



**Études économiques  
de l'OCDE**

# **Allemagne**



**OCDE**



**ÉDITIONS OCDE**

**Volume 2006/8 – Mai 2006**



# Études économiques de l'OCDE

## Allemagne

2006



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

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

*Également publié en anglais*

© OCDE 2006

---

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Évolutions et enjeux macroéconomiques</b> .....	21
L'activité économique reste faible et inégale .....	22
Des réformes globales augmentent les avantages potentiels .....	32
Notes .....	35
Bibliographie .....	36
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle – Résumé des recommandations passées et des mesures prises .....	38
Annexe 1.A2. Expliquer les fluctuations du taux d'épargne .....	40
Annexe 1.A3. Expliquer les fluctuations de l'investissement des entreprises .....	43
Annexe 1.A4. Expliquer l'évolution du taux de change effectif réel .....	46
<b>Chapitre 2. Restaurer la crédibilité budgétaire et accroître l'efficacité du secteur public.</b> .....	51
Évolution budgétaire et facteurs à l'œuvre .....	52
Vers une administration plus efficace : la réforme du secteur public .....	57
Poursuite de la réforme fiscale .....	69
Notes .....	77
Bibliographie .....	80
<b>Chapitre 3. La performance du système d'enseignement doit être améliorée</b> .....	83
Les résultats de l'enseignement secondaire doivent être encore améliorés .....	84
Rendre l'enseignement universitaire plus attrayant contribuerait à réduire l'incidence de l'évolution démographique sur les conditions de vie .....	87
Notes .....	92
Bibliographie .....	93
<b>Chapitre 4. La réforme du marché du travail doit se poursuivre</b> .....	95
Réduire les contre-incitations à l'exercice d'une activité par les personnes âgées et les conjoints .....	96
Pour des politiques plus efficaces en faveur de l'emploi .....	101
Pour une plus grande flexibilité dans la détermination des rémunérations et des conditions de travail .....	112
Notes .....	117
Bibliographie .....	119

Chapitre 5. <b>Il serait très profitable de stimuler la concurrence sur les marchés de produits</b> .....	123
Il existe une relation robuste entre la concurrence sur les marchés de produits et la performance économique .....	124
Le droit commun de la concurrence et les institutions qui s’y rattachent sont efficaces .....	129
Les participations de l’État et le soutien à l’industrie revêtent encore beaucoup d’ampleur .....	133
Les charges administratives de l’entreprise sont excessives .....	135
La réglementation pose des défis considérables dans les activités de réseau .....	137
Le secteur des services doit être plus ouvert .....	151
Notes .....	157
Bibliographie .....	160
<b>Glossaire</b> .....	163
<b>Encadrés</b>	
1.1. Évolutions et perspectives économiques à court terme .....	23
2.1. Recommandations concernant la viabilité de la politique budgétaire et l’efficacité du secteur public .....	76
3.1. Recommandations pour une plus grande efficacité du système d’enseignement .....	91
4.1. Recommandations concernant l’amélioration du fonctionnement du marché du travail .....	115
5.1. Avantages de la réforme de la réglementation en Allemagne .....	125
5.2. L’affaire WalMart .....	132
5.3. Participations de l’État dans le secteur des entreprises .....	134
5.4. Le marché de l’électricité .....	140
5.5. Le marché du gaz .....	142
5.6. Discrimination envers les concurrents dans la production d’électricité : l’exemple du marché de l’ajustement .....	145
5.7. Recommandations pour une réglementation plus propice à la concurrence .....	155
<b>Tableaux</b>	
1.1. Demande et production .....	24
1.A2.1. Résultats des régressions pour le taux de consommation .....	41
2.1. Objectifs budgétaires à moyen terme des administrations publiques .....	55
2.2. Impact spécifique des mesures de finances publiques du nouveau gouvernement .....	55
5.1. Croissance de la productivité du travail 1993-2002 .....	125
<b>Graphiques</b>	
1.1. Les exportations allemandes : comparaison .....	25
1.2. Compétitivité internationale de l’Allemagne .....	26
1.3. Évolution conjoncturelle : comparaison .....	26
1.4. Consommation : part effective et part prévisible .....	27

1.5. Décomposition du taux de change réel effectif .....	28
1.6. Évolution du chômage .....	29
1.7. Taux de chômage des personnes non qualifiées .....	30
1.8. Emploi : personnes et heures .....	30
1.A3.1. Investissement effectif des entreprises et prévisions du modèle .....	44
2.1. Orientation budgétaire des administrations publiques .....	53
2.2. Ventilation des recettes fiscales, 2003. ....	70
2.3. Charge fiscale effective moyenne pour les revenus de l'investissement des entreprises, au niveau de l'entreprise .....	73
3.1. PISA : résultats et dépenses .....	85
3.2. Taux de diplômés, 2003 .....	88
3.3. Emploi par tranche d'âge et niveau le plus élevé d'éducation, 2003. ....	89
4.1. Taux d'activité, 2004. ....	97
4.2. Personnes âgées participant à des programmes de préretraite et à des mesures actives du marché du travail .....	98
4.3. Taux d'imposition moyen des revenus d'un ménage biactif par rapport à un ménage monoactif, 2004. ....	101
4.4. Indemnisation du chômage et chômage de longue durée .....	102
4.5. Taux de prélèvement marginal implicite sur le revenu brut dans le cas de l'allocation chômage II .....	103
4.6. La protection de l'emploi en cas de contrat à durée indéterminée, 2003 .....	111
5.1. Marges au niveau sectoriel en Allemagne et dans d'autres pays de l'OCDE .....	126
5.2. Contribution sectorielle à la croissance de la productivité du travail .....	127
5.3. Réformes de la réglementation des marchés de produits .....	128
5.4. Évolution des prix de l'électricité pour les gros consommateurs industriels ...	139
5.5. Prix de l'énergie .....	141
5.6. Accès et technologie haut débit, juin 2005 .....	148
5.7. Réglementation dans le secteur des services professionnels .....	154

*Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.*

*La situation économique et les politiques de l'Allemagne ont été évaluées par le Comité le 29 mars 2006. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 17 mai 2006.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Eckhard Wurzel, Andrés Fuentes et Martin Meurers sous la direction de Andreas Wörgötter.*

*L'Étude précédente de l'Allemagne a été publiée en septembre 2004.*



## STATISTIQUES DE BASE DE L'ALLEMAGNE, 2005

### LE PAYS

Superficie totale 2001 (1 000 km <sup>2</sup> )	357	Villes principale, 31.12.2003 (1 000 habitants) :	
Superficie agricole (%)	54	Berlin	3 389
Superficie des forêts (%)	29	Hambourg	1 734
		Munich	1 248

### POPLULATION

Population (1 000)	82 464	Population active <sup>1</sup> (1 000)	42 676
Densité au km <sup>2</sup>	231	Population active occupée <sup>1</sup> (1 000) :	38 783
Accroissement naturel, 2003 (1 000)	-147	Agriculture (%)	2
Immigration nette, 2003 (1 000)	143	Industrie (%)	26
		Services (%)	72

### PRODUCTION

PIB, (milliards d'euros)	2 246	Origine de plus value (%) :	
PIB par habitant (1 000 USD)	34	Agriculture	1
Investissements bruts fixes (en pourcentage du PIB)	17	Industrie	30
		Services	69

### L'ÉTAT

En pourcentage du PIB :		Composition du Parlement :	Sièges
Recettes courante du secteur public	19	Parti socialiste démocrate (SPD)	222
Recettes de l'État	43	Union chrétienne démocratique (CDU)	180
Dettes publique, définition Maastricht	68	Union chrétienne socialiste (CSU)	46
		Verts	51
		Parti libéral démocrate (FDP)	61
		La Gauche	54
		Dernières élections générales : Septembre 2005	
		Prochaines élections générales : 2009	

### COMMERCE INTERNATIONAL

Exportations des biens et services en pourcentage du PIB	40	Importations des biens et services en pourcentage du PIB	35
Principales exportations, % du total :		Principales produits importés (% des importations totales de marchandises) :	
Machines et matériel de transport	50	Machines et matériel de transport	36
Produits manufacturés	23	Articles manufacturés	23
Produits chimiques	14	Produits chimiques	11

### LA MONNAIE

Taux de conversion irrévocable de l'euro	1.9558	Nombre d'unités monétaires de l'euro par USD, moyenne journalière :	
		Année 2005	0.80
		Avril 2006	0.81

1. Concept national.

## Résumé

**L'**économie allemande se trouve à un stade tel qu'elle pourrait maintenant passer d'un régime où la demande était généralement inférieure à l'offre à un régime où une offre plus expansionniste et donc de meilleures perspectives de croissance viennent stimuler la demande. L'enjeu dans ce contexte est d'apporter des améliorations dans une série de domaines – croissance à long terme, création d'emplois et viabilité des finances publiques – tout en préservant ce qui pourrait bien être une véritable reprise de l'activité à court terme allant au-delà du secteur exportateur. Pour cela, une stratégie bien intégrée est nécessaire, avec des mesures qui aient un effet synergique, et il faut en particulier progresser dans les domaines de nature à accélérer la croissance globale et à augmenter les revenus du travail. Des facteurs intérieurs mais aussi internationaux peuvent contribuer à assurer une expansion dynamique. Sur le plan international, la persistance d'une croissance mondiale vigoureuse et de conditions monétaires favorables est importante. Sur le plan intérieur, la réforme des marchés de produits (qui fait l'objet d'un examen approfondi dans un chapitre de cette Étude) est précisément à même d'accélérer la croissance à long terme et de donner un coup de fouet aux revenus du travail tout en réduisant les déficits publics grâce à un renforcement des bases d'imposition.

**Il faut relier l'assainissement budgétaire du côté des dépenses à la réforme du secteur public.** On a nettement progressé ces dernières années dans la limitation des dépenses, mais sans pouvoir respecter l'objectif de déficit, et le ratio dette/PIB est élevé. Il faut une politique crédible d'assainissement budgétaire associant la maîtrise des dépenses à une réforme du secteur public qui réaménage les relations budgétaires entre la Fédération et les Länder, élimine les distorsions du système fiscal et accroisse l'efficacité des principaux services publics. Les autorités relèveront la TVA de façon à réduire rapidement le déficit structurel en compensant les pertes de recettes fiscales directes. Les recettes supplémentaires serviront pour une large part à réduire les cotisations de sécurité sociale. Il importe d'indiquer clairement que les nouvelles mesures d'assainissement seront axées sur les dépenses.

**Il faut améliorer l'efficacité du système éducatif.** Une main-d'œuvre très qualifiée est cruciale pour la mise au point de nouvelles technologies et leur utilisation. Il faudrait évaluer régulièrement les établissements scolaires au regard de normes nationales ou régionales (au niveau du Land), tout en leur ménageant plus de latitude quant au choix des mesures à prendre pour atteindre leurs objectifs. La répartition des financements publics destinés aux universités devrait être davantage fonction d'indicateurs de résultat. Toutes les universités devraient être indépendantes et pouvoir percevoir des frais de scolarité se doublant de prêts remboursables en fonction du revenu.

**Il faut poursuivre la réforme du marché du travail pour stimuler l'emploi.** Des initiatives de grande ampleur ont vu le jour ces trois dernières années pour réformer le marché du travail. Un grand nombre de ces mesures vont dans la bonne direction. Mais il faut approfondir et élargir la réforme de façon à déclencher une amélioration durable de l'emploi. Une nouvelle réforme institutionnelle du service public de l'emploi est nécessaire si l'on veut obtenir une activation plus efficace des chômeurs. Il faut encore réduire les obstacles à l'activité des travailleurs âgés et des

femmes. Il faut en outre des contrats de travail plus flexibles, qui évitent néanmoins une segmentation du marché du travail. Les rigidités salariales devraient être encore assouplies pour remédier au taux de chômage très élevé des travailleurs faiblement qualifiés.

**Il faudrait que la réglementation des marchés intérieurs de biens et de services soit plus respectueuse de la concurrence.** Bien que l'économie allemande soit largement ouverte sur l'extérieur et que la réglementation générale de la concurrence et son dispositif d'application soient efficaces à de nombreux égards, une action s'impose pour alléger les charges administratives des entreprises et faire en sorte que les pouvoirs publics interviennent moins dans les activités du secteur privé, en particulier en accélérant les privatisations. Il faut revoir les mesures en faveur des petites entreprises, en les soumettant à la concurrence de leurs homologues moyennes et grandes et en éliminant les freins à leur expansion. Dans les industries de réseau, des progrès sont nécessaires dans le sens d'un accès non discriminatoire des entrants sur le marché. Pour les professions libérales, où la réglementation compte parmi les plus restrictives dans la zone de l'OCDE, il faut déréglementer afin de réduire les barrières à l'entrée. De même faudrait-il mettre fin aux obligations de qualification pour l'exercice de certaines activités artisanales ou commerciales.



## Évaluation et recommandations

---

### *Une reprise s'enracine lentement*

---

Les résultats économiques de l'Allemagne restent marqués par la vigueur des exportations, grâce à de nombreuses années d'amélioration tendancielle de la compétitivité extérieure mais aussi pour la faiblesse persistante de la demande domestique. Dans une certaine mesure, ces deux tendances sont liées. La modération des salaires, si elle a renforcé la compétitivité, s'est soldée par une croissance médiocre des revenus des ménages, bridant ainsi la consommation; en outre, une inflation plus basse que dans les autres pays de la zone euro a fait monter le taux d'intérêt réel en Allemagne. Certains signes de redressement de la demande interne sont apparus, et les enquêtes sur la confiance des entreprises et les nouvelles commandes montrent que la reprise pourrait prochainement s'élargir. Mais les statistiques trimestrielles pour le PIB révèlent que ce processus ne s'est bien ancré qu'à la fin de 2005. Au total, l'OCDE prévoit pour 2006 une croissance du PIB réel légèrement supérieure au potentiel, de l'ordre de 1¾ %, après 1.1 % en 2005 (avec correction pour tenir compte des jours ouvrables). La poursuite de la réforme structurelle peut contribuer à un raffermissement de l'activité intérieure, complétant ainsi les impulsions externes favorables.

---

### *Est-ce la fin de l'ajustement à la baisse?*

---

Le processus d'ajustement de l'économie allemande durant une longue période de croissance relativement faible qui a débuté en 1993 s'est caractérisé par un rétablissement de la compétitivité internationale lent mais réussi. Les informations dont on dispose actuellement sur les performances à l'exportation montrent effectivement que la compétitivité-prix est dans l'ensemble restaurée, ce qui allège les pressions extérieures sur les salaires et les prix. L'économie allemande pourrait fort bien être maintenant en mesure de passer d'un régime où la demande a eu tendance à être inférieure à l'offre, qui s'affaiblissait elle-même à cause de conditions cadres inadéquates, à un régime où une offre plus expansionniste et donc de meilleures perspectives de croissance stimulent la demande. Dans ce contexte, l'enjeu pour l'Allemagne est d'apporter des améliorations dans plusieurs domaines – croissance à long terme, création d'emplois et viabilité des finances publiques – tout en préservant ce qui pourrait fort bien être une véritable reprise de l'activité à court terme allant au-delà du secteur exportateur.

---

### *Des mesures bien concertées sont nécessaires*

---

Face à un enjeu aussi multiforme, il faut une stratégie parfaitement intégrée reposant sur des mesures synergiques. Il peut être particulièrement difficile de mettre en œuvre des

réformes du marché du travail, surtout parce qu'elles risquent d'avoir un impact négatif sur la confiance des ménages. C'est pourquoi elles doivent s'inscrire dans un large ensemble de mesures qui permettront de progresser dans les domaines à même d'accélérer la croissance globale et d'augmenter les revenus du travail.

- À moyen terme, l'assainissement budgétaire – en termes quantitatifs et qualitatifs – devra être réalisé de manière à préserver les perspectives de croissance, avec cette conséquence que l'ajustement devra se faire essentiellement du côté des dépenses.
- Malgré des réformes courageuses, il y a encore beaucoup à faire pour réduire le chômage et améliorer la création d'emplois.
- La réforme des marchés de produits est précisément une initiative qui pourrait accélérer la croissance à long terme, augmenter les revenus du travail et diminuer les déficits publics en renforçant les bases d'imposition.

