

## Chapitre 2

# Croissance, productivité et innovation

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

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

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

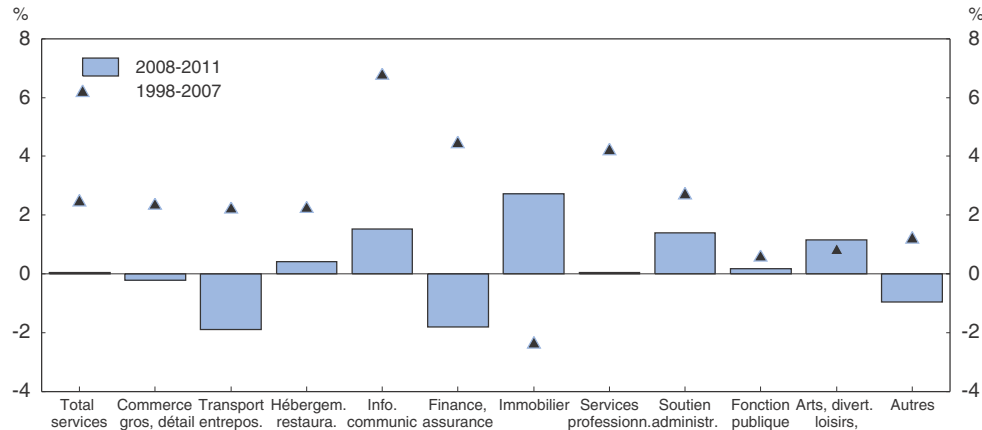
À l'évidence, aucun facteur ne peut à lui seul expliquer la forte baisse du niveau de la productivité au Royaume-Uni depuis 2007. Celle-ci est plus vraisemblablement imputable à l'effet cumulé de plusieurs facteurs, notamment des problèmes de mesure, la rétention de la main d'œuvre qualifiée, la modération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

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


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

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

Graphique 2.1. **Croissance de la productivité des secteurs de services**<sup>1</sup>



1. Production par heure travaillée.  
Source : Office for National Statistics.

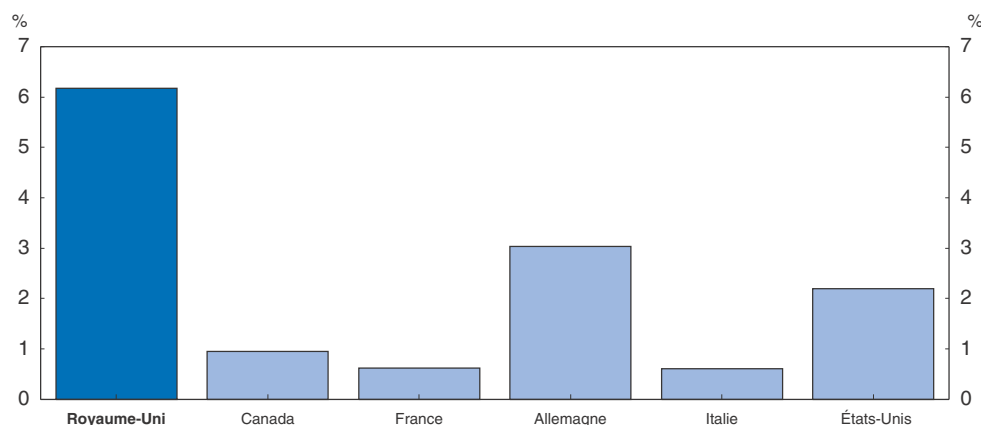
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932768296>

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

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


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

1998-2007



1. Croissance annuelle moyenne du PIB par heure travaillée.

Source : Base de données OCDE sur la productivité.

