une aide importante à ceux qui en ont besoin et assurer une redistribution des revenus vers les pauvres. Cela suppose de s'éloigner du principe d'universalité, principe qui semble effectivement s'éroder progressivement. La réforme en cours met l'accent sur le rôle primordial du travail comme meilleure issue possible au problème de pauvreté. Elle est conçue pour accroître l'incitation au travail tout en diminuant la générosité des prestations sociales pour la plupart des bénéficiaires. Le gouvernement s'est également engagé à construire une société plus juste ; dans ce but il a augmenté les allocations familiales en avril 1999, une hausse supplémentaire de 3 % en termes réels devant avoir lieu en avril 2000. Il a aussi rem-

placé l'abattement fiscal dont bénéficiaient les couples mariés par un crédit d'impôt pour les enfants, augmentant ainsi le revenu des familles avec enfants au détriment de celui des couples mariés sans enfants. La concentration des prestations sociales en faveur des familles les plus pauvres, avec enfants, a été renforcée dans le budget 1999, avec l'augmentation du montant du *Working family tax credit* et des garanties de revenus (*Income Support*).

Une des missions essentielles de l'État-providence est de garantir aux personnes âgées un niveau de vie convenable. Au Royaume-Uni, les mesures prises dans les années 1980 et 1990, c'est-à-dire la décision d'indexer les prestations sociales aux prix, et les diverses réformes des retraites publiques (*State Earnings-Related Pension Scheme*, SERPS), étaient susceptibles de créer un problème de pauvreté massive chez les retraités. Pour éviter que cela ne se produise, le gouvernement a proposé une réforme du système actuel des transferts en faveur des retraités⁵. L'idée est de garantir le niveau de vie des retraités les plus pauvres en indexant les prestations sous conditions de ressources (*Income Support*) sur les salaires et non sur les prix. La prestation sera rebaptisée « garantie de revenu minimum ». Le système des SERPS sera remplacé au début du siècle prochain par un nouveau système (*State Second Pension*, SSP). Ce système apportera une retraite publique complémentaire à taux unique aux personnes ayant des revenus inférieurs à 9000 livres par an. Les personnes situées dans les tranches de revenus comprises entre 9000 et 18500 livres par an bénéficieront de réductions d'impôt plus élevées sur les sommes versées aux fonds de pensions privés. Des fonds seront créés pour offrir une possibilité de constitution d'épargne moins coûteuse à ceux qui n'ont pas accès aux plans de retraites des entreprises.

Le SSP sera financé par le fonds national d'assurance (*National Insurance Fund*), comme c'est actuellement le cas de la retraite de base, des SERPS et des autres prestations sociales. Ceci signifie que les taux de cotisation au NIC (*National Insurance Contributions*) qui sont calculés de sorte à équilibrer les recettes et les dépenses du système par répartition, seront affectés par la mise en place du nouveau système. La version préliminaire du document vert projetait une baisse progressive des taux de cotisation au système de retraite par répartition, mais dans les propositions du gouvernement les taux restent pratiquement inchangés pendant la première moitié du siècle prochain.

Au total, l'engagement en faveur de la protection sociale est fort, mais repose sur deux piliers. Les individus doivent être persuadés qu'il leur faut assurer leur propre avenir, en particulier pour la retraite. Ceux qui ne peuvent pas le faire recevront une aide, mais ni aux niveaux, ni dans des conditions qui inciteraient la majorité d'entre eux à compter

5. *A New Contract for Welfare : Partnership in Pensions*, Department for Social Security, 1998.

sur ce système. Ceux qui ne peuvent pas s'assurer ou qui sont dans des situations difficiles, comme les personnes peu qualifiées avec des enfants, bénéficieront d'une aide, mais elles seront incitées à modifier leur situation en suivant des formations, et seront aidées dans cette démarche par des allocations familiales plus généreuses.