---

*L'assainissement budgétaire prendra la forme d'une réduction des dépenses et d'un relèvement de la TVA*

---

Le déficit des administrations publiques a atteint 3.3 % du PIB en 2005, soit plus de 3 % pour la quatrième année consécutive. Le solde structurel s'est amélioré, mais les amples restrictions de dépenses de ces dernières années ont été largement neutralisées par le bas niveau des recettes, qui tient à la fois à des baisses d'impôts discrétionnaires et à la faiblesse de la demande intérieure. Le nouveau gouvernement a fait savoir qu'il restait attaché à l'assainissement budgétaire et à la réforme des dépenses publiques. De fortes réductions des dépenses budgétaires et des dépenses fiscales seront mises en œuvre ces quatre prochaines années, ce qui représente la moitié du programme global de réduction du déficit. L'autre moitié de l'assainissement envisagé devrait provenir d'un relèvement de 3 points du taux normal de la TVA en 2007, un tiers des recettes supplémentaires étant affecté à des réductions des taux de cotisation à la sécurité sociale. En revanche, des mesures budgétaires représentant  $\frac{1}{4}$  % du PIB par an sont prévues pour accélérer la croissance à moyen terme et stimuler l'économie à court terme. Elles consistent, entre autres, à augmenter les dépenses pour l'innovation et les infrastructures, à relever temporairement les taux d'amortissement et à accorder des aides fiscales pour la rénovation des logements privés. On estime qu'au total le déficit des administrations publiques sera de l'ordre de 3 % du PIB en 2006 et d'environ 2 $\frac{1}{4}$  % en 2007.

---

*Les nouvelles mesures d'assainissement doivent être centrées sur les dépenses*

---

En ce qui concerne l'assainissement des finances publiques, recourir assez largement à une augmentation des recettes pose d'importants problèmes. Un assainissement induit par des coupes dans les dépenses (y compris les dépenses fiscales qui ont des effets de distorsion) a tendance à être plus durable et plus propice à la croissance. Toutefois, le relèvement de la TVA doit être replacé dans le contexte spécifique de l'assainissement des finances publiques allemandes, qui a commencé il y a quelques années en mettant nettement l'accent sur la maîtrise des dépenses, en conjonction avec une baisse de la fiscalité directe, politique qui a aggravé le déficit structurel. Par conséquent, il est crucial de

poursuivre une stratégie d'assainissement crédible axée sur la réforme du secteur public afin de générer des effets de confiance positifs.

### Il faut d'urgence réformer le fédéralisme budgétaire

Les chevauchements de compétences entre l'État fédéral et les Länder entraînent souvent une mauvaise allocation des ressources et peuvent ralentir l'action législative fédérale. Par ailleurs, les mécanismes en place au niveau de la Fédération et des Länder pour assurer un strict respect des mesures d'assainissement pourraient être modifiés car ils ne sont pas suffisamment efficaces. *Il faudrait que le nouveau gouvernement de coalition tire parti du large soutien dont il bénéficie dans les deux chambres du Parlement pour procéder à une réforme fondamentale du fédéralisme budgétaire.*

- *Il conviendrait de renforcer les pouvoirs du Conseil de planification financière, qui réunit des représentants de tous les niveaux d'administration. Il faudrait formuler les objectifs budgétaires et les indicateurs de surveillance sur la base des conventions comptables nationales. Des trajectoires d'évolution des dépenses devraient être définies et faire l'objet d'un suivi.*
- *L'État fédéral ne devrait plus renflouer les Länder très déficitaires. Les transferts aux nouveaux Länder au titre du Pacte de solidarité II devraient être subordonnés à des ajustements de dépenses de leur part au profit d'investissements éliminant les freins à une plus forte croissance.*
- *Le cofinancement entre niveaux d'administration est très fréquent, ce qui aboutit à un contrôle insuffisant des dépenses. Il faudrait mettre fin au cofinancement des projets des Länder par l'État fédéral dans tous les secteurs où l'on ne saurait attendre de substantiels effets d'externalité entre niveaux d'administration. Cela veut dire, entre autres, qu'il faudrait supprimer les aides fédérales à l'investissement dont bénéficient les Länder et qu'il faudrait aussi transférer totalement aux Länder et aux communes certaines compétences en matière de dépenses, avec les financements correspondants.*
- *Diverses tâches administratives, notamment le recouvrement de l'impôt ou la planification des routes et autoroutes fédérales, sont déléguées par l'État fédéral aux Länder. Dans certains domaines importants, cela pose de graves problèmes de relations de mandat, qui entraînent des transferts de coûts et nuisent à l'efficacité administrative. Il faudrait diminuer le nombre des missions déléguées par l'État fédéral en réaffectant ces missions soit à la Fédération, soit aux Länder.*
- *Les recettes fiscales supplémentaires d'un Land sont presque totalement redistribuées entre les Länder via les mécanismes de péréquation budgétaire. Il faudrait revoir les transferts entre niveaux d'administration dans le cadre du système de péréquation budgétaire, de façon que le Land ne soit pas autant dissuadé d'élargir ses bases d'imposition et d'intensifier son effort de collecte de l'impôt. À cette fin, il faudrait calculer les droits à transfert en fonction des recettes théoriques, et pas en fonction des recettes effectives. On pourrait également utiliser davantage les dotations forfaitaires.*
- *Les Länder n'ont que des pouvoirs législatifs très limités dans le domaine fiscal, même pour les impôts dont les recettes leur reviennent intégralement. Il faudrait que les Länder et les communes aient plus de pouvoirs en matière de ressources fiscales propres, ce qui renforcerait leur responsabilité budgétaire à l'égard de l'électorat.*

---

*Les partenariats public/privé peuvent être très fructueux, mais une politique prudente s'impose dans ce domaine*

---

Le gouvernement a l'intention de faire davantage appel à des partenariats public/privé pour financer les investissements en infrastructures, en fonction d'une évaluation des coûts et des avantages sur la durée de vie du projet. Ces partenariats peuvent être bénéfiques du point de vue de l'efficacité, mais le risque est très grand que cette solution soit essentiellement utilisée à des fins comptables et qu'il y ait report sur les années futures des obligations de dépenses du secteur public sans un cadre budgétaire pluriannuel bien conçu. *L'État fédéral, les Länder et les communes ne devraient conclure des partenariats public/privé que s'il est parfaitement avéré que les gains d'efficacité l'emportent sur les coûts de financement plus élevés du secteur privé.*

---

*Il faut éliminer les distorsions du système fiscal en agissant sur un large front*

---

Malgré la baisse sensible de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu ces dernières années, les taux effectifs d'imposition des bénéficiaires des sociétés et des revenus salariaux des ménages restent relativement élevés d'un point de vue international. Des progrès ont été accomplis dans la diminution des avantages fiscaux, mais il faut aller plus loin pour que, dans de nombreux domaines, le système fiscal crée moins de distorsions.

- *Il faudrait encore réduire les dépenses fiscales, de façon à élargir les possibilités de baisse des taux légaux d'imposition des revenus et des bénéficiaires.*
- *Pour lutter contre les émissions de dioxyde de carbone, les subventions en faveur des énergies renouvelables sont plus coûteuses, à la marge, que la taxe sur le carbone. De plus, les centrales électriques au charbon ne sont pas soumises à cette taxe. Il faudrait aligner les subventions sur le niveau que justifient les effets externes mesurables. L'harmonisation programmée de la fiscalité énergétique – qui mettra fin à l'exonération du charbon – est une initiative très opportune.*

---

*Il faut un système éducatif plus efficace*

---

Un gisement abondant de travailleurs hautement qualifiés est crucial pour la mise au point de nouvelles technologies et pour leur utilisation. Améliorer les qualifications des travailleurs peu qualifiés est un moyen de réduire la dépendance à l'égard des prestations sociales et de faire face à l'internationalisation croissante des échanges et de l'investissement.

- *Il convient de procéder à une évaluation pour déterminer si des frais de scolarité au stade préscolaire découragent la participation. On devrait envisager d'accorder des aides à l'éducation préscolaire et à la garde d'enfants au moyen d'un système de bons utilisables dans les établissements de première éducation agréés.*
- *Bien que les Länder aient pris des mesures allant dans le sens de l'application de normes nationales de performance, il n'y a toujours pas de programme cohérent de réforme englobant tous les aspects de la politique de l'éducation entrant en ligne de compte. Il faudrait régulièrement évaluer les résultats scolaires dans tous les établissements scolaires au regard de normes nationales ou régionales (au niveau du Land), et les établissements devraient*

avoir plus de latitude quant à la façon d'atteindre leurs objectifs. Il faudrait envisager de relever l'âge auquel intervient la sélection des élèves pour leur affectation aux différents types d'établissements secondaires. Il conviendrait d'éliminer au niveau des Länder les obstacles à la mobilité des enseignants.

- Un nouveau programme comporte des financements supplémentaires jusqu'en 2011 en faveur des universités très performantes. Cela va dans le sens d'un financement davantage axé sur les résultats, mais il faut inciter davantage et plus durablement les universités à améliorer leurs performances en matière de recherche et la qualité de leur enseignement. L'attribution des financements publics devrait davantage reposer sur des indicateurs de production, et les financements fédéraux devraient jouer un grand rôle. Il faudrait mettre fin à l'affectation administrative des étudiants aux universités et laisser plus de choix aux étudiants et aux établissements universitaires. Il faudrait que toutes les universités soient indépendantes et puissent mettre en place des frais de scolarité en conjonction avec des prêts remboursables selon un critère de revenu. Ce dispositif ne devrait pas se substituer aux financements publics.
- Il faut élargir l'accès à l'université, en veillant à ce que les filières non académiques de l'enseignement secondaire préparent mieux aux études universitaires.

---

#### Il faut approfondir et élargir les réformes qui visent à améliorer l'emploi

---

D'importantes initiatives ont été prises ces trois dernières années pour améliorer l'emploi, surtout en atténuant les effets contre-incitatifs de l'indemnisation du chômage et en adoptant des stratégies plus efficaces d'activation des chômeurs. Mais cette action ne sera couronnée de succès que si l'on s'attaque à un ensemble d'autres problèmes.

---

#### Il faut encore réduire les obstacles à l'activité

---

Le gouvernement a l'intention très louable de relever l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans. Mais il faut aussi remédier à d'autres distorsions qui freinent une plus forte activité des personnes âgées et des femmes mariées :

- Les solutions qui s'offrent pour bénéficier d'une retraite anticipée effective en dehors du système public de retraite ont pris davantage d'importance, au détriment de l'action qui est menée pour accroître le taux d'activité des salariés âgés. La nouvelle réglementation qui réduit la durée plus longue d'indemnisation des chômeurs âgés marque un net progrès dans l'inversion de cette tendance. Par ailleurs, il convient de ne pas maintenir les exemptions de recherche d'emploi en faveur des chômeurs âgés indemnisés. Il faudrait supprimer les aides au programme d'emploi à temps partiel de travailleurs âgés (Altersteilzeit).
- Il faudrait accorder un rang de priorité élevé aux mesures qui visent à mieux concilier l'éducation des enfants et l'exercice d'un emploi. Le gouvernement prévoit de développer l'accueil de l'enfance. Les aides financières pour les frais de garde d'enfants devraient davantage cibler les ménages dont les deux conjoints travaillent. La participation à l'enseignement préscolaire et l'utilisation des structures d'accueil de l'enfance sont relativement faibles en Allemagne, et il paraît bien y avoir rationnement. Comme on l'a recommandé ci-dessus, il faudrait envisager, d'accorder par un système de bons de financement des aides en faveur de l'enseignement préscolaire et de la garde d'enfants dans des établissements agréés.

- Il faudrait réduire les taux d'imposition effectifs moyens des revenus du travail applicables au deuxième apporteur de revenu, tandis que l'assurance maladie ne devrait plus être gratuite pour le conjoint qui ne travaille pas.

#### On pourrait encore inciter davantage les chômeurs de longue durée à exercer un emploi

La mise en place du nouveau régime de revenu de remplacement sous condition de ressources (ALG II) pour les chômeurs de longue durée et les allocataires sociaux marque un progrès dans le sens d'une activation plus efficace des bénéficiaires de prestations qui sont aptes au travail. L'obligation de recherche d'emploi a été renforcée et on a progressé dans l'évaluation des mesures actives du marché du travail. Toutefois, plusieurs problèmes restent à régler :

- Les bénéficiaires de prestations sociales demeurent peu incités financièrement à retrouver un emploi. Une réforme possible consiste à abaisser le taux de réduction de l'aide au revenu que perçoivent les bénéficiaires de prestations qui sont aptes au travail (allocations chômage II). Par ailleurs, les taux de remplacement devraient être revus de manière à préserver les incitations à exercer un emploi.
- Si cette option de réforme était retenue, on pourrait mettre fin aux avantages fiscaux en faveur des emplois à horaire réduit faiblement rémunérés, car ces avantages ne profitent guère aux chômeurs.
- Il existe plusieurs dispositifs d'aide aux chômeurs qui deviennent travailleurs indépendants. Il faudrait fusionner ces dispositifs de façon à mieux les cibler.
- L'application généralisée des nouveaux dispositifs d'emploi dans les communes ou les organismes associatifs d'insertion (*Arbeitsgelegenheiten*) n'est sans doute pas à même, sous sa forme actuelle, de faciliter le passage à un emploi non aidé, ou de servir de test en ce qui concerne la volonté de travailler. Pour éviter de créer de nouvelles trappes à chômage, la rémunération accordée dans le cadre de ces dispositifs devrait être révisée de façon à maintenir les incitations à prendre un emploi sur le marché du travail primaire. Il faudrait que les organismes participants supportent une partie du coût de ces dispositifs.

#### Il faut poursuivre la réorganisation du service public de l'emploi

Les services publics de l'emploi qui se montrent efficaces pratiquent une gestion axée sur les résultats. Des mesures ont été prises pour renforcer les missions de placement du service public de l'emploi, mais d'autres initiatives paraissent nécessaires :

- Les ratios conseiller/clients se sont nettement améliorés ces deux dernières années, mais ils restent inférieurs à l'objectif. Une nouvelle réforme administrative est nécessaire afin de dégager des ressources qui pourront être utilisées pour l'activation et le placement.
- Les pouvoirs de financement et de décision pour l'activation des chômeurs de longue durée restent dispersés entre les communes et l'Office fédéral du travail, et ils sont par ailleurs différents d'une commune à l'autre. Il faudrait envisager de confier à un seul niveau d'administration les compétences en matière d'indemnisation et d'emploi. Il serait sans doute préférable que ces compétences soient attribuées à l'Office fédéral du travail. Si, au contraire, les

mesures relevant du dispositif ALG II étaient confiées aux communes, il faudrait simultanément mettre en place un mécanisme financier qui les incite à assurer un placement efficace.

- L'obligation faite aux agences locales pour l'emploi de créer des sociétés de travail temporaire subventionnées s'est révélée coûteuse et n'a pas en général amélioré le placement. Il faudrait y mettre fin. Les Offices régionaux du travail devraient faire appel à la concurrence pour le placement externe.

---

### Une plus grande flexibilité des salaires et des conditions de travail se justifierait

---

Les accords conclus au niveau de l'entreprise entre l'employeur et les salariés sont aujourd'hui un facteur essentiel dans la mise en place de conditions de travail et de salaires plus flexibles. Or, il faut que les salaires correspondent mieux aux qualifications, surtout vers le bas de l'éventail des salaires, et la réactivité aux différences de situation du marché du travail d'une entreprise et d'une région à l'autre n'est pas encore suffisante. Renchérir le travail non qualifié en introduisant des salaires minima légaux risque de contrecarrer les mesures qui ont pour but de réduire les taux de chômage élevés des travailleurs peu qualifiés et d'accroître les chances d'emploi des nouveaux actifs. Les mesures suivantes pourraient être envisagées :

- L'extension administrative des conventions collectives ne devrait être appliquée que s'il est possible d'éviter les conséquences négatives pour le marché du travail.
- On pourrait envisager d'élargir les possibilités de fixation des salaires au niveau de l'entreprise, de façon que les salaires conventionnels correspondent mieux à la situation du marché du travail.

---

### Il faudrait une protection de l'emploi plus symétrique

---

Une protection rigoureuse de l'emploi a tendance à allonger la durée du chômage, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés et les catégories marginalisées. Par ailleurs, si l'on veut tirer parti des avantages d'une intégration internationale plus étroite des marchés de biens et de facteurs, il faut que la répartition de la main-d'œuvre puisse s'opérer avec plus de souplesse. La législation récente en faveur de contrats de travail plus flexibles a opté pour les formes d'emploi à durée déterminée, ce qui peut contribuer à segmenter davantage le marché du travail. Le nouveau gouvernement envisage judicieusement de ne pas faire bénéficier d'une protection contre le licenciement la phase initiale d'emploi, tout en supprimant la possibilité de contrats à durée déterminée. Il faudrait revoir encore les procédures de protection de l'emploi pour réduire les frais juridiques qu'entraîne un licenciement.

---

### De nouvelles réformes de la réglementation des marchés de produits seraient bénéfiques pour le bien-être des consommateurs, la productivité et l'emploi

---

Une réglementation des marchés de produits favorable à la concurrence peut être bénéfique pour le bien-être des consommateurs en augmentant les salaires réels, en améliorant l'emploi et en accélérant la croissance de la productivité, outre qu'elle rend

l'économie plus résiliente en cas de choc négatif. Les mesures externes sont libérales, mais il y a encore beaucoup à faire pour rendre la réglementation des marchés intérieurs de biens et de services plus propice à la concurrence. Le niveau élevé des frais administratifs entrave l'esprit d'entreprise et les privatisations progressent lentement. Les réglementations spécifiques à certains secteurs restent très restrictives.