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

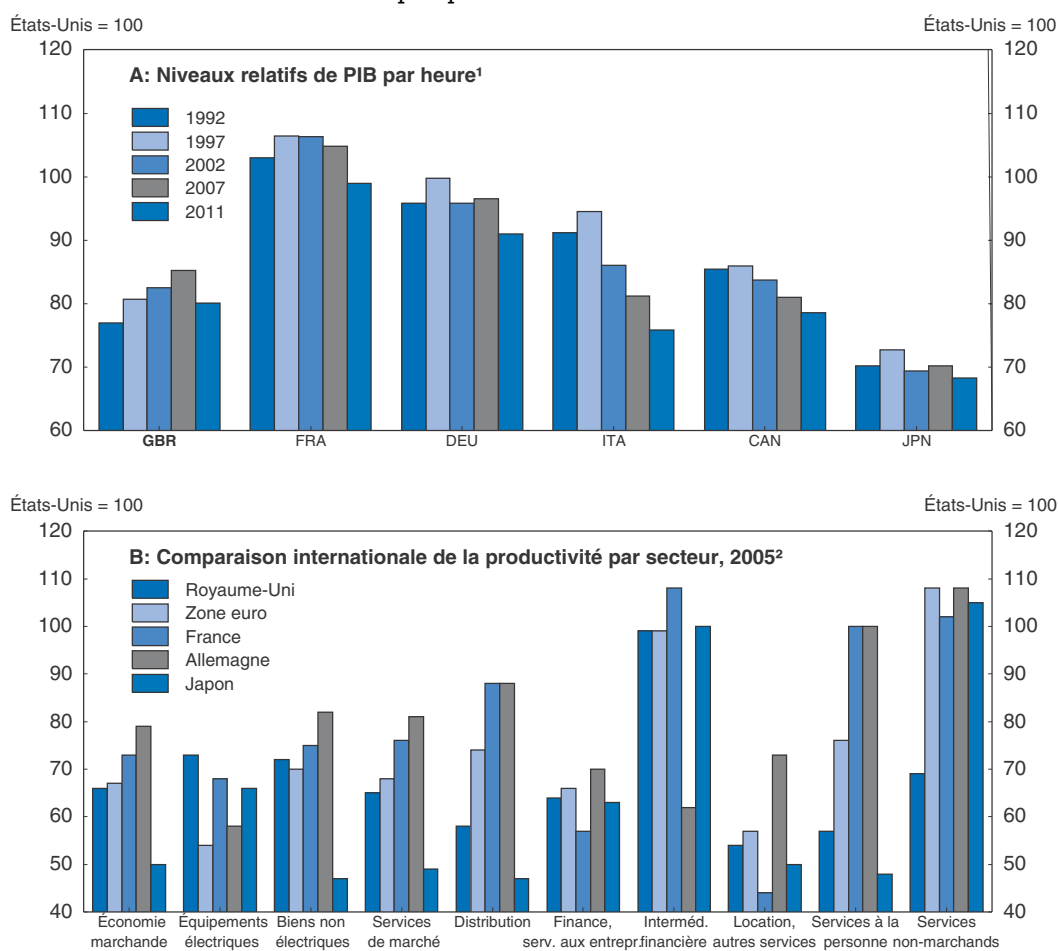
et la structure de l'économie s'est transformée. Pendant la décennie qui a précédé la crise, d'importantes avancées ont été entreprises dans le sens de la concurrence et de la déréglementation, et la productivité en a vraisemblablement bénéficié pendant plusieurs années : restructuration de l'industrie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

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

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


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

Graphique 2.3. Productivité



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

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

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

### **Deux facteurs importants : les qualifications et la qualité du management**

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

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

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

### **Politiques en faveur de la productivité**

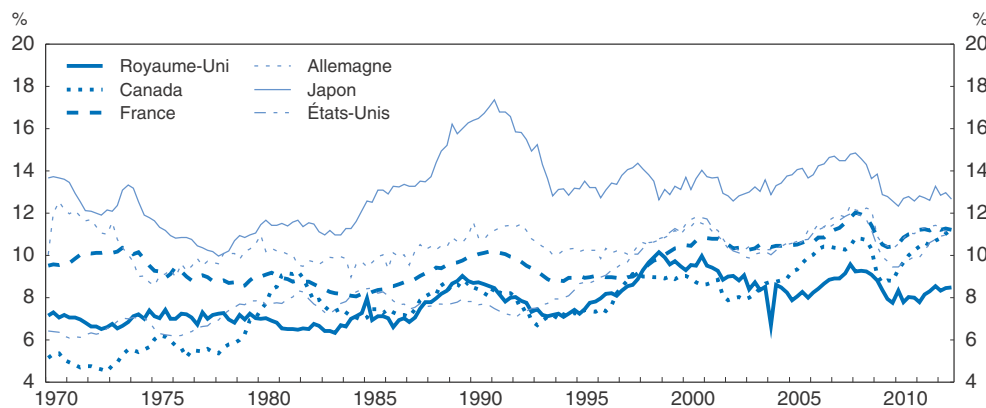
#### ***L'investissement en actifs physiques, notamment les infrastructures, pourrait être accru***