La politique industrielle

Dans une certaine mesure, le gouvernement envisage la politique de la concurrence, tout du moins dans un environnement international, comme l'équivalent de politiques d'incitation à la productivité. Une concurrence rigoureuse est envisagée comme complément essentiel de ces politiques et la récente Loi sur la concurrence, établie sur le modèle de la directive de la Commission européenne (articles 85 et 86) est conçue pour permettre sa mise en œuvre sans imposer de contraintes inutiles aux entreprises. Le Bureau chargé du contrôle de la loyauté dans les relations commerciales (*Office of Fair Trading*) s'est vu accorder de nouveaux pouvoirs et de nouvelles ressources pour veiller à ce que la loi soit appliquée. Le Royaume-Uni prêtera un appui vigoureux aux mesures de l'Union européenne visant à renforcer la concurrence sur le marché des biens et la libéralisation des marchés financiers car il estime que c'est un domaine où il détient un avantage comparatif. Le Royaume-Uni souhaite que l'OMC et l'OCDE agissent en faveur du développement de la concurrence. Il désire également faire progresser le programme du Marché unique, particulièrement pour les services financiers et pour les protocoles de reconnaissance des qualifications, secteurs où il estime également avoir un avantage comparatif.

En mai 1979, à son arrivée au pouvoir, le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher avait engagé un vaste programme de réformes structurelles. Les politiques de l'offre ont commencé par la mise en œuvre d'une nouvelle approche de la concurrence et de l'industrie, avec en premier lieu l'abolition du contrôle des changes, la déréglementation des marchés et la réorientation des industries nationalisées vers un objectif plus commercial. De nombreuses réformes se concentrèrent alors sur le marché du travail en vue d'en réduire les rigidités, d'augmenter la mobilité du travail et les incitations à travailler. Le Royaume-Uni est maintenant considéré comme l'une des économies les plus ouvertes et libérales de l'OCDE.

Les réformes des marchés financiers et réels se sont largement concentrées sur l'augmentation de la concurrence, *via* la déréglementation et la libéralisation des échanges. La suppression du contrôle des changes en 1979 a permis de libéraliser les marchés financiers. Au cours de cette même année, les restrictions officielles sur les investissements

à l'étranger ont été assouplies. La Loi sur la concurrence de 1980 a aboli la Commission des prix et a mis un terme à tout contrôle des prix. 1982 vit la fin de la réglementation des ventes à crédit au consommateur puis, en 1986 ce fut le « Big Bang » des réformes de la Bourse. C'était la refonte la plus complète de la législation réglementant l'investissement des entreprises depuis plus de quarante ans. Les sociétés britanniques furent donc rapidement exposées aux taux de rendement internationaux du capital.

En 1979, le gouvernement s'est également lancé dans un programme de privatisation ambitieux visant à améliorer les performances des sociétés du secteur public et à augmenter les recettes publiques. Depuis, le gouvernement a privatisé plus de cinquante grandes entreprises, en particulier une part importante de British Telecom en 1984, les industries du transport aérien, du gaz, du charbon, de l'électricité et des chemins de fer. Le poids du secteur détenu par l'État est maintenant fortement réduit. Il existe encore quelques projets de privatisations : le *Tote* (service des paris sur les courses de chevaux), puis les services du contrôle du trafic aérien. C'est assez peu en deux ans, mais cela s'explique par l'étendue des mesures prises par le précédent gouvernement et par la décision de développer l'Initiative de financement privé (PFI) pour accroître les partenariats publics-privés. Ces dispositifs ont été encouragés comme alternative à la privatisation dans des domaines comme le métro de Londres ou la construction d'autoroutes.