---

#### *Le droit commun de la concurrence ne devrait pas être utilisé pour protéger les petites entreprises*

---

Le droit de la concurrence est en général efficace et l'Office fédéral des ententes, chargé de son application, est puissant et indépendant, même si les procédures qui régissent la condamnation à une amende paraissent trop longues. Mais pour l'abus de position dominante, le droit de la concurrence protège dans certains cas les petites et moyennes entreprises contre une concurrence agressive des grandes entreprises, même lorsque cela est bénéfique pour le bien-être des consommateurs. *Il faut mettre en place des procédures plus efficaces pour les amendes. L'Office fédéral des ententes devrait renforcer l'analyse des effets économiques des pratiques des entreprises, et mettre moins l'accent sur la protection des petites entreprises uniquement en raison de leur taille.*

---

#### *Le secteur public devrait encore moins intervenir dans les activités du secteur privé*

---

Le secteur public pèse encore lourd et est surtout présent dans les industries de réseau, ce qui peut faire craindre des conflits d'intérêt. Les aides publiques aux entreprises ont été en outre longtemps généreuses par rapport aux autres pays. Un grand nombre d'aides publiques s'adressent aux PME et sont fonction de la taille de l'entreprise, ce qui peut créer des contre-incitations indésirables à l'expansion. *Il faudrait accélérer la privatisation des entreprises du secteur public. Les aides publiques aux entreprises devraient être éliminées, sauf lorsqu'il est démontré que l'aide compense les pertes d'efficience dues à une défaillance des marchés.*

---

#### *Les charges administratives entravent l'entrée de nouvelles entreprises*

---

Les lourdes charges administratives ont encore des répercussions négatives, en particulier pour les créations d'entreprises et aussi pour les entreprises qui souhaitent entrer sur le marché allemand et celles qui sont très innovantes, même si des efforts ont déjà été déployés pour alléger les formalités administratives et si le gouvernement fédéral a annoncé des initiatives dans ce sens. La réglementation de l'exercice des activités industrielles et commerciales est axée sur les moyens à mettre en œuvre – ce qui favorise les intervenants déjà en place – et la dispersion des compétences entre de multiples organismes réglementaires alourdit encore les formalités. Les barrières à l'entrée demeurent très présentes pour les marchés publics. L'étude d'impact de la réglementation n'est pas pleinement pratiquée, bien que plusieurs Länder aient commencé à réexaminer leurs réglementations pour vérifier si elles sont bien adaptées et aient également mis en place des mécanismes d'examen préalable pour les nouvelles réglementations. *Il faudrait s'efforcer de remplacer les réglementations conçues en termes de moyens par des réglementations*

fixant des objectifs de résultat. Il faudrait regrouper au sein d'un organisme unique les compétences correspondantes de vérification. Il conviendrait de créer à tous les niveaux d'administration des groupes d'experts chargés d'évaluer la charge que représentent les réglementations en vigueur pour les entreprises et pour les ménages. La procédure législative devrait intégrer une étude d'impact réglementaire au niveau fédéral et au niveau des Länder.

### Malgré d'importantes réformes, des problèmes de régulation subsistent dans les industries de réseau

L'Allemagne a ouvert relativement tôt ses industries de réseau à la concurrence, en particulier dans l'énergie et les chemins de fer. Mais les conditions-cadres adoptées n'étaient pas propices à une concurrence suffisamment intense, en particulier dans l'énergie, où la réglementation s'appuyait pour l'essentiel sur des accords volontaires entre les participants au marché. La création d'un régulateur unique (Bundesnetzagentur, BNA) pour les télécommunications, l'énergie et les chemins de fer offre l'occasion d'accélérer la mise en place d'une véritable concurrence. Une autorité de régulation unique peut réduire les risques de captation réglementaire, et la BNA est formellement indépendante du gouvernement. Dans le secteur de l'énergie ont été instaurées la régulation *ex ante* ainsi que la séparation juridique et opérationnelle entre le réseau et les activités potentiellement concurrentielles.

- Dans le secteur de l'énergie, la BNA semble avoir des possibilités trop réduites d'évaluer les coûts des prestataires du réseau. Il faut examiner avec soin si les tarifs d'accès au réseau dans le secteur sont déterminés en fonction des coûts des prestataires les plus efficaces.
- Les pays qui ont séparé la propriété des principales activités potentiellement concurrentielles de celle des activités de réseau tirent de plus grands bénéfices de la libéralisation des marchés de l'énergie. Il faudrait envisager d'étendre la séparation entre les activités de réseau et les activités potentiellement concurrentielles, en séparant la propriété du réseau de transport de celle des installations de production d'électricité. Les producteurs d'électricité et les fournisseurs de gaz en gros ne devraient pas pouvoir prendre des participations supplémentaires dans les réseaux de distribution.
- Sur les marchés des télécommunications, certaines décisions réglementaires destinées à favoriser la concurrence ont été prises avec quelque retard par rapport aux autres pays européens. Dans la téléphonie, il faudrait surveiller de près les retards dans l'application des décisions du régulateur et empêcher tout nouveau retard. La revente des connexions dégroupées est aujourd'hui, pour les concurrents, un important moyen d'accès à la boucle locale. La réglementation actuelle exclut jusqu'en juillet 2008 la possibilité de rendre obligatoire la revente aux concurrents. Il faudrait avancer cette échéance.
- La concurrence s'est développée lentement dans les services ferroviaires et la réglementation incite peu à réduire davantage les coûts. Les redevances d'accès au réseau ferroviaire devraient être réglementées plus efficacement. Les autorités de régulation des chemins de fer au niveau fédéral et au niveau des Länder devraient obliger l'opérateur historique à louer le matériel roulant à des conditions non discriminatoires. Il faudrait rendre obligatoires les appels d'offres pour les services ferroviaires régionaux. De nouvelles mesures devraient être prises pour séparer plus efficacement le réseau ferré des services de transport.

---

*La réglementation entrave la concurrence dans les professions libérales, artisanales et commerciales*

---

La réglementation des professions (libérales) compte parmi les plus restrictives de la zone OCDE. Dans plusieurs professions, il existe des règles d'attribution exclusive de certaines tâches et de fixation des prix de certains services. De plus, les associations participent souvent à l'élaboration de la réglementation, ce qui est de nature à renforcer la position des professionnels en place aux dépens de nouveaux entrants. *Il faudrait mettre fin dès que possible aux barèmes légaux, sans les remplacer par des barèmes recommandés. La réglementation concernant l'exercice de l'activité devrait être revue.* Pour les professions artisanales, la nécessité, dans la plupart des cas, d'une qualification ou d'antécédents professionnels fait que l'entrée est très coûteuse. *Il faudrait supprimer l'obligation de qualification à l'entrée pour les propriétaires d'une entreprise artisanale.*

---

*Un assouplissement s'impose pour l'ouverture et l'extension des grandes surfaces*

---

Les grandes surfaces ont permis une baisse des prix à la consommation et des gains de productivité dans plusieurs pays de l'OCDE. En Allemagne, l'autorisation d'ouvrir un nouveau centre de vente de détail à grande surface peut être refusée si cette création est susceptible d'avoir sur les détaillants des communes voisines un impact qui dépasse certains seuils. *Il faudrait envisager de prendre plus pleinement en compte les avantages pour le consommateur d'un assouplissement des restrictions concernant l'ouverture de grandes surfaces.*

## Chapitre 1

# Évolutions et enjeux macroéconomiques

*Après des années de croissance léthargique et de faiblesse de la demande, l'Allemagne pourrait maintenant enregistrer une solide reprise. De nouveaux progrès sur la voie des réformes économiques pourraient transformer ce redressement conjoncturel en une expansion soutenue, l'amélioration des conditions du côté de l'offre et la hausse des revenus permanents alimentant une demande courante plus dynamique. L'enjeu auquel est confrontée l'Allemagne dans ce contexte est d'améliorer ses résultats sur divers fronts – générer une plus forte croissance de l'emploi et de la productivité, assurer la viabilité des finances publiques – tout en préservant dans le même temps ce qui pourrait bien être une véritable reprise ne touchant pas que le secteur exportateur. Pour ce faire, une stratégie globale est requise. Dans le secteur public, la maîtrise des dépenses devrait aller de pair avec la réalisation de réformes. La réforme du marché du travail doit être approfondie et élargie afin de réduire les obstacles affectant l'offre et la demande de main-d'œuvre. Il importe d'accroître l'efficacité du système éducatif afin de renforcer le potentiel de croissance de l'Allemagne et de garantir les niveaux de vie à l'avenir. En outre, l'intensification de la concurrence sur les marchés de produits contribue à accroître la productivité et implique une redistribution des revenus réels en faveur des consommateurs.*

**L**a longue et pénible période d'ajustement de l'économie allemande arrive-t-elle à sa fin? Que peuvent faire les autorités pour renforcer les conditions du côté de l'offre et permettre ainsi aux entreprises de créer davantage d'emplois et de revenus? Ces questions sont au centre de la présente *Étude*. Le nouveau gouvernement, qui a pris ses fonctions en novembre 2005, s'est engagé à poursuivre les réformes structurelles concernant le marché du travail, les marchés de produits et la fiscalité lancées par l'administration précédente afin de dynamiser la performance économique. Si les résultats de l'Allemagne en matière de croissance ont été déterminés pendant de nombreuses années par la dichotomie existant entre des exportations relativement soutenues et une demande intérieure très faible, des signes d'un renforcement de la demande intérieure sont apparus récemment. La première partie du présent chapitre examine les évolutions macroéconomiques récentes et s'interroge sur la question de savoir si l'amélioration de la compétitivité allemande ces dernières années reflète des progrès sous-jacents des conditions de l'offre pouvant influencer positivement sur la croissance économique à l'avenir. Le reste du chapitre met en évidence les problèmes et enjeux importants auxquels l'Allemagne est confrontée. Les autres chapitres de l'*Étude* examinent ces problèmes et enjeux de façon plus approfondie et présentent des recommandations d'action.

### **L'activité économique reste faible et inégale**

En 2004, l'économie s'est redressée après la récession de 2003 grâce à des exportations soutenues, le PIB progressant de 1.1 % après correction des jours ouvrables (1.6 % sans cette correction). Avec la fin de l'appréciation de l'euro, la croissance exceptionnellement forte des échanges mondiaux a pu se répercuter pleinement sur les exportations allemandes, qui ont augmenté de plus de 9 %. Le commerce mondial s'est affaibli au deuxième semestre de 2004 et en 2005. Les exportations allemandes sont restées dynamiques en 2005, mais la demande intérieure étant encore faible, la croissance du PIB (corrigée des jours ouvrables) a stagné à 1.1 %. D'après certains signes, la demande intérieure se renforce toutefois. En 2005, l'investissement en matériels a continué d'enregistrer une reprise modérée, alors que la croissance dans le secteur de la construction est devenue positive au deuxième semestre de l'année. En outre, les indicateurs précurseurs montrent que la reprise pourrait être en train de s'élargir (encadré 1.1).

#### **La vigueur des exportations soutient la croissance**

Depuis le début de la décennie, la performance de l'Allemagne dans le domaine des exportations se révèle bien meilleure que celle de l'ensemble de l'OCDE (graphique 1.1, partie A). Trois facteurs sont essentiellement à l'origine de la vigueur récente des exportations allemandes. Premièrement, la compétitivité de l'Allemagne a recommencé de s'améliorer, compte tenu de la dépréciation du taux de change effectif réel par rapport à ses principaux partenaires commerciaux. Dans la zone euro, l'Allemagne a vu sa

### Encadré 1.1. **Évolutions et perspectives économiques à court terme**

La vigueur de la demande extérieure devrait rester le principal moteur de la croissance cette année et jouera aussi un grand rôle en 2007. Les dépenses d'équipement devraient progresser, sous l'effet d'une amélioration des bénéfiques, d'une plus forte utilisation des capacités et de conditions financières favorables. L'investissement dans la construction n'augmentera que lentement, car l'embellie temporaire de la construction résidentielle dans la perspective de la suppression des subventions touchera à son terme. Les dépenses d'équipement bénéficieront également du relèvement temporaire des taux d'amortissement cette année et l'an prochain. La consommation des ménages devrait s'accélérer en 2006, mais l'emploi ne se renforcera que progressivement alors que la croissance du revenu disponible réel restera peu marquée. Cependant, certaines dépenses de consommation seront vraisemblablement réalisées par anticipation cette année en prévision de la hausse programmée de 3 points du taux normal de TVA en 2007, et la coupe du monde de football apportera sans doute une impulsion supplémentaire au milieu de 2006.

Les conditions financières soutiennent un redressement de la croissance. Les gains liés à la réduction des coûts des entreprises et la solide croissance des exportations ont renforcé les bilans des entreprises et accru les bénéfiques. Les cours des actions ont continué de progresser en 2006. Le volume des prêts aux entreprises a augmenté récemment, après deux années de stagnation, et les banques ont assoupli leurs conditions de crédit. L'inflation, inférieure à celle des autres pays de la zone euro, exerce certaines pressions à la hausse sur les taux d'intérêt réels allemands. Si ceux-ci sont en hausse, ils restent inférieurs aux niveaux moyens observés dans le passé. Puisque l'écart de production reste nettement négatif et les coûts unitaires de main-d'œuvre diminuent, l'inflation devrait se ralentir en 2006. En 2007, la hausse de la TVA et de la taxe d'assurance devrait ajouter un point de pourcentage au taux d'inflation, en supposant un taux de répercussion sur les prix d'environ deux tiers.

Au total, le PIB devrait s'accroître de 1.8 % en 2006 (1.6 % sans correction pour tenir compte des jours ouvrables), soit un quart de point de pourcentage de plus que le taux potentiel. La croissance se ralentira probablement quelque peu en 2007, car la hausse de la TVA pèsera sur la consommation des ménages, réduisant d'un quart de point la croissance du PIB.

Plusieurs facteurs d'ordre interne ou international influenceront sur l'expansion de l'économie, l'action du gouvernement allemand ne pouvant s'exercer que sur les facteurs internes. La poursuite d'une vive croissance du commerce mondial et l'existence de conditions monétaires favorables comptent parmi les facteurs externes importants qui peuvent appuyer une croissance plus solide. La capacité d'adaptation de la demande intérieure à des chocs négatifs restant faible, l'incidence défavorable de la hausse de la TVA pourrait être plus marquée qu' prévu si des réductions sensibles des charges sociales ne peuvent intervenir. De nouvelles hausses des prix du pétrole pèseraient aussi sur la demande intérieure. En revanche, la confiance des investisseurs et des consommateurs serait renforcée si le nouveau gouvernement mettait en œuvre un programme large et cohérent pour la poursuite des réformes structurelles.