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

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


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

Graphique 2.4. **Investissement des entreprises**<sup>1</sup>  
En pourcentage du PIB



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

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

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

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

Tableau 2.1. **Décomposition des taux moyens annuels de croissance de la valeur ajoutée<sup>1</sup>**

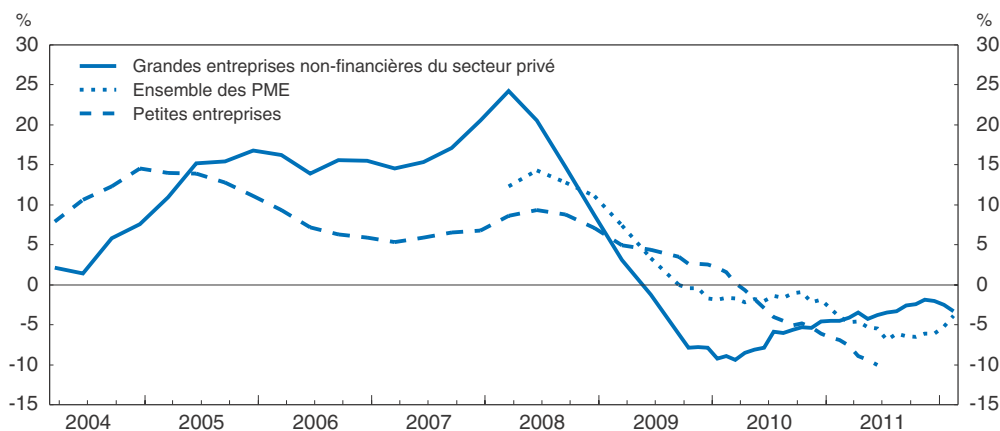
		Royaume-Uni	France	Allemagne	Italie	États-Unis	Japon
<i>Taux moyen annuel de croissance du PIB (%)</i>							
Variation du PIB en volume	1998-2007	2.9	2.3	1.7	1.4	3.0	1.0
	2008-2011	-0.8	0.1	0.6	-1.2	0.2	-0.7
<i>Dont :</i>	<i>Contribution en points de pourcentage à la croissance moyenne annuelle du PIB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

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


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

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

Taux de variation en glissement annuel



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

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

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

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



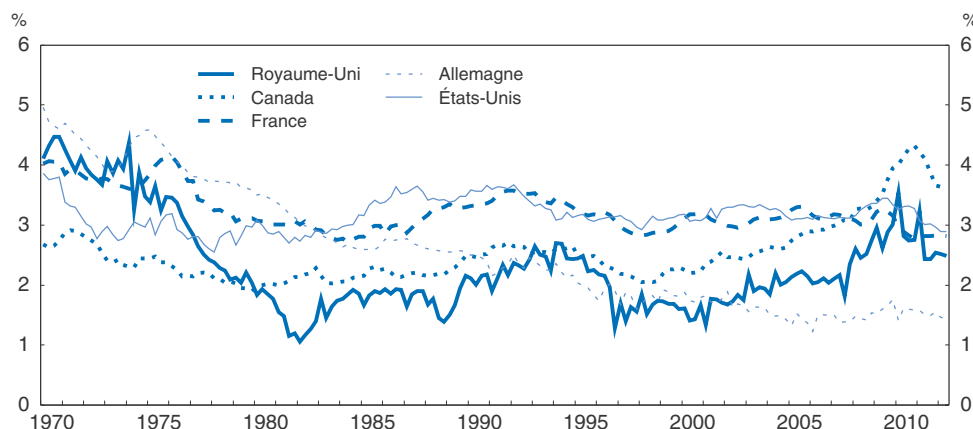
depuis lors. L'offre de prêts garantis aux particuliers s'est brusquement asséchée après le premier trimestre 2007, et la reprise depuis la fin 2009 n'a été que timide (Banque d'Angleterre, 2012). Puis, au deuxième trimestre 2012, ce léger mieux a été suivi d'un nouveau coup de frein. Le Royaume-Uni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