Le Royaume-Uni fut l'un des premiers pays européens à ouvrir les services publics aux pressions de la concurrence et aux règles du marché. L'une des initiatives importantes fut la mise en place d'appels d'offres obligatoires et de sous-traitance d'un certain nombre de services publics (collecte des déchets, nettoyage des voies publiques, etc.). A partir de 1980, le Service national de santé (NHS) fit également l'objet de réformes importantes ; il est de plus en plus fréquent que les soins médicaux soient fournis par le secteur privé, dans le cadre de contrats passés avec le gouvernement par l'intermédiaire de sociétés hospitalières (*Hospital Trusts*) ou de toute autre agence de ce type. Avec la création de partenariats publics/privés et la privatisation des services publics ayant un pouvoir de marché considérable — comme par exemple le gaz, l'eau ou l'électricité — la régulation est devenue une des préoccupations croissantes du gouvernement.

Les autorités responsables de la régulation jouent un rôle essentiel. Elles encouragent ou favorisent la concurrence dans des domaines où elle était absente et incitent à la mise en place de prix plafond là où la concurrence ne peut pas être forte. Le niveau et l'efficacité des prestations semblent s'être améliorées dans des domaines comme les télécommunications, le gaz et l'électricité, et le gouvernement actuel a tiré des leçons de cette expérience. Les nouvelles initiatives viseront à augmenter la protection des consommateurs, tout en encourageant l'emploi

et la prospérité. Pour ce faire, certaines réglementations devront être simplifiées, notamment celles émanant de l'Union européenne, afin de stimuler la concurrence internationale et, par-là même, améliorer la croissance de la productivité.

Le gouvernement considère qu'il doit jouer un rôle actif dans la création d'un meilleur environnement pour la production et l'innovation. Dans ce domaine, le Royaume-Uni a connu des échecs et des succès. Le déclin relatif des dépenses dans le secteur de la Recherche et du Développement (R&D) est dû en partie à la réduction des fonds publics mais également au fait que le système éducatif, notamment au niveau supérieur, n'a pas été conçu pour former des chercheurs en sciences appliquées. De 1986 à 1996, la R&D du secteur commercial et industriel, la principale source d'innovations dans une économie moderne, est passée de 1,5 à 1,2 % du PIB tandis qu'en France, elle passait de 1,2 à 1,5 %. Ce chiffre était, pendant toute cette période, nettement supérieur en Allemagne et aux États-Unis. Le livre blanc sur la Compétitivité de 1998 préconise des mesures d'encouragement à la R&D. Le Budget a augmenté les crédits d'impôts pour les entreprises et l'enveloppe consacrée à la recherche fondamentale dans les universités ; par ailleurs, ces dernières sont encouragées à s'impliquer davantage dans la diffusion commerciale des résultats de leurs recherches. L'État et la *Wellcome Foundation* investiront environ 1,4 milliard de livres dans la modernisation de la recherche en sciences et en ingénierie. L'innovation se fait dans des domaines où il existe des économies d'échelle externes ; ces dernières doivent être encouragées dans des domaines comme, par exemple, la biotechnologie par la suppression des restrictions de projets qui empêchent la croissance optimale de groupes comme celui du cercle de biotechnologie de Cambridge. C'est un secteur où le Royaume-Uni a été à la pointe de l'innovation et de la production pendant plusieurs années ; il reste un *leader* mondial, en deuxième position, juste après les États-Unis. Toutefois, la progression rapide des performances de l'industrie allemande des biotechnologies, depuis 1993, est jugée préoccupante. Un groupe d'étude doit réfléchir sur la manière d'encourager, avec l'aide du gouvernement, les développements dans ce secteur.

Les innovations techniques dans le domaine de l'informatique et de la biotechnologie sont souvent introduites par des entreprises et des établissements de recherche de très petite taille constitués pour développer de nouveaux produits. Ces entreprises spéculatives connaissent de fréquentes faillites mais leur rôle est crucial dans la croissance de ces nouveaux secteurs. Afin de les encourager, les lois sur l'insolvabilité ont été modifiées et la faillite a été rendue moins infamante. Avec six établissements financiers, le gouvernement a créé un fonds (*Enterprise Fund*) dont l'objet est de fournir du capital risque à ce type d'établissement.