### Encadré 1.1. Évolutions et perspectives économiques à court terme (suite)

#### Tableau 1.1. Demande et production

Variation en % par rapport à l'année précédente, prix chaînés pour les années antérieures<sup>1</sup>

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
						Projections	
Consommation privée	1.9	-0.5	0.1	0.2	0.2	0.6	0.6
Consommation publique	0.5	1.4	0.1	-1.6	0.1	0.5	0.6
Investissement fixe brut	-3.3	-5.9	-0.7	-1.5	0.2	2.9	3.4
Construction	-4.4	-5.6	-1.5	-3.8	-2.9	1.3	1.6
Machines et équipements	-2.1	-6.3	0.2	1.3	4.0	4.7	5.4
Variation des stocks	-0.9	-0.6	0.6	0.5	0.3	0.4	0.0
<b>Demande intérieure finale</b>	-0.4	-1.9	0.6	0.1	0.5	1.5	1.0
Solde extérieur	1.8	1.9	-0.7	1.0	0.7	0.4	0.6
Exportations de biens et services	6.8	4.3	2.3	8.3	6.6	8.5	7.3
Importations de biens et services	1.5	-1.3	5.0	6.1	5.5	8.7	6.5
<b>Produit intérieur brut</b>	1.4	0.1	-0.2	1.1	1.1	1.8	1.6
<i>Pour mémoire</i>							
PIB sans ajustement jours travaillés	1.2	0.1	-0.2	1.6	0.9	1.6	1.5
Déflateur de la consommation privée	1.7	1.2	1.5	1.4	1.3	1.4	2.1
Déflateur du PIB	1.2	1.5	1.0	0.8	0.5	0.5	1.5
Emploi total <sup>2</sup>	0.4	-0.6	-1.0	0.4	-0.2	0.2	0.7
Taux de chômage (% de la population active) <sup>2</sup>	6.9	7.6	8.7	9.2	9.1	8.5	8.1
Taux d'épargne des ménages	9.4	9.9	10.3	10.5	10.7	10.5	10.2
Solde de balance courante, % du PIB <sup>2</sup>	0.0	2.0	1.9	3.7	4.2	4.0	4.6

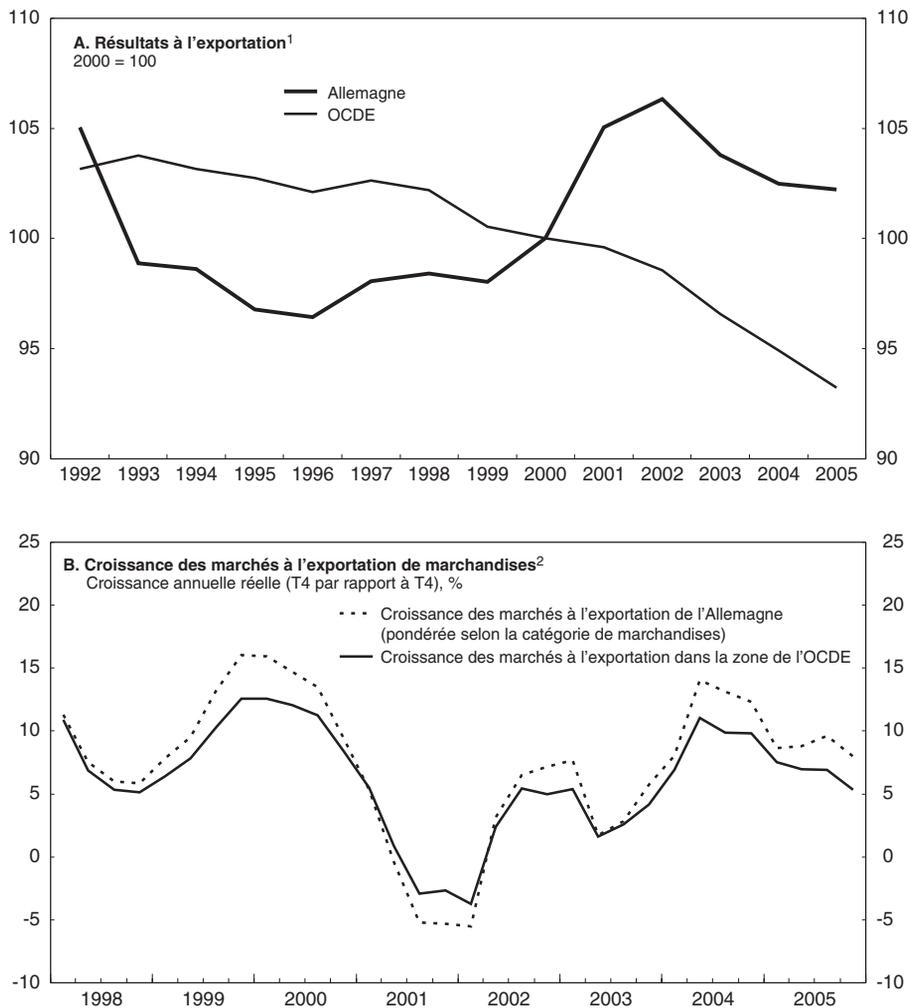
1. Croissance pour toutes les variables, sauf la variation des stocks et du solde extérieur (contribution à la variation du PIB) et les rubriques pour mémoire à partir du taux de chômage.

2. Emploi et chômage dans l'optique des comptes nationaux. L'emploi comprend le travail indépendant.

Source : Base de données du n° 79 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

compétitivité s'améliorer régulièrement en raison de la hausse relativement faible des coûts unitaires de main-d'œuvre et de l'inflation (graphique 1.2). Deuxièmement, la répartition régionale de la croissance des échanges mondiaux a été favorable aux exportateurs allemands, qui commercent plus que les autres avec les pays importateurs en forte croissance. C'est le cas en particulier pour les pays exportateurs de pétrole, qui redépensent une partie des recettes qu'ils tirent de la hausse des prix du pétrole intervenue ces deux dernières années. Depuis 2003, les importations des pays destinataires des exportations de l'Allemagne (marché d'exportation géographique de l'Allemagne) augmentent plus rapidement que les échanges mondiaux<sup>1</sup>. Enfin, les biens d'équipement représentant une forte proportion des exportations totales de l'Allemagne, celle-ci a bénéficié de la forte demande de biens de ce type qui a caractérisé la phase actuelle du cycle : depuis 2002, les importations mondiales des biens occupant une large place dans les exportations allemandes (marché d'exportation spécifique de l'Allemagne) augmentent plus rapidement que le total des échanges mondiaux de produits (graphique 1.1, partie B)<sup>2</sup>. Déjà, par le passé, les périodes de forte croissance du commerce mondial ont été généralement associées à une demande relativement soutenue de biens

Graphique 1.1. Les exportations allemandes : comparaison



1. Pour obtenir les résultats à l'exportation du pays X, on divise les exportations en volume de X par ses exportations en volume potentielles, c'est-à-dire par la somme pondérée des importations des pays vers lesquels X exporte. Estimations pour 2005.
2. La croissance des marchés à l'exportation de marchandises est égale à la moyenne pondérée des importations des neuf principales catégories de marchandises de la CTCI.

Source : *Perspectives économiques et Statistiques internationales du commerce extérieur*.

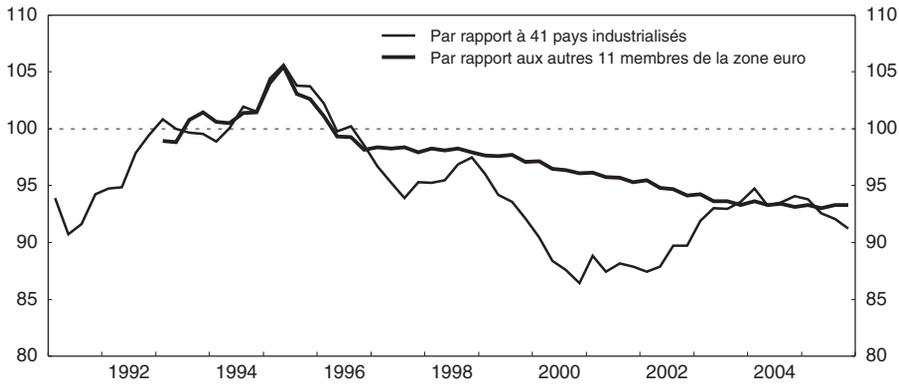
d'équipement. Ce schéma a été renforcé, au cours des deux dernières années, par le dynamisme de la demande de biens d'équipement dans les pays non OCDE connaissant une forte croissance<sup>3</sup>. La sensibilité conjoncturelle particulièrement importante des exportations allemandes conforte la nécessité d'une réforme structurelle améliorant la capacité d'adaptation à des chocs négatifs.

### ... alors que le redressement de la demande intérieure ne fait que commencer

En revanche, par rapport aux cycles antérieurs de l'activité, la demande intérieure est particulièrement atone (graphique 1.3). Cela amène à se demander si des facteurs spéciaux pèsent sur la consommation privée et l'investissement des entreprises. Plus généralement, l'Allemagne se rapproche-t-elle du moment où l'ajustement économique passé, après

### Graphique 1.2. Compétitivité internationale de l'Allemagne

Taux de change réel effectif sur la base de l'IPC, 1993 = 100<sup>1</sup>

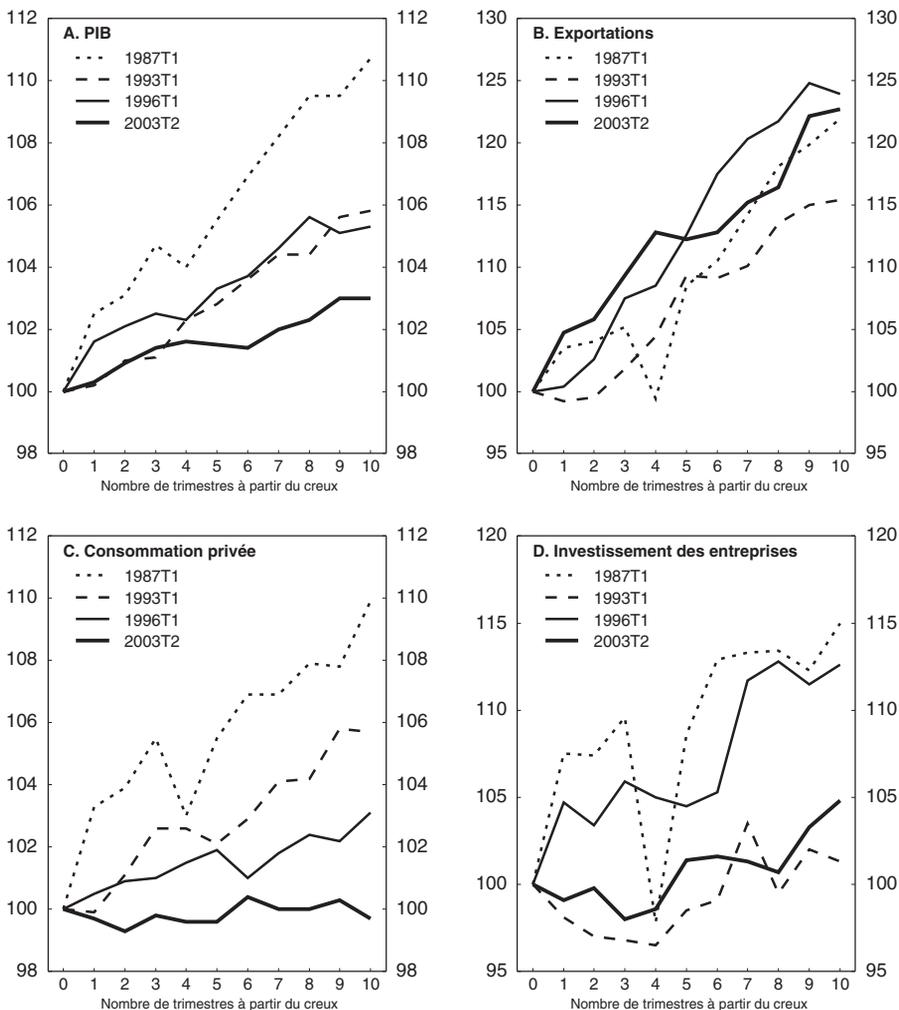


1. Pondération en fonction de la structure des échanges. En cas de courbe ascendante, il y a appréciation en termes réels (perte de compétitivité).

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

### Graphique 1.3. Évolution conjoncturelle : comparaison

Indice, creux = 100<sup>1</sup>



1. À prix constants, chaînés pour les années 90.

Source : OCDE, Perspectives économiques et bases de données des comptes nationaux.

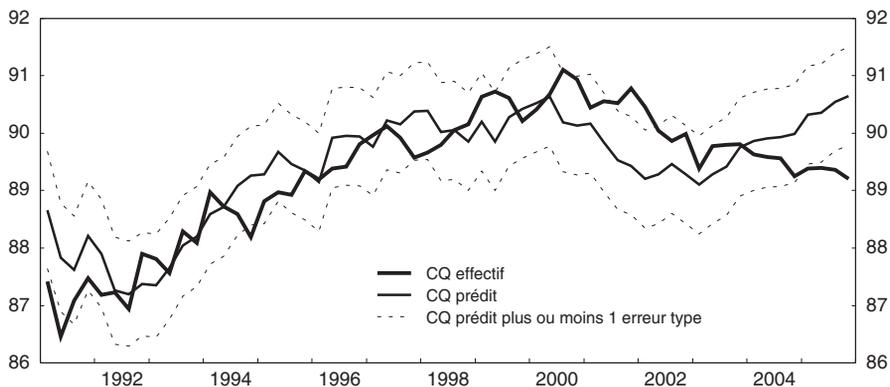
avoir réduit les obstacles à la croissance des exportations, se traduit par un renforcement de la demande intérieure?

Depuis 2000, le taux d'épargne s'est accru de 1.4 point, indiquant que la faible croissance du revenu réel disponible – qui n'a augmenté que de 0.2 % par an au cours de la même période – n'est pas le seul facteur pesant sur la consommation. Les estimations d'un modèle à correction d'erreur rapportant le taux d'épargne privée aux facteurs expliquant les changements temporaires et permanents du revenu disponible des ménages donnent à penser, toutefois, qu'un certain lissage de la consommation intervient sur le cycle (voir annexe 1.A2). Les écarts de la consommation effective par rapport au profil prévu par le modèle sont assez peu significatifs<sup>4</sup> en 2001 et 2002, lorsque la consommation s'est révélée plus importante que ne le justifiaient les conditions fondamentales. La forte croissance économique de l'époque pourrait avoir conduit les ménages à surestimer les perspectives de revenu permanent, limitant l'épargne contre-cyclique. Ultérieurement, l'augmentation de l'épargne a remis en phase le rythme de consommation et les déterminants fondamentaux. Depuis la fin de 2003, la consommation est inférieure aux prévisions du modèle. Si la déviation n'a dépassé la marge d'un écart type qu'en 2005, cela pourrait être dû au faible niveau de la confiance des consommateurs observée au cours de la même période. De fait, dans un contexte de restructuration économique de grande ampleur et de croissance peu dynamique des salaires réels, les ménages s'inquiètent vraisemblablement davantage des risques de pertes d'emploi ou de revenu à l'avenir, augmentant leur épargne de précaution. Les plans d'épargne retraite subventionnés qui sont mis en place pourraient aussi accroître le taux d'épargne. Cependant, ce dernier effet n'est pas visible pour 2003, lorsque le plan d'épargne retraite a connu une expansion rapide<sup>5</sup>.

Les études économétriques ont abouti à des résultats partagés quant à la question de savoir si des facteurs spéciaux peuvent expliquer l'investissement relativement faible des entreprises. Si certaines recherches avancent que l'incertitude a pesé sur l'investissement dans le cycle actuel, d'autres n'arrivent pas à la même conclusion<sup>6</sup>. D'après les estimations de l'OCDE, établies sur la base d'un modèle à correction d'erreur pour l'investissement des entreprises, ce dernier a été en fait plus important que ne le prévoyait le modèle au cours de la période 1999 à 2000. Le ralentissement intervenu par la suite n'a représenté qu'un

Graphique 1.4. **Consommation : part effective et part prévisible**<sup>1</sup>

En pourcentage



1. CQ correspond à la consommation des ménages par rapport au revenu disponible. Pour obtenir la part prévisible, on utilise un modèle de régression reliant CQ à un ensemble de variables explicatives. Voir l'annexe 1.A2.

Source : OCDE.

écart peu significatif par rapport aux prévisions du modèle (voir annexe 1.A3). Cependant, la dégradation de la répartition par date de mise en service du stock de capital, qui découle de l'affaiblissement de l'investissement observé après le boom de la réunification au début des années 90 et de la phase relativement longue de léthargie de l'investissement en matériels après 2001, pourrait entraîner un rattrapage important de l'investissement si la réforme structurelle améliore durablement les conditions de la croissance.

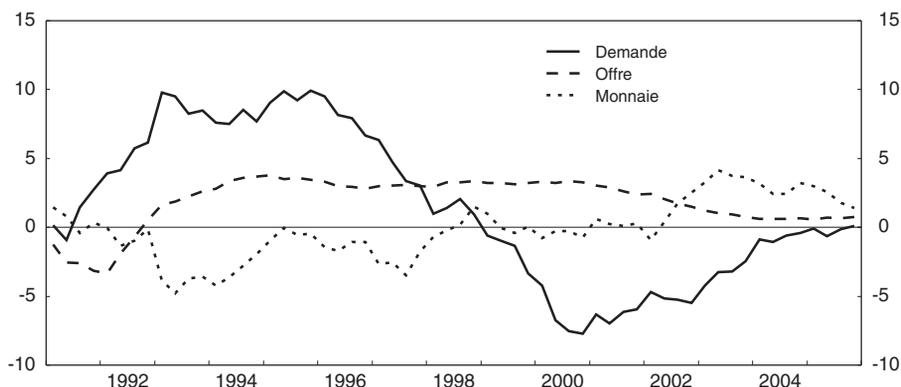
Le fait qu'au fil des années la croissance du PIB potentiel en Allemagne soit tombée aux alentours de seulement 1½ % donne à penser que l'amélioration tendancielle de la compétitivité extérieure du pays (graphique 1.2 ci-dessus) n'était pas fondée sur une amélioration tendancielle des conditions de l'offre intérieure. Afin de déterminer plus précisément si la dépréciation du taux de change réel reflète un affaiblissement de la demande globale allemande ou un raffermissement des conditions du côté de l'offre, on a estimé un modèle structurel d'autorégression vectorielle (voir annexe 1.A4).