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

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

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

Graphique 2.6. Investissement public<sup>1</sup>  
En pourcentage du PIB



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

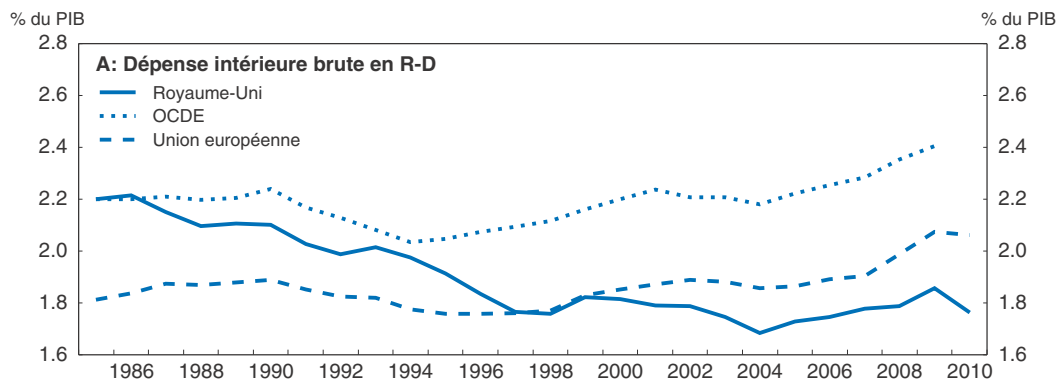
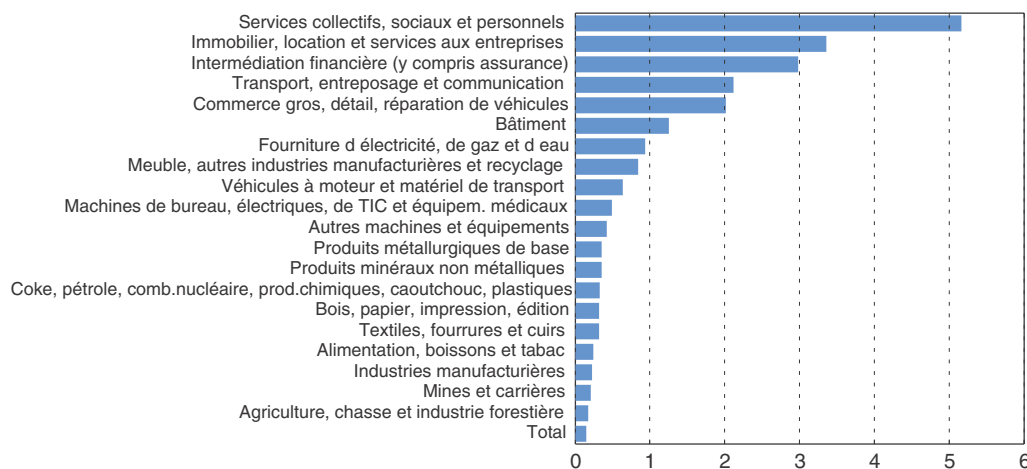
### **L'investissement en capital de R-D est lui aussi important pour la productivité**

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

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


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

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

Graphique 2.7. Investissement en capital de R-D<sup>1</sup>**B: Intensité de R-D au Royaume-Uni par rapport aux États-Unis, au Japon, à l'Allemagne et à la France<sup>1</sup>**