Dans d'autres domaines aussi, le gouvernement veut jouer un rôle plus actif que son prédécesseur. Pour lutter contre le manque de com-

pétences, il a décidé une augmentation annuelle des dépenses d'éducation de 5 %, en termes réels, pendant trois ans. Tous les niveaux d'enseignement sont concernés, en particulier la formation permanente et l'enseignement supérieur. Des moyens seront mis à la disposition de l'ensemble de la population pour l'encourager à accroître ses compétences. L'acquisition de compétences permettant aux individus d'être mieux armés dans une économie basée sur l'informatique et pilotée par des connaissances sera privilégiée. Le Royaume-Uni est, c'est un fait connu, particulièrement pauvre en compétences intermédiaires et en sciences appliquées; ces domaines doivent être développés.

Face à la globalisation

Le Royaume-Uni est une économie ouverte depuis de nombreuses années, tant en terme d'échanges commerciaux qu'en terme d'exposition aux marchés internationaux des capitaux. La libéralisation des échanges commerciaux et l'intégration des marchés des capitaux ont aidé à faire passer le taux d'ouverture du Royaume-Uni (importations plus exportations/PIB) de 41,4 % en 1977 à 63,7 % en 1997. L'intégration économique a été particulièrement marquée dans l'industrie manufacturière et de produits de base où le montant des échanges représente maintenant quasiment le double de la valeur ajoutée. En dehors de ces industries, le degré d'ouverture n'a quasiment pas changé au cours des vingt dernières années, même si dans certains secteurs, notamment les services financiers, des liens internationaux se sont développés.

Selon le gouvernement, le Royaume-Uni a tout à gagner d'une plus grande libéralisation des marchés globaux des capitaux et des échanges de biens et services et du maintien de l'accès aux marchés de l'Union européenne. Ce point de vue explique les orientations actuelles des politiques de la concurrence, budgétaire et industrielle, ainsi que la décision sur l'entrée dans la zone euro.

Le livre blanc sur la compétitivité de 1998 souligne à quel point la globalisation a stimulé la concurrence des marchés des produits au Royaume-Uni. Il montre qu'une ouverture croissante a permis d'accélérer le rythme du progrès technologique au Royaume-Uni, les investissements directs étrangers favorisant l'apport d'idées neuves et de nouvelles pratiques de travail dans les pays d'accueil. Selon une étude de Barrell et Pain⁶, les entrées d'investissements directs expliqueraient environ 30 % de la croissance de la productivité du travail dans l'industrie manufacturière du Royaume-Uni de 1986 à 1996.

6. Cf. Barrell R & Pain N. : « Foreign Direct Investment, Technological Change, and Economic Growth Within Europe », *The Economic Journal*, vol. 107, n° 445, novembre 1997.

L'examen des facteurs déterminant l'implantation des entreprises en Europe montre que le Royaume-Uni a eu tendance, dans le passé, à attirer des activités relativement intensives en main-d'œuvre, soutenant la concurrence en termes de coûts relatifs grâce aux mesures prises pour déréglementer le marché du travail. D'autres pays comme l'Allemagne et la France ont suivi des voies différentes, attirant davantage les investissements grâce à la disponibilité d'une main-d'œuvre déjà qualifiée, ce qui permet aux investisseurs de bénéficier pleinement des nouvelles technologies, de la proximité de grands marchés ou d'entreprises innovantes.

Le gouvernement connaît les coûts et les risques du maintien d'une stratégie d'incitation à l'investissement reposant uniquement sur des bas prix relatifs des facteurs, alors que d'autres localisations à faibles coûts gagnent de plus en plus de terrain, notamment les PECO. Les politiques visant à influencer les facteurs spécifiques de la localisation des entreprises reçoivent désormais une attention plus soutenue. Il en est ainsi des mesures visant à encourager les coopérations par l'intermédiaire de réseaux, avec les changements que cela implique dans le système d'organisation, des crédits d'impôts à la R&D pour encourager la recherche fondamentale et des mesures pour améliorer les compétences de la main-d'œuvre.