D'après le modèle, les brusques variations de la demande ont été le principal moteur de la compétitivité internationale de l'Allemagne ces 15 dernières années (graphique 1.5). Si une série de chocs expansionnistes de la demande ont fait grimper le taux de change effectif réel au début des années 90, plusieurs phases de contraction ont suivi, conduisant à une dépréciation sensible en termes réels. Le repli de l'économie du côté de la demande a donc joué un rôle déterminant – via un ajustement à la baisse des taux de salaire et d'inflation – dans le rétablissement de la compétitivité de l'Allemagne sur les marchés extérieurs après le recul induit par l'unification dans la première moitié des années 90<sup>7</sup>. Plusieurs autres événements ayant influé sur l'économie intérieure, comme l'entrée dans l'Union économique et monétaire européenne, ont rendu encore plus nécessaires des ajustements des salaires et des prix.

Durant les longues périodes de repli de la demande, sous l'effet de lents ajustements à la baisse des prix et des salaires et de la croissance peu soutenue de la productivité, l'économie enregistre des pertes substantielles en termes de production et d'emploi. Toutefois, les estimations amènent à penser que, depuis le début de la présente décennie,

Graphique 1.5. **Décomposition du taux de change réel effectif<sup>1</sup>**

En pourcentage



1. Pour chacun des trois chocs, le graphique illustre l'évolution simulée du taux de change réel effectif qui se serait produite en l'absence des deux autres chocs, en éliminant l'élément déterministe commun à toutes les séries. On l'exprime en écart en pourcentage par rapport à la tendance déterministe. En cas de courbe ascendante, il y a appréciation en termes réels (perte de compétitivité).

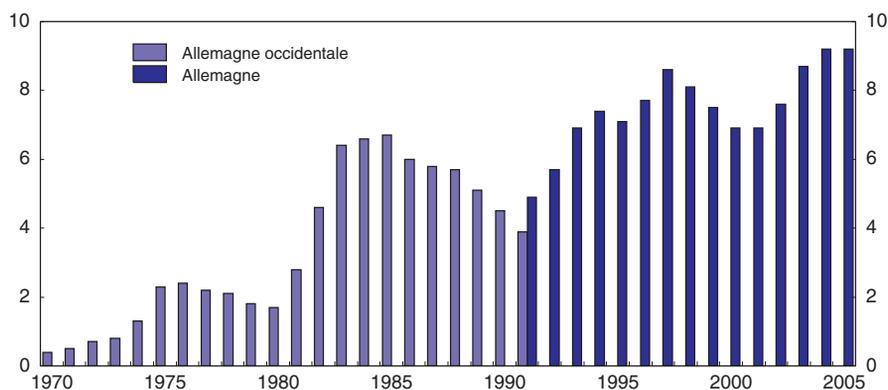
le taux de change effectif réel n'est plus déterminé par la contraction de la demande, alors que les effets positifs de l'offre sur la compétitivité extérieure semblent se confirmer. Selon les estimations, les évolutions de l'offre influent sur le taux de change seulement avec un décalage considérable d'environ six trimestres. Globalement, l'économie allemande pourrait bien être en mesure aujourd'hui de passer d'un régime où la demande a eu tendance à être inférieure à l'offre – ce qui était en soi une source d'affaiblissement en raison de l'inadéquation des conditions fondamentales – à une situation où le caractère plus expansionniste de l'offre et l'amélioration des perspectives de croissance qui en découle contribuent à un plus grand dynamisme de la demande. L'enjeu auquel est confrontée l'Allemagne dans ce contexte consiste à améliorer sa performance structurelle dans divers domaines – création d'emplois et croissance de la productivité, viabilité des finances publiques – tout en préservant en même temps ce qui pourrait bien être une véritable reprise de l'activité à court terme au-delà du secteur exportateur.

### ... et que les conditions du marché du travail ne s'améliorent que lentement...

Le chômage dérive à la hausse depuis la première moitié des années 70 (graphique 1.6), avec une aggravation en cas de chocs négatifs touchant l'activité économique et un recul seulement partiel lorsque les chocs disparaissent. La progression tendancielle du chômage s'est accompagnée d'une hausse de la part des chômeurs de longue durée, qui représentaient plus de 42 % des chômeurs recensés en 2004. Le taux de chômage des travailleurs peu qualifiés a enregistré une augmentation particulièrement prononcée, atteignant 16 % en 2003 (sur la base de l'enquête auprès de la population active), soit l'un des taux les plus élevés de l'OCDE (graphique 1.7)<sup>8</sup>. Les travailleurs âgés ayant un diplôme d'enseignement professionnel souffrent aussi d'un chômage presque aussi élevé que celui des travailleurs non qualifiés. En outre, le taux d'activité des personnes âgées est faible par rapport aux autres pays, les cessations d'activité étant plus nombreuses parmi les travailleurs ayant un diplôme d'enseignement professionnel.

Depuis le milieu des années 90, un écart considérable s'est creusé entre l'emploi mesuré en termes d'individus et le volume des heures travaillées, qui enregistre une diminution tendancielle sur la même période (graphique 1.8). L'emploi à plein-temps a diminué de 3.2 millions depuis 1993, essentiellement dans le secteur manufacturier et la

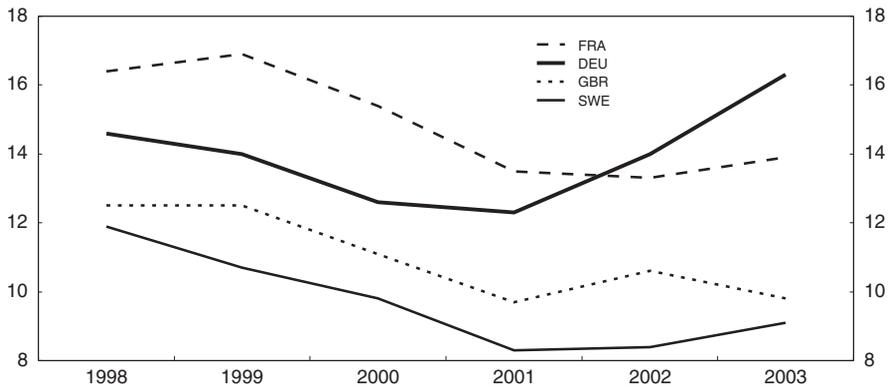
Graphique 1.6. **Évolution du chômage**<sup>1</sup>  
Chômage en pourcentage de la population active



1. Dans l'optique des comptes nationaux.

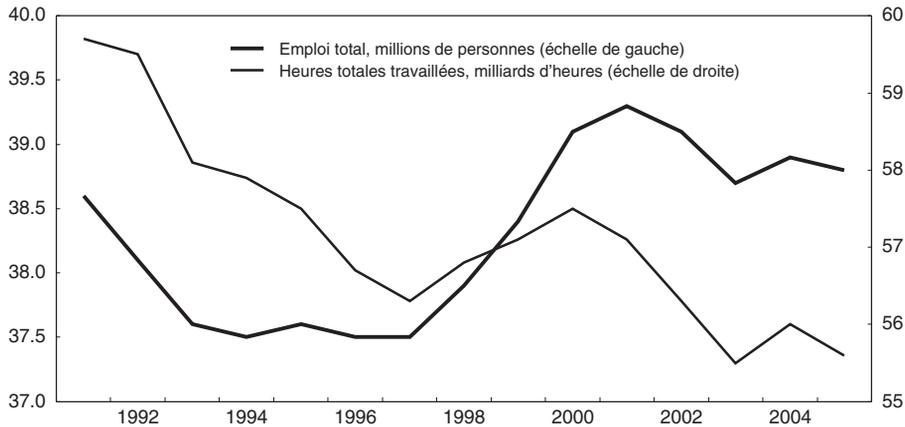
Source : Office fédéral des statistiques, comptes nationaux.

Graphique 1.7. **Taux de chômage des personnes non qualifiées**<sup>1</sup>  
Chômage en pourcentage de la population active



1. Personnes de 15 à 64 ans ayant un niveau d'instruction allant du préprimaire au premier cycle du secondaire.  
Source : OCDE, base de données emploi, travail et affaires sociales.

Graphique 1.8. **Emploi : personnes et heures**



Source : Office fédéral des statistiques, comptes nationaux.

construction, alors que l'emploi à temps partiel a progressé. Le pourcentage des emplois marginaux soumis à un plafond de rémunération – actuellement 400 euros en Allemagne – et bénéficiant de conditions d'imposition et de cotisations sociales préférentielles a augmenté très fortement, atteignant 12 %<sup>9</sup> de l'emploi total en 2005. L'incidence du temps partiel parmi les femmes qui travaillent est particulièrement marquée en Allemagne et la plupart des « petits boulots » sont aussi occupés par des femmes, souvent des deuxièmes apporteurs de revenu après leur conjoint. Les jeunes et les seniors ont aussi relativement plus de risques d'exercer ce genre de travail. Les emplois marginaux sont généralisés dans les services comme le commerce de gros et de détail et la restauration. Si la diminution de l'emploi normal, assujéti à des cotisations sociales à taux plein, s'est stabilisée ces derniers mois, la plupart des sorties du chômage vers l'emploi en 2005 correspondaient à des placements dans des programmes subventionnés destinés aux chômeurs de longue durée. Le pourcentage d'offres d'emploi attribuables à ces programmes a fortement augmenté, atteignant 30 % du total notifié aux agences de l'emploi en 2005<sup>10</sup>. De même, le travail indépendant s'est sensiblement développé en raison de la mise en œuvre de mesures d'aide en faveur des travailleurs indépendants. Globalement, on peut craindre

que n'apparaisse un marché du travail à deux vitesses, avec de moins en moins de chances pour les travailleurs de trouver un emploi à plein-temps non subventionné.

### **La mondialisation crée de nouveaux enjeux**

L'intégration au marché mondial, en particulier la sous-traitance internationale, entre de plus en plus en jeu dans le débat sur l'adéquation des conditions cadres intérieures. L'externalisation des facteurs de production dans les pays à faible coût améliore, toutes choses égales par ailleurs, les conditions de l'offre pour les entreprises nationales, ce qui devrait leur permettre d'accroître la production et l'emploi dans le pays<sup>11</sup>. En revanche, la dégradation des perspectives d'activité dans le pays incite les entreprises à substituer à l'activité intérieure une activité étrangère. L'IDE allemand a été dynamique ces quinze dernières années et semble s'être accéléré depuis le milieu des années 90, comme en témoignent l'augmentation de la part des entreprises réalisant des IDE et du stock d'IDE par entreprise ainsi que la progression de l'emploi dans les filiales étrangères des entreprises allemandes<sup>12</sup>.

D'après plusieurs indicateurs, l'investissement direct à l'étranger a contribué au renforcement des résultats à l'exportation de l'Allemagne ces dernières années. Les sondages réalisés auprès d'entreprises allemandes tous les ans depuis 1994 par le système des Chambres allemandes de commerce à l'étranger indiquent qu'entre 60 et 70 % des entreprises investissant à l'étranger visent essentiellement à établir des canaux de distribution pour leurs produits ainsi que les installations nécessaires au service après-vente ou à produire à l'étranger de façon à s'assurer de nouveaux débouchés<sup>13</sup>. Le rôle important joué par l'investissement étranger direct dans la promotion des exportations allemandes ou la réduction des obstacles à l'entrée pour les entreprises allemandes se reflète aussi dans le fait que les entreprises tournées vers l'exportation sont celles qui ont la plus forte propension à l'IDE. Dans le même ordre d'idées, l'IDE à l'étranger semble être de plus en plus ciblé sur le commerce extérieur et les services, comme le montre la croissance plus dynamique de l'emploi dans les filiales étrangères des entreprises allemandes opérant dans ces secteurs. Une étude donne aussi à penser que les entreprises allemandes investissant à l'étranger créent aussi des emplois dans le pays, alors que la majorité des entreprises des secteurs où l'emploi intérieur est réduit soit ne sont pas actives sur les marchés extérieurs, soit n'y sont pas performantes<sup>14</sup>.

En outre, il semble que les conditions de production au niveau national et la réactivité des prix des facteurs influent sur les décisions d'externalisation et déterminent leur incidence sur l'activité intérieure. La réduction des coûts de production est la principale raison motivant l'IDE pour environ un tiers des entreprises figurant dans l'échantillon des entreprises interrogées par les Chambres de commerce. De plus, il ressort des enquêtes auprès des entreprises qu'en période de dégradation des perspectives d'activité et des anticipations au niveau national, les entreprises réduisent bien davantage les projets d'investissement intérieurs que les projets d'investissement à l'étranger<sup>15</sup>. Cette réaction pourrait indiquer qu'en cas de compression des budgets d'investissement, les entreprises cherchent à pleinement tirer parti des différentiels de coût et de rentabilité entre investissements dans le pays et à l'étranger. La baisse des coûts semble être un facteur particulièrement déterminant pour les IDE en direction des pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi en direction de pays non européens, notamment la Chine. En termes de volume, les pays d'Europe centrale et orientale et la Chine sont les principales destinations des IDE de l'Allemagne et, dans les deux zones, l'IDE est beaucoup plus

concentrée sur la production pour laquelle les coûts salariaux sont importants que ce n'est le cas pour les IDE à destination des États-Unis et de l'Europe de l'Ouest. De fait, il ressort d'une étude qu'il existe une importante corrélation positive entre l'emploi en Allemagne et le niveau des coûts de main-d'œuvre dans les pays d'Europe centrale et orientale par rapport à l'Allemagne<sup>16</sup>. De même, l'intensité en capital de la production en Allemagne semble être beaucoup plus forte dans les entreprises qui réalisent des IDE que dans les autres<sup>17</sup>, ce qui pourrait être un signe de délocalisation de la production à forte intensité de main-d'œuvre. Des études récentes indiquent aussi que la recherche de compétences joue aussi un rôle dans la répartition des IDE à l'étranger.

Globalement, ces conclusions et la vitesse de plus en plus grande à laquelle progresse l'externalisation internationale renforcent le bien-fondé des réformes structurelles qui facilitent la réaffectation du travail et du capital entre les entreprises et les secteurs, réduisent les obstacles à la création d'emplois et encouragent la formation de capital humain.

### Des réformes globales augmentent les avantages potentiels

La faiblesse de la croissance du PIB par habitant de l'Allemagne est due pour l'essentiel à la contribution négative de l'emploi à la croissance. Depuis la récession de 1993, la baisse de la durée totale du travail par habitant a entraîné un affaiblissement de la croissance du PIB réel par habitant de 0.5 point de pourcentage tous les ans. Par ailleurs, la progression de la productivité du travail n'a pas été suffisante pour compenser l'incidence négative, sur la croissance du PIB, de la faiblesse des apports de main-d'œuvre. Les difficultés rencontrées pour ajuster l'activité économique à la modification de l'environnement et la faiblesse prolongée de la demande intérieure soulignent la nécessité de remédier aux rigidités structurelles qui freinent la capacité d'adaptation de l'économie allemande et en particulier de renforcer les possibilités de création d'emplois et de croissance de la productivité. Le gouvernement sortant a engagé des réformes dans des domaines importants. Ces réformes doivent être élargies et approfondies.

Une stratégie de réforme globale et cohérente est requise pour tirer pleinement parti des initiatives engagées par les pouvoirs publics et pour les rendre plus acceptables pour l'électorat. La réforme du marché du travail peut être particulièrement difficile à appliquer, car on peut craindre qu'elle n'ait une incidence négative sur la confiance des ménages. Les réformes contribueront davantage à la création d'emplois si elles sont associées à une réforme de la réglementation atténuant les obstacles à l'entrée pour les nouvelles entreprises et les entraves à la croissance des entreprises. Les réformes structurelles en faveur d'une amélioration de la concurrence sur les marchés de produits réduisent les rentes des entreprises en place, impliquant une redistribution des revenus réels en faveur des consommateurs. Cela contribue à son tour à renforcer la demande intérieure et peut faire mieux accepter les réformes dans d'autres domaines, notamment le marché du travail. L'assainissement budgétaire devra intervenir de manière à préserver à la fois la reprise en cours et les perspectives de croissance potentielle, étant entendu que l'essentiel de l'ajustement doit concerner les dépenses. Les réformes introduites par le passé n'ont pas toujours été suffisamment résolues pour permettre l'exploitation d'interactions bénéfiques de ce type. Le développement du cadre institutionnel dans les secteurs du gaz et de l'électricité en est un exemple. Les ménages privés et l'industrie se sont vu accorder un choix illimité entre les fournisseurs d'énergie. Cependant, contrairement à tous les autres pays de l'UE, l'Allemagne a adopté un système d'accès négocié des tiers aux

réseaux, fondé sur des accords entre associations de fournisseurs et de consommateurs d'énergie, qui ne s'est pas révélé efficace pour l'ouverture des réseaux à la concurrence. Ce n'est que récemment, après l'échec de plusieurs tentatives de modification des accords d'association dans le sens de conditions d'accès plus concurrentielles, qu'une autorité indépendante de régulation du réseau a été établie, conformément à la directive applicable de l'UE, qui abandonnait l'option de l'accès négocié des tiers. Ce faisant, plusieurs années ont été perdues pour arriver à un environnement réglementaire qui favorise la baisse des prix de l'énergie.