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

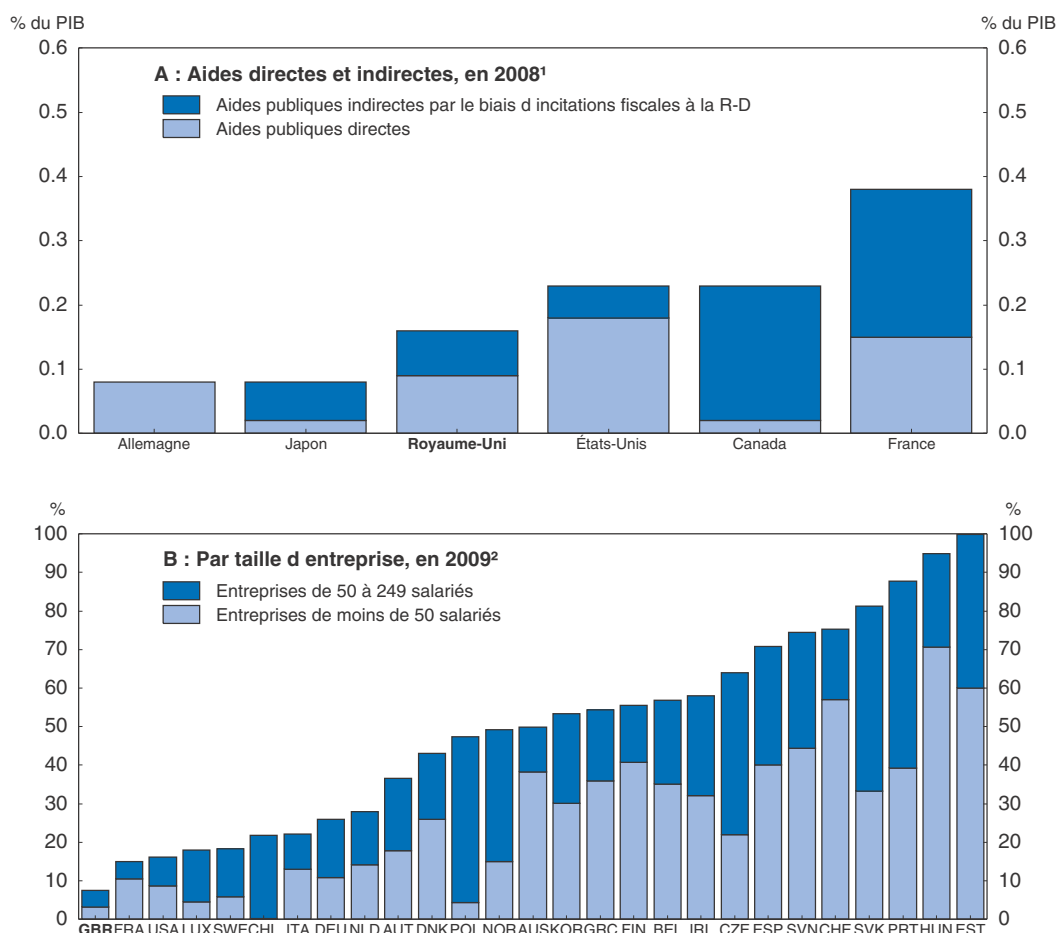
Source : OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, Base de données STI de l'OCDE et EU KLEMS.

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

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


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

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



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

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

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

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

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

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

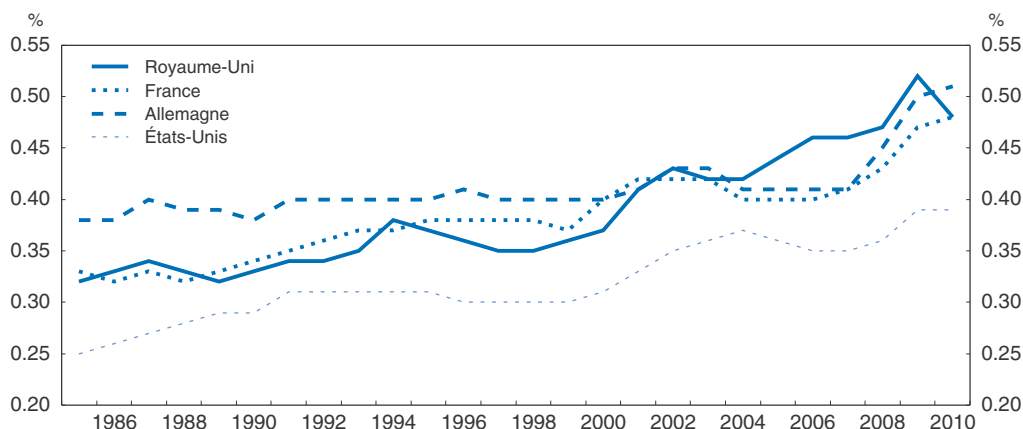
Le programme d'aide à la R-D s'appuie essentiellement sur les dispositifs de crédits d'impôt à la R-D pour les petites et grandes entreprises, qui ont été instaurés pour les PME en 2000-2001 et étendus aux plus grandes entreprises en 2002-2003. Le crédit d'impôt aux petites entreprises a été accru en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