La globalisation oblige également à redéfinir les politiques de l'emploi. Le gouvernement a annoncé une série de mesures pour réduire l'exclusion sociale et améliorer la situation des travailleurs à bas salaires, reconnaissant que si le libre échange et les mouvements de capitaux améliorent le bien-être général, ils créent des perdants au même titre que des gagnants. Ainsi, la concurrence venant de localisations moins coûteuses, permise par les échanges commerciaux et l'externalisation, a contribué à la baisse de l'emploi et des salaires des travailleurs non qualifiés au cours des vingt dernières années. Le Royaume-Uni a été plus touché que les autres pays européens, en raison sans doute de ses mauvais résultats en matière de formation en travailleurs de qualifications intermédiaires. Le gouvernement du New labour accorde une forte priorité à remédier à ce problème.

Au Royaume-Uni, comme aux États-Unis, l'inégalité des salaires s'est accrue : le ratio des salaires des déciles D9/D1 des hommes est passé de 2,86 en 1975 à 3,96 en 1996, alors que celui des femmes passait de 2,91 à 3,54. L'inégalité des salaires qui avait légèrement régressé de 1975 à 1980 s'est fortement accrue dans les années 1980 ; sa hausse a ralenti dans les années 1990.

La politique européenne

Le souci de favoriser le développement du marché des capitaux a également un impact important sur les politiques macroéconomiques. En décembre 1997 le Trésor a proposé cinq critères pour décider si le Royaume-Uni devait entrer dans la zone euro. Deux concernent l'impact de l'entrée sur les marchés des capitaux. Le premier est de déterminer l'impact de la non participation à l'Union monétaire sur la position compétitive des services financiers. Le second est de savoir si l'entrée dans la zone euro aurait un impact important sur les décisions d'investissement à long terme des entreprises et, plus particulièrement, de savoir si la disparition de la volatilité du taux de change nominal encouragerait l'investissement direct étranger.

Le gouvernement actuel s'engage à maintenir l'ouverture des marchés des échanges commerciaux et d'investissements afin d'améliorer les perspectives de croissance et d'augmenter la pression concurrentielle dans les marchés des produits. Il reste également fortement favorable au libre échange en Europe et ailleurs. Il soutient le cycle de négociations en faveur d'une plus grande libéralisation des échanges, qui se déroule sous les auspices de l'OMC, à l'occasion du changement de millénaire. Le gouvernement désire que l'Union européenne poursuive des politiques similaires : « ... le Royaume-Uni estime que l'Union européenne doit continuer à jouer un rôle prépondérant dans le combat pour la réduction des restrictions de libre circulation des produits, des services et des investissements. Elle doit rechercher l'ouverture des marchés par tous les moyens : unilatéralement, bilatéralement et multilatéralement »⁷.

Le gouvernement estime que le Marché unique a apporté des avantages importants aux économies européennes. Il est en faveur d'une plus grande libéralisation des marchés nationaux dans des domaines comme les services financiers, les télécommunications et les marchés publics, et d'une plus grande reconnaissance mutuelle des normes nationales. Par contre, il est réticent à l'harmonisation des politiques fiscales et, notamment, de la fiscalité des entreprises. Il manifeste une certaine opposition quant à l'instauration d'une retenue à la source de 20 % sur les revenus du capital des non-résidents, mais l'objection porte plus sur les méthodes que sur le principe. Il ne pourrait accepter une taxe portant sur les revenus du capital des personnes physiques que si elle exonérait les détenteurs non européens et les grosses sociétés. Toutefois, certains milieux y sont totalement hostiles de peur qu'elle mette en cause la prééminence de la City en tant que centre financier en Europe.