Le fédéralisme joue aussi un rôle crucial dans l'efficacité du processus de réforme. Les compétences concernant des tâches interdépendantes sont souvent partagées entre l'administration fédérale, les Länder et les communes. En outre, l'importance du cofinancement des dépenses entre les niveaux d'administration permet en principe aux administrations régionales de subordonner leur approbation de la législation budgétaire fédérale dans le cadre de la deuxième chambre du Parlement (Bundesrat) à l'octroi de concessions dans les textes de loi fédéraux qui n'exigent pas formellement leur approbation, comme on a pu le voir par le passé<sup>18</sup>. L'élaboration des politiques – budgétaires et non budgétaires – est donc souvent subordonnée à des interactions complexes et opaques entre l'administration fédérale, les Länder et les communes. Accroître la cohérence des initiatives et le rythme auquel elles peuvent être conçues et mises en œuvre exige des réformes du système des relations fédérales. Il est urgent de démêler les responsabilités des différents niveaux d'administration et de réduire le degré de cofinancement.

### ***L'assainissement budgétaire doit être lié à une réforme du secteur public***

L'Allemagne est confrontée à un enjeu budgétaire considérable, car il lui faut non seulement équilibrer son budget en l'espace de quelques années, mais aussi prendre des mesures pour faire face à de très fortes augmentations des dépenses liées au vieillissement à plus long terme. Si des progrès significatifs ont été réalisés ces dernières années dans la maîtrise des dépenses, les objectifs en matière de déficit n'ont pas été atteints à plusieurs reprises, en partie parce que l'ajustement du côté des dépenses n'a pas été suffisamment approfondi pour justifier d'importantes réductions de l'impôt sur le revenu. Dans ces conditions, il est crucial de mener une politique d'assainissement crédible qui associe la réduction des dépenses (notamment la suppression des dépenses fiscales qui ont des effets de distorsion) à de nouvelles réformes du secteur public. De fait, les données théoriques et empiriques amènent à penser que les politiques d'assainissement contribuent davantage à soutenir l'activité économique lorsqu'elles sont axées sur le côté dépenses du budget. Dans la réforme fondamentale des relations budgétaires fédérales, il faut notamment prévoir des engagements efficaces en faveur de l'assainissement, impliquant l'administration fédérale et les Länder, et la réduction des effets de distorsion des divers mécanismes de redistribution entre les collectivités territoriales. Des progrès ont été faits dans la diminution des dépenses fiscales et ils doivent être poursuivis afin de faire en sorte que le système fiscal crée moins de distorsions et d'ouvrir la voie à une baisse de l'imposition effective des revenus et des bénéficiaires, encore élevée par rapport à d'autres pays.

### ***L'efficacité du système éducatif doit être améliorée***

L'amélioration des résultats scolaires contribue beaucoup à l'augmentation des niveaux de vie, compensant l'incidence que le vieillissement de la population aura sur la croissance économique au cours des prochaines décennies. Si l'Allemagne a actuellement

un haut niveau moyen de formation par rapport aux autres pays, comme en témoigne le pourcentage de la population d'âge actif ayant au moins suivi des études secondaires du deuxième cycle, qui est l'un des plus élevés de la zone l'OCDE, les résultats de la scolarité secondaire sont relativement faibles et la participation à l'enseignement supérieur ne s'est pas accrue dans la mesure observée dans nombre de pays de l'OCDE; d'où l'un des plus faibles taux d'obtention de diplômes du supérieur dans la zone. Des actions ont été engagées ces dernières années pour améliorer les résultats de l'enseignement secondaire, notamment l'introduction plus large d'examens centralisés, mais un programme complet s'impose pour renforcer l'évaluation des résultats ainsi que l'autonomie des établissements scolaires. Élargir l'accès aux services de garde et d'éducation de la petite enfance et les axer davantage sur l'éducation pourrait aussi beaucoup contribuer à améliorer les résultats scolaires ultérieurs. Les universités devraient être davantage incitées à offrir des filières attrayantes, notamment grâce à une utilisation plus large des financements déterminés en fonction des résultats, et elles devraient être moins soumises à des ingérences administratives.

### ***La poursuite de la réforme du marché du travail peut accroître la capacité de l'économie de créer des emplois***

Des réformes majeures du marché du travail ont été mises en œuvre ces trois dernières années. Pour l'essentiel, ces réformes ont visé la réduction des contre-incitations au travail résultant des prestations de chômage et la mise en œuvre de stratégies plus efficaces d'activation des chômeurs. Parmi les politiques qui ont été introduites, on peut citer la réforme organisationnelle de l'Office fédéral du travail, la mise en place de nouvelles mesures actives du marché du travail, l'introduction d'avantages fiscaux pour les emplois ne comptant que quelques heures de travail, la déréglementation des contrats temporaires et à durée déterminée et un assouplissement de la protection contre les licenciements. Au début de 2005, un nouveau système d'aide au revenu pour les chômeurs de longue durée a été mis en place, se substituant à l'aide chômage antérieure et aux prestations d'aide sociale. Nombre de ces mesures vont dans la bonne direction. Cependant, la réforme est encore incomplète et doit être approfondie et élargie pour susciter la dynamique nécessaire à une amélioration durable de l'emploi. La réforme institutionnelle du service public de l'emploi doit être poursuivie pour faciliter encore le retour au travail des chômeurs. Les obstacles à la participation au marché du travail des salariés âgés et des femmes doivent être encore réduits. En outre, des contrats de travail plus flexibles sont nécessaires, alors que, dans le même temps, il faut éviter une segmentation du marché du travail en emplois réguliers et en emplois marginaux assortis de gains moindres. La modération des salaires a été très marquée au niveau global pendant plusieurs années, mais les rigidités salariales doivent être encore réduites pour lutter contre les taux élevés de chômage frappant les peu qualifiés.

### ***La réglementation des marchés intérieurs de biens et de services doit favoriser davantage la concurrence***

Un large éventail de réformes de la réglementation des marchés des produits doivent être mises en œuvre pour recueillir les fruits d'une plus vive intensité de la concurrence au niveau de l'emploi, de la croissance de la productivité et de l'amélioration de la résistance de l'économie aux chocs extérieurs. Si les politiques extérieures – par exemple en ce qui concerne l'investissement direct étranger – sont très ouvertes et si le cadre général de la législation de la concurrence et de sa mise en œuvre est, à de nombreux égards, efficace,

des mesures doivent être prises pour réduire les obstacles administratifs à l'entrepreneuriat et faire en sorte que l'État soit moins impliqué dans les activités du secteur des entreprises, notamment grâce à une privatisation accélérée. Les politiques favorisant les petites entreprises – qui bénéficient, par exemple, d'une protection spéciale dans le cadre de la législation sur la concurrence – doivent être revues, afin d'exposer davantage ces petites entreprises à la concurrence des grandes et d'éviter les contre-incitations à leur croissance. Des problèmes réglementaires se posent aussi dans certains secteurs, notamment les industries de réseau, où l'accès non discriminatoire aux réseaux doit être amélioré, ainsi que dans les professions libérales, l'artisanat et le commerce de détail. Par exemple, la diminution des coûts d'entrée réglementaires dans l'artisanat aura vraisemblablement une incidence favorable sur les perspectives d'emploi des travailleurs ayant suivi une formation professionnelle, tandis que des politiques plus favorables à la concurrence dans les secteurs fournissant des biens et services intermédiaires – comme les télécommunications, les transports, l'énergie ou les professions libérales – améliorent la productivité non seulement dans les secteurs concernés, mais aussi dans les secteurs en aval où ces biens et services sont utilisés dans la production.

## Notes

1. Le marché d'exportation de l'Allemagne correspond à une moyenne pondérée de la croissance des importations dans 41 autres pays, les pondérations représentant la part de ces pays dans les exportations totales de l'Allemagne en 2000.
2. Les échanges mondiaux de marchandises correspondent à la somme des importations des pays de l'OCDE (à l'exception de l'Allemagne) dans les neuf principales catégories de la CITI. La croissance du marché d'exportation spécifique de l'Allemagne est calculée en tant que moyenne pondérée des importations des pays de l'OCDE dans les différentes catégories. Les pondérations utilisées sont variables, fondées sur l'actuelle composition trimestrielle des exportations de marchandises de l'Allemagne dans ces neuf catégories. Les séries initiales utilisées pour ces calculs sont celles qui figurent dans les Statistiques mensuelles du commerce international de l'OCDE. Les chiffres approchés du commerce réel ont été obtenus par le calcul suivant : la somme des échanges nominaux des pays de l'OCDE exprimés en dollars dans les différentes catégories de marchandises a tout d'abord été divisée par les prix des importations de ces marchandises aux États-Unis. Puis, ces chiffres ont été multipliés par le rapport entre le prix global à l'importation aux États-Unis et le prix à l'importation dans l'OCDE afin d'opérer une correction pour tenir compte des variations du taux de change nominal. Si, par exemple, le dollar se déprécie, le prix des importations en dollars des États-Unis augmentera plus rapidement que le prix des importations dans les autres monnaies. Ainsi, les importations réelles des autres pays seraient sous-estimées. Le rapport entre les prix à l'importation aux États-Unis et dans les pays de l'OCDE devrait permettre de corriger à peu près cette sous-estimation.
3. Pour ce qui est des dépenses réalisées à l'aide des recettes pétrolières, outre l'effet favorable exercé par la part relativement importante des pays exportateurs de pétrole dans les exportations allemandes, il semble que la demande dont font l'objet ces exportations soit plus élastique face à l'évolution des recettes pétrolières que la demande concernant les exportations des autres pays. Voir Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005).
4. À un niveau de probabilité d'erreur de 10 %.
5. Il semble que l'épargne privée soit de préférence investie dans des actifs fortement subventionnés. Voir, par exemple, Börsch-Supan (2004). Entre mars 2002 et mars 2003, le nombre de contrats d'épargne retraite subventionnés dits « Riester » est passé de 2 500 à près de 180 000.
6. Voir Arbeitsgemeinschaft Deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (2005); Deutsche Bundesbank (2004); Kuhnert (2005).
7. Au début des années 90, les transferts sociaux aux nouveaux Länder, associés à l'extension à la partie orientale du système de sécurité sociale de l'Allemagne occidentale, les aides industrielles massives et les très fortes augmentations des salaires ont contribué à doper temporairement la consommation intérieure, faisant grimper les prix des biens produits au niveau national par

rapport aux biens étrangers. La poussée de la consommation en Allemagne orientale a été soutenue également par l'introduction du mark allemand dans l'ex-République démocratique allemande à des taux de conversion bien supérieurs au pouvoir d'achat de l'ancienne monnaie dans cette partie du pays. L'augmentation rapide de la dette publique a accentué l'effet de l'expansion de la demande et a exercé une pression à la hausse sur les taux d'intérêt, qui a entraîné une augmentation des entrées de capitaux. Les hausses de salaires négociées ont aussi été élevées jusqu'en 1995, alors que les plans de préretraite, les mesures d'aide à l'emploi et les programmes connexes ont, dans les faits, isolé les négociations collectives des salaires des pertes massives d'emploi dans les nouveaux Länder. En outre, le stock de capital de l'Allemagne orientale est devenu largement obsolète, impliquant une diminution sensible du niveau de productivité dans l'ensemble du pays. Globalement, ces facteurs se sont conjugués pour susciter une appréciation réelle du DM, qui a fait basculer la balance des opérations courantes de l'Allemagne d'un important excédent à une situation déficitaire. Si les salaires horaires réels – nets des cotisations patronales à la sécurité sociale et corrigés à l'aide de l'indice implicite des prix de la consommation privée – se sont accrus en moyenne de 2½ % par an entre 1992 et 1995, ils n'ont progressé depuis 1996 que de ¾ % par an en moyenne. Les programmes de réduction des coûts des entreprises se sont traduits par de nouvelles compressions de l'emploi alors que les embauches sont restées peu soutenues. La surcapacité dans le secteur de la construction – due dans une large mesure aux mesures d'aide en faveur des projets réalisés dans les nouveaux États – diminue depuis plus d'une décennie. Jusqu'à récemment, les investissements en matériels ont été induits dans une très large mesure par la volonté de rationaliser les processus de production et non par la recherche d'une augmentation de la capacité, comme le confirment les enquêtes auprès des entreprises. Pour plus de précisions sur les politiques et les évolutions macroéconomiques qui ont suivi la réunification, voir Wurzel (2001).

8. D'après les données de l'enquête auprès de la population active, les travailleurs non qualifiés représentent quelque 15 % de la population d'actifs et 27 % des chômeurs. Par travailleur non qualifié, on entend les individus qui ont achevé au plus le premier cycle du secondaire. Avec la définition de l'Office fédéral du travail, la part dans le chômage total s'élève à environ 34 % (septembre 2004).
9. Non compris les *mini-emplois* exercés en tant que deuxième emploi.
10. On estime qu'environ la moitié de l'ensemble des offres d'emploi dans l'économie sont notifiées à ces organismes.
11. Voir, par exemple, Antars et Helpman (2004).
12. Les informations sur les principales caractéristiques des entreprises allemandes réalisant des IDE, qui figurent dans la base de données sur les statistiques de l'IDE (*Direktinvestitionsstatistik*) de la Deutsche Bundesbank, ont été analysées par Becker, Jäckle et Mündler (2005). D'après leurs résultats, le stock d'IDE par entreprise s'est accru de 26.5 % entre 1989 et 1995 et de 106.9 % entre 1995 et 2001. Au cours des mêmes deux périodes, le nombre d'entreprises allemandes réalisant des IDE a progressé, respectivement, de 13.9 % et de 15 %. Les effectifs des entreprises allemandes employés à l'étranger, pondérés par la part de capital détenu par la société mère allemande, ont progressé de 34.1 % et 62.9 %, respectivement.
13. Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2005).
14. Klodt (2005).
15. Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2005).
16. Voir Becker, Jäckle et Mündler (2005).
17. Voir Becker, Jäckle et Mündler (2005).
18. Voir OCDE (2004).

## Bibliographie

- Antars, P. et E. Helpman (2004), « Global Sourcing », *Journal of Political Economy*, 112/3.
- Arbeitsgemeinschaft Deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (2005), *Die Weltwirtschaft und die deutsche Wirtschaft im Frühjahr 2005*.
- Becker, S., R. Jäckle et M.-A. Mündler (2005), *Kehren deutsche Firmen ihrer Heimat den Rücken? – Ausländische Direktinvestitionen deutscher Unternehmen*, ifo Schnelldienst 1/2005.

- Börsch-Supan, A. (2004), « L'efficacité des incitations pour remédier à l'insuffisance de l'épargne retraite en Europe », *Revue économique de l'OCDE*, n° 39.
- Breitung, J., R. Chirionko et U. von Kalckreuth (2003), « A Vectorautoregressive Investment Model (VIM) and Monetary Policy Transmission: Panel Evidence for German Firms, Economic Research Centre of the Deutsche Bundesbank », *Discussion Paper* 6/2003.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005), « Direkte und indirekte Rückwirkungen eines höheren Ölpreises auf die deutschen Ausfuhren – eine ökonometrische Untersuchung », *Wirtschaftsanalysen* Nr. 5, [www.bmwi.de/Navigation/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/wirtschaftsfakten.html](http://www.bmwi.de/Navigation/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/wirtschaftsfakten.html).
- Deutsche Bundesbank (2004), *Monthly Report*, novembre 2004, Frankfurt.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2005), *Investitionen im Ausland – Ergebnisse einer DIHK-Umfrage bei den Industrie- und Handelskammern Frühjahr 2005*, Berlin.
- Ifo (2001), *Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes*.
- Klodt, H. (2005), « Mehr Arbeitsplätze durch Auslandsinvestitionen », *Die Weltwirtschaft* 4/2004.
- Kuhnert, S. (2005), *Germany's Investment Gloom: Light at the End of the Tunnel?* ECFIN Country Focus, vol. 2, Issue 17, [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/countryfocus\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/countryfocus_en.htm).
- Meurers, M. (2006), « Identifying Determinants of Germany's International Price Competitiveness – A Structural VAR Approach », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* (à paraître).
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris.
- Wurzel, E. (2001), « The Economic Integration of Germany's New Länder », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 307, [www.oecd.org/dataoecd/60/57/1899874.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/60/57/1899874.pdf).

## ANNEXE 1.A1

## Progrès de la réforme structurelle – Résumé des recommandations passées et des mesures prises

La présente annexe passe en revue les mesures prises comme suite aux recommandations des *Études* précédentes. Les recommandations apparaissant pour la première fois dans la présente *Étude* sont présentées dans le chapitre qui s’y rapporte.