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


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

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

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



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

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

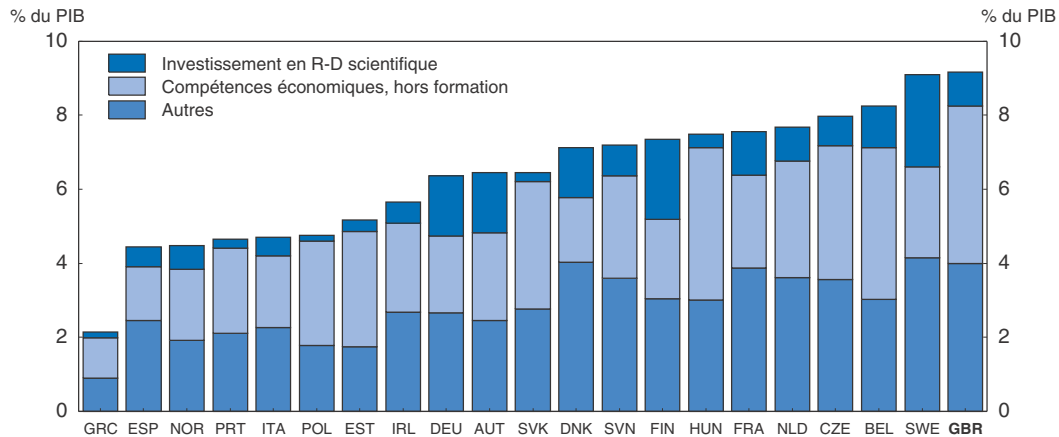
### **L'aide aux autres investissements incorporels et à l'innovation peut aussi jouer un rôle**

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

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



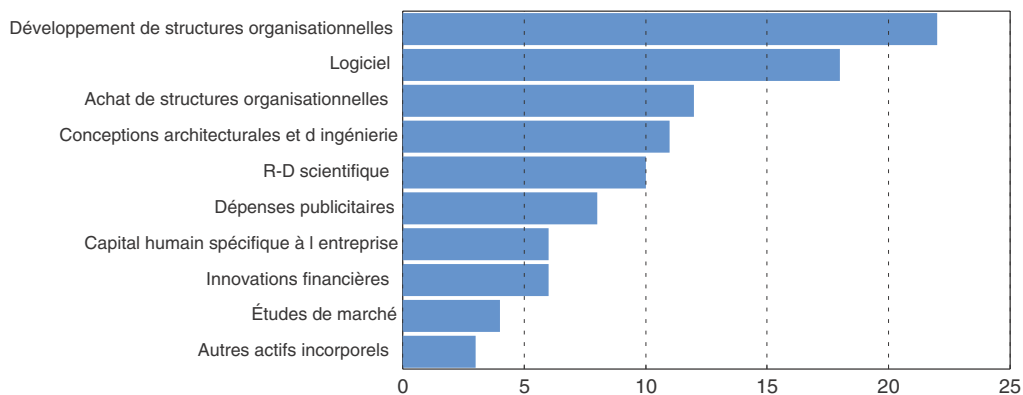
Graphique 2.10. Investissement en actifs incorporels et en R-D scientifique  
2005



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

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

Graphique 2.11. Répartition de l'investissement incorporel au Royaume-Uni<sup>1</sup>  
2005



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

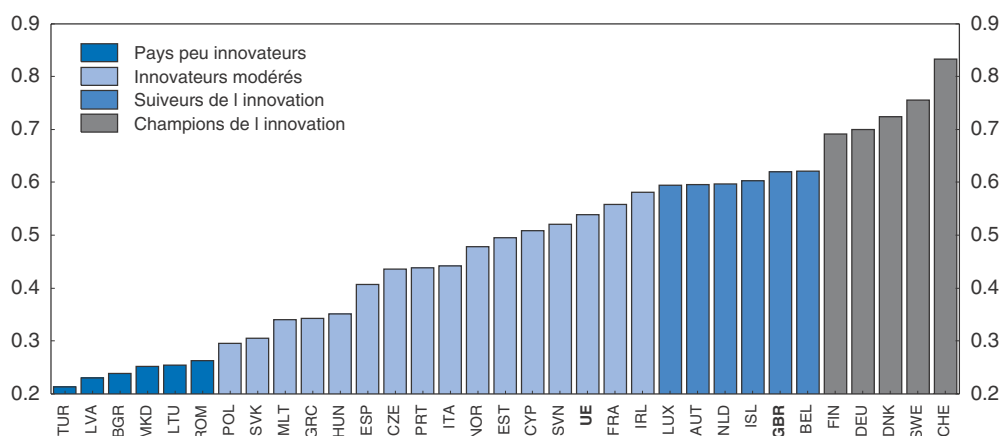
Source : Base nationale INNODRIVE sur les actifs incorporels, mai 2011.