7. Cf. paragraphe 1.3, *UK Progress Report on Product, Services and Capital Markets*, HM Treasury, décembre 1998.

Le gouvernement Blair s'est opposé aux mesures visant à harmoniser les structures de la fiscalité des entreprises au sein de l'Union européenne, notamment en raison des avantages qui résultent, sur le plan politique, de la liberté de pouvoir modifier les taux d'imposition. Une harmonisation formelle pourrait empêcher des allègements conçus pour atteindre des objectifs précis, comme l'encouragement des dépenses de R&D. Toutefois, le gouvernement est favorable aux politiques sociales communes; il s'est engagé sur le Chapitre social et cherche à limiter le temps de travail dans le sens des directives européennes.

Le gouvernement pourrait être plus favorable à des mesures d'harmonisation de la fiscalité indirecte, même si cette harmonisation a plus de chances de se faire de manière informelle par des choix budgétaires que par le biais de traités formels de l'Union européenne. Dans les années 1990, la fiscalité indirecte sur les produits pétroliers, le tabac et l'alcool a progressé particulièrement rapidement au Royaume-Uni. Il en est résulté une progression de la contrebande et des achats de résidents du Royaume-Uni dans d'autres pays de l'Union européenne. De même, des entreprises de transport routier transfèrent leur siège social hors du Royaume-Uni.

Conclusion

Le nouveau gouvernement a conservé nombre des réformes initiées par son prédécesseur. Il modernise les institutions politiques. Il a transformé la gestion des finances publiques et le statut de la Banque centrale. Il veut modifier la structure de l'économie britannique et améliorer les perspectives de croissance à long terme. Il tente d'opérer un changement radical de l'État-providence. Il favorise l'intégration européenne, mais refuse toute avancée vers le fédéralisme accru, en partie parce qu'une telle évolution serait impopulaire. C'est à de nombreux égards une administration très libérale, avec un fort engagement en faveur de l'ouverture économique. Toutefois, ce gouvernement a instauré un salaire minimum, a amélioré la protection de l'emploi et la reconnaissance des syndicats.

ANNEXE

L'initiative de financement privé

Le Rapport sur la stratégie économique et budgétaire (*Economic and Fiscal Strategy Report*), publié par le gouvernement en juin 1998, stipule clairement que l'Initiative de Financement Privé (PFI) restera un élément important de la stratégie d'investissements publics, malgré l'augmentation prévue des dépenses d'investissements du secteur public.

La PFI fut annoncée à l'automne 1992, en pleine crise macroéconomique. Elle comportait des changements importants des modalités de contrôle des dépenses publiques par le Trésor. Ainsi, des investissements financés sur fonds privés pouvaient être entrepris sans qu'une évaluation détaillée des coûts de ces projets sur la base d'un financement public soit requise; les projets pouvaient dès lors être conçus indépendamment des contraintes imposées aux dépenses publiques. A partir de novembre 1994, le Trésor a décidé de n'approuver aucun financement public d'investissements importants sans que la possibilité de les convertir en projet PFI n'ait été étudiée en détail.

Selon l'opinion générale, la principale raison de l'introduction de la PFI était de réduire les dépenses publiques et le besoin de financement du secteur public (PSBR). « *Pour le gouvernement, le grand attrait de la PFI est qu'elle permet que des infrastructures soient réalisées sans que cela apparaisse comme une augmentation du PSBR* »⁸. Toutefois, l'attitude du Trésor était, et reste, ambiguë. Il cherche à réduire les dépenses totales mais il ne veut affaiblir ses propres capacités de contrôle. Le danger de la PFI est qu'elle finisse par se réduire à une forme de débudgétisation. Les services ministériels, les agences et les administrations locales peuvent l'envisager simplement comme un moyen de contourner les contrôles du Trésor. De la même manière, le secteur privé peut l'envisager comme un moyen de prêter de l'argent à l'État à des taux nettement supérieurs à ceux des fonds d'État.