Recommandations	Mesures prises
	<b>Lever les obstacles à l'offre de main-d'œuvre</b>
Réduire les incitations à la retraite anticipée	Élaboration d'une législation visant à porter de 65 à 67 ans l'âge légal de départ à la retraite. Report de la suppression des exemptions à l'obligation de recherche d'emploi accordées aux travailleurs âgés.
Supprimer les contre-incitations à l'activité des femmes	Plans visant à modifier les allocations de garde d'enfants et à accroître les allègements d'impôts au titre de la garde d'enfants pour les couples dont un seul membre ou les deux travaillent.
Accroître l'efficacité des politiques actives du marché du travail et des activités de placement	Intensification de l'évaluation des politiques actives du marché du travail. Réforme des subventions pour faciliter le passage du chômage à un travail indépendant et réduction des dispositifs d'aide à l'emploi inefficaces. Modification de la répartition des compétences pour les activités de placement en faveur des collectivités locales. Poursuite de la réforme du Service public de l'emploi afin de diminuer les ressources consacrées à l'administration des prestations et d'augmenter celles destinées aux services de placement. Introduction d'un nouveau système d'aide à l'emploi pour les chômeurs de longue durée.
Réduire le coin fiscal sur le travail	Diminution des taux de l'impôt sur le revenu. Plans visant à réduire les cotisations d'assurance chômage, financés par une augmentation de la TVA, et à augmenter le taux marginal supérieur d'imposition des revenus du travail.
Réduire l'imposition marginale effective pour les travailleurs peu qualifiés	Élargissement de la fourchette de revenu dans laquelle les prestations pour les chômeurs de longue durée sont retirées.
Élargir la possibilité de déterminer les salaires au niveau de l'entreprise	Les partenaires sociaux ont développé la négociation au niveau des entreprises.
Réduire les coûts associés à la législation relative à la protection de l'emploi	Suppression prévue de la protection contre les licenciements au cours des deux premières années des contrats d'emploi réguliers.
Exploiter le potentiel d'emploi des agences de travail temporaire	Réduction des subventions au placement dans les agences de travail temporaire.
	<b>Améliorer la concurrence sur les marchés de produits</b>
Ouvrir davantage à la concurrence les marchés de services intérieurs dans les professions libérales, l'artisanat et le commerce de détail	Réduction des restrictions limitant la publicité pour les professions libérales.
Éliminer l'implication de l'État dans le secteur des entreprises	Réduction d'un large éventail de subventions. Processus graduel de privatisation des opérateurs historiques dans les télécoms et les services postaux. Étude de la privatisation de l'opérateur historique dans le secteur des transports ferroviaires.

Recommandations	Mesures prises
Supprimer l'interdiction d'appliquer des prix inférieurs aux coûts lorsqu'il n'existe pas d'abus de pouvoir de marché	Pas de mesures.
Renforcer la concurrence dans les marchés publics	Pas de mesures.
Améliorer la réglementation des industries de réseau	Introduction d'une réglementation <i>ex ante</i> de l'accès au réseau dans le secteur de l'électricité et du gaz et renforcement des pouvoirs réglementaires. Simplification des procédures de recours contre les décisions de l'autorité de régulation dans les télécoms. Approbation requise des redevances d'accès au réseau par l'autorité de régulation du rail.
Renforcer la séparation verticale dans les industries de réseau	Durcissement des normes de séparation de gestion et de séparation comptable dans les secteurs de l'énergie et des chemins de fer.
<b>Améliorer les conditions fondamentales de l'innovation</b>	
Supprimer les obstacles administratifs à l'entrepreneuriat	Projets en cours, comme le renforcement de l'analyse d'impact réglementaire dans certains Länder. Suppression de certaines dépenses et exonérations fiscales. Introduction de nouvelles dépenses fiscales.
Améliorer l'efficacité de l'enseignement supérieur	Progrès graduel de l'obtention de diplômes dans la nouvelle structure de diplômes universitaires à deux niveaux. Sélection par le jeu de la concurrence d'un petit nombre d'universités très performantes admises à bénéficier de fonds supplémentaires. Accroissement de l'autonomie des universités. Introduction de droits de scolarité, associés à des prêts et à des systèmes de remboursement assujettis à des conditions de ressources, dans plusieurs Länder.
Établir un calendrier pour tous les programmes d'innovation financés par l'État et éliminer les subventions inefficaces	Évaluation plus fréquente des programmes de subventions et des instituts publics de recherche.
Faciliter l'immigration de travailleurs qualifiés	Progrès de la réforme universitaire. Diminution des impôts sur le revenu.

## ANNEXE 1.A2

## Expliquer les fluctuations du taux d'épargne

Le modèle de régression qu'on présentera ici a pour objet d'expliquer l'évolution du taux d'épargne en mettant tout particulièrement l'accent sur le lissage de la consommation. Un ensemble de variables explicatives permet de déterminer par approximation les modifications transitoires ou permanentes des revenus des ménages.

Si son revenu courant diminue en période de ralentissement conjoncturel, le consommateur pourra préférer stabiliser sa consommation courante en réduisant son épargne courante et en renonçant à une partie de sa consommation future. En revanche, une hausse du revenu permanent à un moment donné accroît les possibilités de consommation au cours des périodes suivantes et peut donc se répercuter sur la consommation courante sans modifier le taux d'épargne\*. Mais une hausse attendue du revenu permanent ne se concrétisant pas au niveau du revenu courant peut accroître la consommation courante, avec pour conséquence une diminution du taux d'épargne.

Dans le modèle, les variations cycliques du revenu sont déterminées par approximation à travers l'écart de production (*gap*) et les modifications permanentes sont déterminées quant à elles à travers le taux de croissance tendancielle ( $\Delta y_t$ ); dans les deux cas on retient les estimations de l'OCDE. De plus, les variations des termes de l'échange ( $\Delta \text{tot}$ ), correspondant au rapport entre les déflateurs des comptes nationaux pour les exportations et pour les importations sont incluses dans la régression.  $\Delta \text{tot}$  peut refléter des effets sur les revenus aussi bien à caractère temporaire qu'à caractère permanent. Bien que l'impact des termes de l'échange sur le taux d'épargne soit ambigu sur le plan théorique (voir, par exemple, Chowdhury, 2003), il ressort des études empiriques internationales que cet impact est généralement positif (voir Loayza et autres, 2000). Par ailleurs, la théorie nous enseigne que le taux d'épargne est fonction du rendement de l'épargne par rapport au taux de préférence pour le temps. Pour tenir compte de cet élément, on a également inclus dans la régression le taux d'intérêt réel à court terme ( $r$ ), mesuré par le taux à trois mois, corrigé des variations sur quatre trimestres du déflateur de la consommation privée.

L'analyse préliminaire des données a révélé un net degré de persistance du taux de consommation (CQ) (défini comme 1 moins le taux d'épargne). Pour éviter les résidus corrélés en série, il a fallu introduire dans la partie droite de l'équation estimée des retards

\* L'hypothèse du cycle de vie formulée pour la consommation par Modigliani et Brumberg (1954) implique que les variations du revenu permanent peuvent influencer sur le taux d'épargne, puisque l'épargne des jeunes générations et celle des générations anciennes peuvent réagir différemment à ces variations.

allant jusqu'à cinq trimestres. Puisque la variable représentative de l'écart de production peut être endogène, on a utilisé pour l'estimation une solution reposant sur des variables instrumentales. Pour déterminer les variables instrumentales appropriées, on a estimé une régression spécifique dans laquelle l'écart de production était la variable dépendante. On a retenu comme instruments les variables explicatives retardées qui contribuaient de façon significative à expliquer l'écart de production. Enfin, on a procédé à un test pour savoir si le déficit public (en pourcentage du PIB) ou le patrimoine en termes réels (déterminé par approximation au moyen de l'indice boursier DAX, divisé par le déflateur de la consommation) avait un effet significatif sur le taux de consommation, mais les deux variables se sont révélées non significatives dans la régression. Sur la période d'échantillonnage allant du premier trimestre de 1970 au dernier trimestre de 2005, on a obtenu les résultats suivants :

Tableau 1.A2.1. **Résultats des régressions pour le taux de consommation**

Échantillon : 1972T1 2005T4

Variable	Coefficient	Erreur type	t
<i>CQ</i> (-1)	0.641	0.078	8.20
<i>CQ</i> (-2)	0.173	0.080	2.15
<i>CQ</i> (-4)	-0.159	0.084	-1.91
<i>CQ</i> (-5)	0.152	0.073	2.10
<i>écart</i>	0.003	0.001	3.14
<i>écart</i> (-1)	-0.004	0.001	-3.98
<i>écart</i> (-4)	0.001	0.001	2.07
<i>écart</i> (-5)	-0.001	0.001	-1.98
$\Delta y_t$	0.117	0.036	3.21
$\Delta tot$ (-1)	-0.061	0.032	-1.93
<i>r</i> (-3)	0.000	0.000	-1.84
Constante	0.170	0.046	3.67
DUM1_91	0.005	0.001	3.44
R <sup>2</sup>	0.90	Variance de la moyenne	0.881
R <sup>2</sup> ajusté	0.89	Variance de l'écart type	0.016
Erreur type de la régression	0.01	Somme des résidus au carré	0.004
Coefficient de Durbin-Watson	1.95	Somme des résidus au carré deuxième niveau	0.004

Note : DUM1\_91 est une variable indicatrice de phase qui prend en compte l'effet de la réunification.

Pour déterminer l'effet total des variables explicatives sur le taux de consommation et les erreurs types correspondantes, on a réestimé l'équation en utilisant une formulation à coefficient non linéaire. On peut illustrer cette procédure par l'exemple simple suivant. Supposons que l'équation dynamique soit de la formule suivante :

$$y_t = \sum_{i=1}^n \alpha_i L(i)y_t + \sum_{j=1}^m \beta_j L(j)x_t + \varepsilon_t, \text{ où } L \text{ est l'opérateur de retard.}$$

On obtient alors l'impact total de  $x$  sur  $y$  :

$$\beta = \sum_{j=1}^m \beta_j / \left( 1 - \sum_{i=1}^n \alpha_i \right)$$

Pour estimer directement  $\beta$ , on peut reformuler l'équation d'estimation, par exemple en remplaçant  $\beta_1$  par :

$$\beta \left( 1 - \sum_{i=1}^n \alpha_i \right) - \sum_{j=2}^m \beta_j.$$

Cette procédure est appliquée pour obtenir l'équation suivante (erreurs types entre parenthèses), qui donne la réponse totale du taux de consommation aux variations des variables explicatives :

$$CQ = -0.004gap + 0.61\Delta y_t - 0.32\Delta tot - 0.002r_t$$

(0.002)      (0.29)      (0.18)      (0.001)

$$R^2\text{-adj.} = 0.89, \text{ DW-Stat.} = 1.95.$$

Les signes des coefficients totaux sont conformes à la théorie. Le signe négatif de l'écart de production indique un certain degré de lissage de la consommation au cours du cycle. De plus, les modifications dues à une hausse du taux de croissance tendancielle, qui sont le signe d'une amélioration du revenu permanent des consommateurs à l'avenir, entraînent une baisse du taux d'épargne courante. Par ailleurs, les consommateurs compensent partiellement les variations de leurs revenus réels qui tiennent à une modification des termes de l'échange et, finalement, la hausse des taux d'intérêt réduit la consommation courante par rapport à la consommation future.

### **Bibliographie**

- Bewley, R.A. (1979), « The Direct Estimation of the Equilibrium Response in a Linear Dynamic Model », *Economic Letters*, 3.
- Chowdhury, A. R. (2003), « Do Asymmetric Terms of Trade Shocks Affect Private Savings in a Transition Economy? » Bank of Finland, Institute for Economies in Transition, BOFIT, *Discussion Paper*, n° 3.
- Friedmann, M. (1957), *A Theory of the Consumption Function*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Loayza, N., K. Schmidt-Hebbel and L. Servén (2000), « What Drives Private Saving Across the World? », *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol. 82(2).
- Modigliani, F. and R. Brumberg (1954), « Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross Section Data », in: K. Kurihara (éd.), *Post-Keynesian Economics*, Rutgers University Press, New Brunswick, N.J.

## ANNEXE 1.A3

## Expliquer les fluctuations de l'investissement des entreprises

L'analyse s'appuie sur les travaux de la Deutsche Bundesbank (2004), qui concluent à l'existence d'une relation simple de cointégration entre l'investissement des entreprises et le PIB. On élargira ici cette analyse en examinant si les composantes du coût d'usage du capital fournissent des éléments complémentaires d'explication de l'évolution dans le temps de l'investissement des entreprises.

Selon la théorie classique de l'investissement (voir, par exemple, Romer, 2001), le coût d'usage du capital en termes réels ( $UCC^r$ ) en l'absence d'impôt est fonction du taux d'intérêt réel ( $r$ ), du taux d'amortissement ( $\delta$ ), de l'inflation relative ( $\pi_I - \pi$ ) et du prix relatif des biens d'équipement ( $p^I/p$ ) ( $I$  indique l'investissement) :

$$UCC^r = [r + \delta - (\pi^I - \pi)] \cdot \frac{p^I}{p} .$$

Si le déflateur du taux d'intérêt réel est identique à celui utilisé pour obtenir le coût d'usage du capital en termes réels,  $\pi$ , on peut simplifier de la façon suivante :

$$UCC^r = [r^I + \delta] \cdot \frac{p^I}{p} ,$$

où  $r^I$  est le taux d'intérêt réel calculé en fonction du déflateur de l'investissement. Par conséquent, en l'absence d'impôt et dans l'hypothèse où le taux d'amortissement est constant,  $UCC^r$  peut être représenté par les deux déterminants  $r^I$  et  $p^I/p$ , censés avoir un impact négatif sur l'investissement. Mais faute de consensus dans les ouvrages spécialisés quant à la façon de mesurer le taux d'intérêt réel (voir Chirinko, 1993), on a également pris en compte dans l'analyse économétrique une mesure du taux d'intérêt réel reposant sur le déflateur du PIB.

En reprenant la démarche de la Bundesbank, on a estimé pour l'investissement des entreprises un modèle de base à correction d'erreur pour la période allant du premier trimestre 1992 au dernier trimestre 2005. Ce modèle relie les variations de l'investissement réel des entreprises ( $\Delta bi$ ) au terme d'erreur de la relation de cointégration entre l'investissement réel des entreprises ( $bi$ ) et le PIB ( $y$ ) et il prend en compte d'autres éléments dynamiques à travers les variations retardées des deux variables (toutes les variables sont exprimées en logarithmes). Dans une seconde phase, on a examiné le caractère significatif, dans l'équation, des variables additionnelles qui déterminent le coût d'usage du capital, tant en ce qui concerne leur niveau retardé que leurs différences premières, courantes et retardées. Mais seules les variations du logarithme du déflateur

relatif de l'investissement ( $\Delta pi - \Delta p$ ) avec retard de trois trimestres sont apparues significatives.

Le modèle final à correction d'erreur a été estimé directement sans normaliser à 1 le coefficient de l'investissement des entreprises ( $b_i$ ). Pour la normalisation et l'erreur type du coefficient à long terme du PIB (indiqué ci-après entre parenthèses), on a estimé la transformation de Bewely (1979) du modèle non restreint à correction d'erreur. D'autres tests économétriques ont montré que le PIB peut être considéré comme faiblement exogène pour l'investissement des entreprises, ce qui permet d'inclure dans l'équation estimée le taux trimestriel courant de croissance.