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


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

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

Graphique 2.12. Comparaison des performances d'innovation



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

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

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

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

L'innovation sera nécessaire au développement de nouvelles technologies faisant un usage plus efficace de l'environnement. La tarification des externalités environnementales au moyen de taxes, de systèmes de quotas d'émission négociables ou d'autres types de réglementations, est un instrument essentiel pour motiver les innovations réductrices d'émissions ou d'autres formes de dommages à l'environnement. Il sera important à cet égard d'aller vers une uniformisation du prix du carbone sur l'ensemble de l'économie. Le Gouvernement britannique a pris la décision de fixer un prix plancher du carbone pour les producteurs d'électricité qui suivra les objectifs de réduction des émissions à moyen terme, afin de donner aux acteurs du secteur une idée de l'évolution prévisible du prix du CO<sub>2</sub> (HM Treasury, 2011b). Un relèvement du prix du CO<sub>2</sub> au Royaume-Uni n'entraînera pas de diminution des émissions, mais aura plutôt tendance à affaiblir le prix dans le système SCEQE car la demande de quotas de la part du secteur électrique du Royaume-Uni baissera ; en revanche un prix plus élevé pourrait envoyer un signal plus fort et motiver les investissements en infrastructures et en technologies à faible intensité de carbone. Cela étant, à plus long terme, il serait bon que le gouvernement plaide pour une baisse du nombre de quotas dans le cadre du SCEQE et/ou qu'il obtienne la fixation d'un prix plancher du carbone à l'échelle de l'Union car cela permettrait aussi de

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

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

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

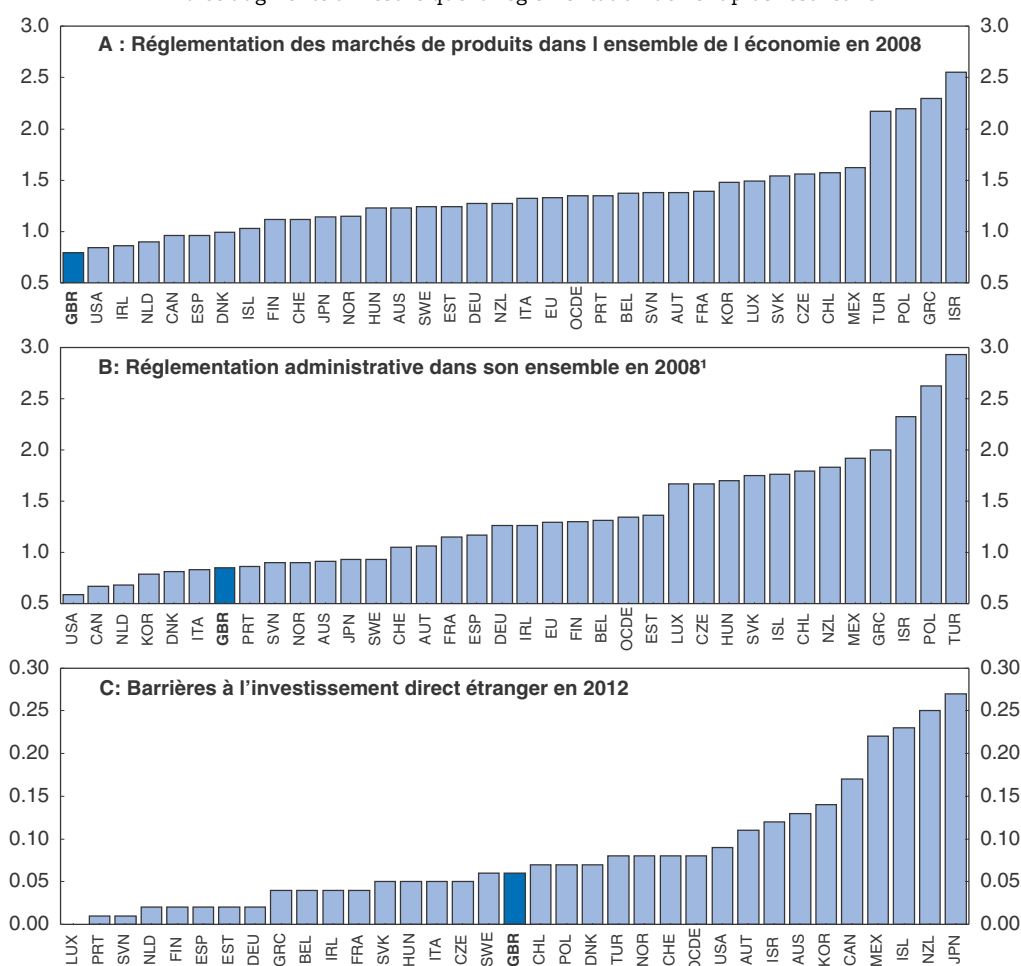
## Concurrence, fiscalité et réglementation