En se faisant l'avocat de la PFI, le gouvernement répondait à diverses motivations : s'il voulait procéder à des réductions immédiates des dépenses, il tenait également à instaurer une meilleure gestion des actifs du secteur public. Le secteur privé vit dans un environnement concurrentiel qui l'incite à utiliser les ressources de manière efficiente. Il dispose parfois d'expériences et de compétences qui n'existent pas dans le secteur public. Mais avant tout, la philosophie politique du gouvernement était que l'État ne doit rien faire que le secteur privé puisse

8. Grout P. : « The Economics of the Private Finance Initiative », *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), hiver 1997, pp. 53-66.

faire. Une frontière devait être tracée quelque part entre, par exemple, le juge et le gardien de prison ou entre le médecin des services de santé et le personnel de salle à l'hôpital.

La délimitation de la frontière entre les financements et la propriété publics et privés, a fait l'objet d'un vaste débat⁹. Les avantages de la PFI apparaissent le plus clairement lorsque la responsabilité de la construction va de pair avec celle de la maintenance et de l'exploitation ultérieure. Construire de façon fiable s'avérera rentable par la suite; dans le passé, c'est l'absence de fiabilité qui a été à l'origine de problèmes graves dans plusieurs programmes d'autoroutes et de logements sociaux financés sur fonds publics mais construits par le secteur privé. Depuis, certaines prisons privées ont été conçues de manière à fonctionner d'une manière moins coûteuse que cela n'était possible dans le secteur public. Certains hôpitaux ont été mieux et plus rapidement construits quand l'entrepreneur n'était pas payé tant qu'un niveau de service satisfaisant n'était pas atteint. Ces considérations font de la PFI une option séduisante, même quand des fonds publics sont disponibles.

L'évaluation et l'affectation des profits réalisés par les investissements financés par la PFI ont été la cause de nombreux litiges et déceptions lors des premières années de la PFI. On ne sait toujours pas avec clarté comment résoudre ces litiges, en particulier quand cette rentabilité dépend de décisions publiques. Faut-il rembourser un gestionnaire de prisons quand celle-ci se vide en raison de mesure de grâces ?

L'effet de la PFI, à ce jour, a été de ralentir les investissements et non de les accélérer. L'initiative est clairement conçue comme un substitut à l'investissement public et non comme un supplément. Le comité du Trésor est arrivé à cette conclusion lors de l'examen réalisé en 1996. La PFI ne s'est pas avérée jusqu'à ce jour être un bon substitut. Ceci est dû principalement aux retards administratifs et à la réticence du secteur privé à s'engager dans une relation nouvelle. Le problème n'est pas le manque de fonds disponibles pour réaliser des investissements; le secteur privé a accès aux marchés des capitaux mondiaux. Il y a longtemps que les incertitudes relatives au soutien des partis politiques à l'initiative ont été levées. L'expérience du Tunnel sous la Manche peut avoir provoqué une certaine réticence, mais ce n'est pas là qu'il faut chercher la principale raison du retard.

Au cours des cinq dernières années, l'existence de la PFI a empêché l'avancement de certains investissements qui auraient dû être réalisés par le secteur public. De même, certains projets ont été réalisés en grande partie parce qu'ils étaient bien adaptés à ce type d'arrangement contractuel. Du point de vue du Trésor et, bien sûr, du contribuable, le problème est d'établir les priorités. Il serait bizarre que les investissements du sec-

9. Voir, par exemple, le recueil d'articles parus dans *Oxford Review of Economic Policy*, hiver 1997.

teur public soient déterminés par les grandes institutions de la City et non par le gouvernement et ses représentants.

Certains investissements ne semblent pas adaptés à la PFI. Celle-ci jouera certainement un rôle important à l'avenir et progressera tant en ampleur qu'en portée. Ceci ne signifie toutefois pas qu'il ne peut pas y avoir d'investissements financés de manière traditionnelle par des emprunts du secteur public. Il n'y a pas de raison valable en vertu de laquelle le secteur public ne devrait pas détenir certains des actifs qu'il utilise, sous réserve qu'il soit responsable de cette propriété. Le secteur public ne devrait pas être soumis à une contrainte sur ses dépenses courantes qui l'empêcherait de réaliser des projets d'un bon rendement social.

Achévé de rédiger le 22 juillet 1999