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

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


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

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



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

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

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

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

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

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

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

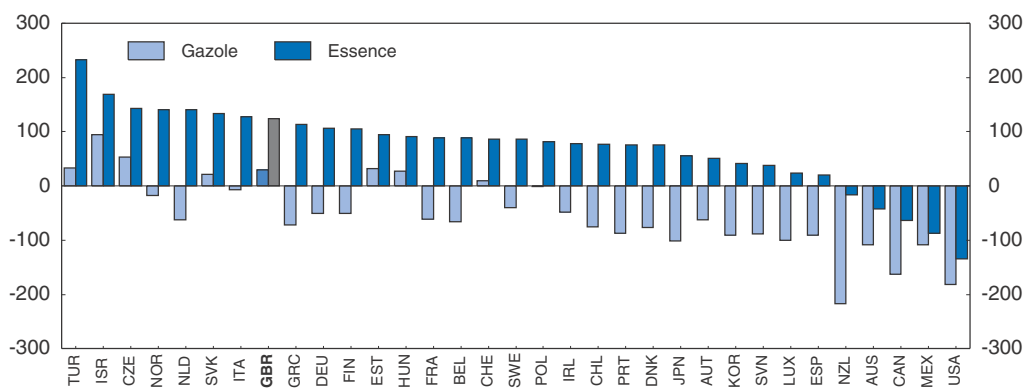
Dans l'accord conclu avec les partenaires de la coalition au pouvoir, le gouvernement s'est engagé à accroître la part de la fiscalité environnementale dans les recettes de l'État. Recourir à la fiscalité pour rapprocher le coût des externalités environnementales pour les

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

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


Graphique 2.14. **Prix implicites du gazole et de l'essence corrigés des externalités locales**<sup>1</sup>

EUR/tonne de CO<sub>2</sub> au T1 2012



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

Source : Calculs de l'OCDE.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

### **Les incitations locales à la construction de logements devraient être suivies**

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

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

### **Un examen des limites des Ceintures vertes est souhaitable**

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

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

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

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

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

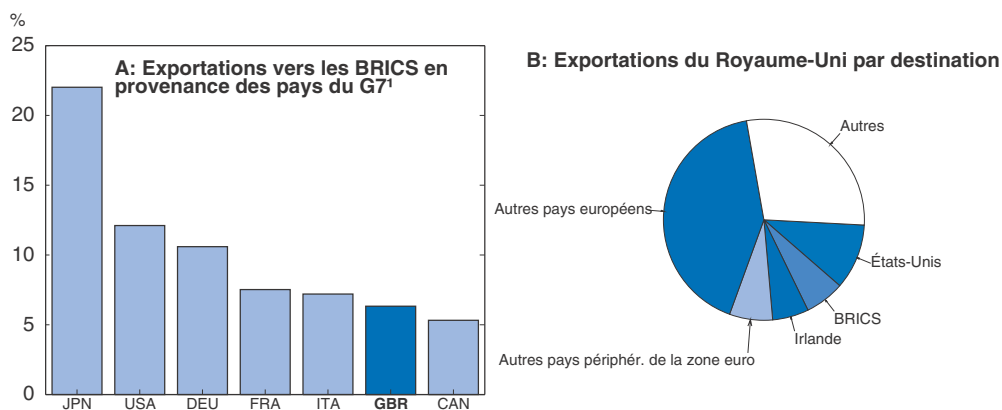
Tableau 2.2. **Destination des exportations et part dans les exportations du Royaume-Uni en 2011**

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

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

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

Janvier-avril 2012



1. En pourcentage des exportations totales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***L'enseignement supérieur en tant qu'exportateur de services***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

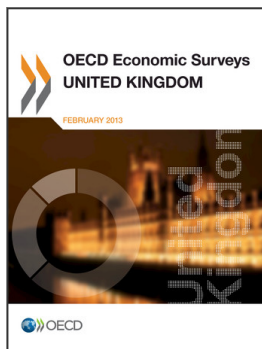
### Bibliographie

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

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



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



Extrait de :  
**OECD Economic Surveys: United Kingdom 2013**

Accéder à cette publication :

[https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-gbr-2013-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-gbr-2013-en)

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2013), « Croissance, productivité et innovation », dans *OECD Economic Surveys: United Kingdom 2013*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-gbr-2013-5-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-gbr-2013-5-fr)

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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

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