Le terme de correction d'erreur ( $ect$ ) découlant de la relation estimée de cointégration est de la forme suivante (erreur type entre parenthèses) :

$$ect_t = b_i t - 1.29 y_t \quad (0.21)$$

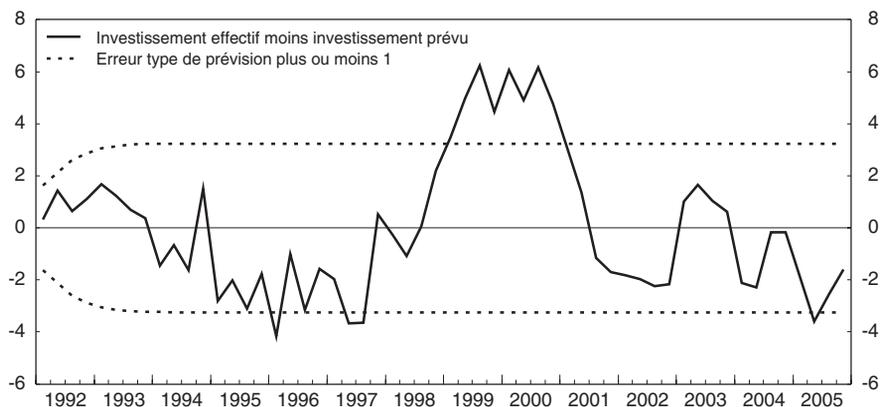
Enfin, l'équation estimée dynamique est de la forme suivante (erreur type entre parenthèses) :

$$\Delta b_i t = -0.18 ect_{t-1} + 1.63 \Delta y_t + 0.67 \Delta y_{t-1} + 0.27 \Delta b_i t_{-2} + 0.95 (\Delta pi - \Delta p)_{t-3} - 1.83 + resid \quad (0.05) \quad (0.38) \quad (0.36) \quad (0.11) \quad (0.51) \quad (1.01)$$

$R^2$ -corrigé en fonction des degrés de liberté = 0.44, coefficient de Durbin-Watson = 2.11

Selon les estimations, une augmentation du déflateur relatif de l'investissement a un effet positif sur l'investissement. Cela paraît plausible si cette variable sert essentiellement à prédire les prix futurs relatifs des biens d'équipement. Si les biens d'équipement sont appelés à devenir relativement chers à l'avenir, l'investisseur pourra avancer à aujourd'hui certains des investissements envisagés, bien que, sur le plan théorique, ce soit la hausse de la variation du déflateur relatif de l'investissement qui influe sur le niveau de l'investissement, et bien que les termes représentatifs du coût d'usage du capital ne se soient pas révélés significatifs dans la relation de cointégration à long terme.

Graphique 1.A3.1. **Investissement effectif des entreprises et prévisions du modèle**



**Bibliographie**

- Bewley, R.A. (1979), « The Direct Estimation of the Equilibrium Response in a Linear Dynamic Model », *Economic Letters*, 3.
- Breitung, J., R.S. Chirionko and U. von Kalckreuth (2003), « A Vector Autoregressive Investment Model (VIM) and Monetary Policy Transmission: Panel Evidence for German Firms », *Discussion Paper 06/03*, Economic Research Centre of the Deutsche Bundesbank.
- Chirinko, R. S. (1993), « Business Fixed Investment Spending: Modeling Strategies, Empirical Results, and Policy Implications », *Journal of Economic Literature*, vol. 31, n° 4.
- Deutsche Bundesbank (2004), *Monthly Report*, November, Frankfurt.
- Romer, D. (2001), *Advanced Macroeconomics*, 2<sup>e</sup> édition, McGraw-Hill.

## ANNEXE 1.A4

*Expliquer l'évolution du taux de change effectif réel*

**P**our décomposer les forces qui agissent sur le taux de change effectif réel en chocs sur l'offre et la demande réelles et en chocs nominaux, on estime un modèle structurel d'autorégression vectorielle à trois variables (SVAR)<sup>1</sup>.

**Modèle économique**

L'analyse se fonde sur un modèle macroéconomique stochastique d'économie ouverte à anticipations rationnelles formulé dans Clarida et Gali (1994). Il s'agit d'un modèle de tradition Mundell-Flemming-Dornbusch prenant en compte la dynamique à court et moyen terme de la production et des prix. Toutes les variables sont exprimées sous la forme des différences entre les quantités respectives dans les deux régions considérées (l'économie intérieure et les partenaires commerciaux). Par exemple, la variable de production  $y_t$  du modèle représente la différence de production entre le pays considéré et ses principaux partenaires commerciaux :  $y_t \equiv y_t^h - y_t^{fp}$ . Toutes les variables, sauf le taux d'intérêt, sont exprimées en logarithmes naturels. Avec ces conventions, on peut résumer le modèle d'ensemble par les équations suivantes<sup>2</sup> :

$$(1) y_t = d_t + \eta q_t - \sigma [i_t - E_t(p_{t+1} - p_t)]$$

$$(2) m_t - p_t = y_t - \lambda i_t$$

$$(3) i_t = E_t(s_t - s_{t-1})$$

$$(4) p_t = (1 - \theta)E_{t-1}p_t^e - \theta p_t^e$$

Les équations représentent la demande globale, l'équilibre du marché monétaire, la parité de taux d'intérêt (équilibre à court terme de la balance des paiements) et le comportement global de fixation des prix (offre globale à court terme). La demande globale relative  $y_t$  est fonction du choc sur la demande  $d_t$  (par exemple, variation discrétionnaire des dépenses publiques), du taux de change réel  $q_t = s_t - p_t$  (taux de change nominal moins différence de prix) et du différentiel anticipé de taux d'intérêt réel  $i_t - E_t(p_{t+1} - p_t)$ , où  $i$  est le taux d'intérêt nominal et  $E$  représente l'opérateur d'anticipation.  $t$  indique la période. Les chocs monétaires sont pris en compte dans le modèle par la variation de la quantité de monnaie  $m_t$ , qui représente aussi bien les chocs affectant la masse monétaire nationale relative que les chocs affectant la demande nationale relative d'encaisses monétaires réelles. Enfin, l'équation de fixation des prix implique que les prix pour la période  $t$  sont une moyenne pondérée du prix d'équilibre sur le marché  $E_{t-1}p_t^e$  anticipé durant la période  $t-1$  et du prix d'équilibre effectif sur le marché durant la période  $t$ . Par conséquent, le degré d'inertie du modèle est fonction du paramètre  $1 - \theta$ . Si  $\theta = 0$ , les prix sont prédéterminés

une période à l'avance et les fluctuations à court terme de la production dépendront uniquement de la demande globale. Si, en revanche,  $\theta = 1$ , les prix sont totalement flexibles et la production sera totalement déterminée par l'offre dès le court terme; par conséquent,  $y_t = y_t^d = y_t^s$ . Comme dans Clarida et Gali, les chocs sur l'offre et les chocs nominaux,  $y_t^s$  et  $m_t$  sont censés suivre un cheminement aléatoire. En revanche, les chocs sur la demande comportent un élément permanent et un élément transitoire. En particulier, on suppose qu'une fraction  $\gamma$  de toute perturbation de la demande durant la période  $t-1$  est annulée durant la période  $t$  :

$$(5) y_t^s = y_{t-1}^s + \eta_{St},$$

$$(6) m_t = m_{t-1} + \eta_{Mt},$$

$$(7) d_t = d_{t-1} + \eta_{Dt} - \gamma \eta_{Dt-1},$$

où  $\eta_{St}$ ,  $\eta_{Mt}$ ,  $\eta_{Dt}$  sont des chocs orthogonaux distribués de manière indépendante et identique et dont la moyenne est égale à zéro. L'équilibre à long terme du modèle peut être obtenu en supposant que les prix s'ajustent instantanément, ce qui veut dire que toutes les différences premières des variables sont nulles et que la production est uniquement déterminée par l'offre. Les niveaux d'équilibre pour les trois variables endogènes qui nous intéressent sont obtenus de la manière suivante :

$$(8) y_t^e = y_t^s$$

$$(9) q_t^e = (y_t^s - m_t) / \eta + (\eta(\eta + \sigma))^{-1} \sigma \gamma \delta_t$$

$$(10) p_t^e = m_t - y_t^s + \lambda(1 + \lambda)^{-1} (\eta + \sigma)^{-1} \gamma \delta_t$$

Un choc positif sur l'offre (par exemple, une amélioration de la productivité dans le pays considéré par rapport à ses partenaires commerciaux) entraîne une dépréciation en termes réels et une baisse du niveau relatif des prix à long terme. Un choc sur la demande réelle entraîne une appréciation en termes réels et une hausse du niveau relatif des prix. Un choc monétaire expansionniste (par exemple, une croissance monétaire relativement plus forte dans le pays considéré par rapport à ses partenaires commerciaux) entraîne une dépréciation en termes réels à court terme et une hausse du niveau relatif des prix. Une caractéristique importante de ce système à trois variables est qu'il est triangulaire pour les chocs à long terme. Du point de vue économétrique, cela permet d'appliquer la décomposition de Blanchard-Quah (1989) pour identifier les trois chocs structurels à partir d'une autorégression vectorielle estimée, tout en ne restreignant pas la dynamique à court terme.

## Données

La période d'échantillonnage commence au premier trimestre 1972. Le taux de change effectif réel utilisé est l'indicateur de la compétitivité-prix de l'Allemagne par rapport à ses 19 principaux partenaires commerciaux, cet indicateur étant établi sur la base de l'indice des prix à la consommation régulièrement publié par la Deutsche Bundesbank. On obtient le PIB relatif par habitant et les prix relatifs à la consommation par la moyenne géométrique des variables spécifiques au pays, avec un système de pondération repris de la Deutsche Bundesbank (2001). Le PIB par habitant est utilisé au lieu du PIB (lequel est utilisé dans l'analyse initiale de Clarida et Gali) pour prendre correctement en compte la réunification allemande, qui, du point de vue statistique, constitue une rupture structurelle au premier trimestre de 1991. En effet, la réunification s'est caractérisée à la fois par un choc négatif sur la productivité et par un choc expansionniste sur la demande,

mais utiliser le PIB (qui a augmenté lorsque le système statistique de l'Allemagne occidentale a été élargi à l'ensemble de l'Allemagne) pourrait à tort faire identifier à ce moment un choc expansionniste sur l'offre.

## Tests de racine unitaire et de cointégration

Les processus stochastiques du modèle théorique présenté ci-dessus impliquent que  $y_t$ ,  $p_t$ , et  $q_t$  sont non stationnaires en niveau, mais stationnaires en différences premières. De plus, il ne devrait pas y avoir de relation stable à long terme entre les niveaux des variables, puisqu'on a trois tendances stochastiques indépendantes. Ces deux caractéristiques des données ont été vérifiées par des tests ADF et KPSS de racine unitaire ainsi que par des tests de cointégration de Johansen. Toutes les variables n'étaient clairement pas stationnaires en niveau. Les tests ADF pour les différences premières écartent la non-stationnarité au niveau de signification de 5%. En revanche, les tests KPSS ne rejettent que faiblement l'hypothèse de stationnarité des différences premières des variables. Vu ces résultats, il semble justifié de considérer que toutes les variables sont intégrées d'ordre un,  $I(1)$ , conformément au modèle. Mais le niveau des prix relatifs s'est révélé stationnaire en différences premières seulement lorsqu'on prend en compte une tendance déterministe, ce qui veut dire qu'on a affaire à une tendance quadratique pour les prix relatifs. Par conséquent, on a éliminé de la série des prix relatifs une tendance linéaire et une tendance quadratique au moyen d'une régression par les moindres carrés ordinaires. Enfin, on n'a pas pu rejeter l'hypothèse de non-cointégration, même à un très faible niveau de signification, avec le test de trace de Johansen et le test de valeur propre maximale.

## Le modèle structurel d'autorégression

Vu les propriétés statistiques des données, il y a lieu d'exprimer le modèle empirique sous la forme d'un modèle VAR autorégressif, estimé en différences premières. Par conséquent, si on définit  $\Delta X_t \equiv \Delta y_t, \Delta q_t, \Delta p_t$ ', et si on utilise une matrice polynomiale dans l'opérateur de retard,  $L$ :  $B(L) = B_0 + B_1L + B_2L^2 + \dots$ , la forme réduite du VAR à estimer peut être formulée comme suit :

$$(11) B(L)\Delta X_t = \varepsilon_t,$$

où  $\text{var}(\varepsilon_t) = \Omega$  est la matrice correspondance de variance-covariance. On peut inverser ce système en le représentant comme suit en moyenne mobile :

$$(12) \Delta X_t = C(L)\varepsilon_t, \text{ où } C(L) = B(L)^{-1}, \text{ et } C(0) = I.$$

Si le modèle économique présenté ci-dessus génère les données, les trois variables endogènes devraient uniquement dépendre des trois types de choc structurel. Par conséquent, la représentation en moyenne mobile du taux d'intérêt prend la forme :

$$(13) \Delta X_t = A(L)\eta_t,$$

où  $\text{var}(\eta_t) = I$ , et  $\eta_t = (\eta_{St}, \eta_{Dt}, \eta_{Nt})'$ , (voir les équations (5)-(7) ci-dessus), où  $S$ ,  $D$ , et  $N$  indexent respectivement les chocs sur l'offre, les chocs sur la demande et les chocs nominaux.

Si l'on compare les coefficients des équations (12) et (13), on peut établir que  $\eta_t = A_0^{-1}\varepsilon_t$ . Cela veut dire que  $A_i = C_i A_0$ ,  $\forall i: i = 1, 2, \dots$ , et que, pour la matrice des multiplicateurs à long terme,  $A(1) = C(1)A_0$ . On obtient une identité pour la matrice de variance-covariance à long terme :  $A(1)A(1)' = C(1)\Omega C(1)'$ .

Les restrictions à long terme du modèle théorique présenté ci-dessus impliquent que  $A(1)$  doit avoir une structure triangulaire inférieure. Cette caractéristique permet d'identifier les chocs structurels. Puisque tout  $A_i$  pour  $i > 0$  est déterminé par les matrices estimées à partir du VAR non restreint, les restrictions contraignent de fait les éléments de

la matrice  $A_0 = \begin{bmatrix} a_{011} & a_{012} & a_{013} \\ a_{021} & a_{022} & a_{023} \\ a_{031} & a_{032} & a_{033} \end{bmatrix}$ . Comme l'ont montré Blanchard et Quah (1989), les restrictions

peuvent être aisément imposées à  $A_0$  au moyen d'une décomposition triangulaire inférieure de Choleski de la matrice estimée de variance-covariance à long terme  $C(1)\Omega C(1)'$  :

$HH' = C(1)\Omega C(1)'$ , où  $H$  est une matrice triangulaire inférieure unique.

Après avoir obtenu  $H$ , on peut calculer  $A_0 = C(1)^{-1}H$  et retrouver les chocs structurels à partir des erreurs estimées de forme réduite  $\varepsilon_t$  à travers  $\eta_t = H^{-1}C(1)\varepsilon_t$ . Enfin, la décomposition historique de  $\Delta X_t$  en sentiers temporels créés par les différents chocs structurels est obtenue au moyen des expressions suivantes :

Sentier historique créé par les chocs sur l'offre :  $\Delta X_t = C(L) \begin{pmatrix} a_{011}\eta_{St} \\ a_{021}\eta_{St} \\ a_{031}\eta_{St} \end{pmatrix}$ ,

Par les chocs sur la demande :  $\Delta X_t = C(L) \begin{pmatrix} a_{012}\eta_{Dt} \\ a_{022}\eta_{Dt} \\ a_{032}\eta_{Dt} \end{pmatrix}$ , et

Par les chocs nominaux :  $\Delta X_t = C(L) \begin{pmatrix} a_{013}\eta_{Nt} \\ a_{023}\eta_{Nt} \\ a_{033}\eta_{Nt} \end{pmatrix}$ .

## Notes

1. Voir Meurers (2006).
2. Pour des raisons de simplicité, on a utilisé une formule identique à celle de Clarida et Gali (1994). Pour les détails concernant la façon de résoudre le modèle, voir la référence initiale ou Obstfeld et Rogoff (1996), chapitre 9.

## Bibliographie

- Blanchard, O. and D. Quah (1989), « The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances », *American Economic Review*, vol. 79, n° 4.
- Clarida, R. and J. Gali (1994), « Sources of Real Exchange-rate Fluctuations: How Important are Nominal Shocks? », *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 41.
- Deutsche Bundesbank (2001), *Monthly Report*, November.
- Meurers, M. (2006), « Identifying Determinants of Germany's International Price Competitiveness – A Structural VAR Approach », *Economics Department Working Papers* (forthcoming).
- Obstfeld, M. and K. Rogoff (1996), *Foundations of International Macroeconomics*, MIT Press.



## Chapitre 2

# Restaurer la crédibilité budgétaire et accroître l'efficacité du secteur public

Bien que les dépenses publiques aient été structurellement réduites par rapport au PIB ces dernières années, le ratio d'endettement a atteint un niveau élevé et il faut s'attendre à une forte hausse des dépenses liées au vieillissement. Des mesures sont en place pour diminuer le déficit à partir de 2007, notamment en relevant le taux normal de la TVA, mais pour assurer la viabilité des finances publiques il faudra de nouvelles initiatives d'assainissement sous la forme d'une meilleure hiérarchisation des dépenses. Il faut à tous les niveaux d'administration une politique d'assainissement plus déterminée, notamment en mettant fin au renflouement des Länder qui connaissent des difficultés financières. Il faudrait que la réforme des relations budgétaires entre la Fédération et les Länder introduise plus de clarté dans les compétences législatives, réduise les cofinancements entre niveaux d'administration et élargisse les possibilités de recettes fiscales propres à l'échelon infranational. Les recettes fiscales sont à considérer comme modérées, mais les taux effectifs d'imposition des entreprises et des travailleurs sont élevés, avec des effets négatifs sur la production potentielle; c'est pourquoi il faudrait élargir encore les bases d'imposition en éliminant certaines dépenses fiscales, notamment celles consenties pour la taxation des revenus du capital.

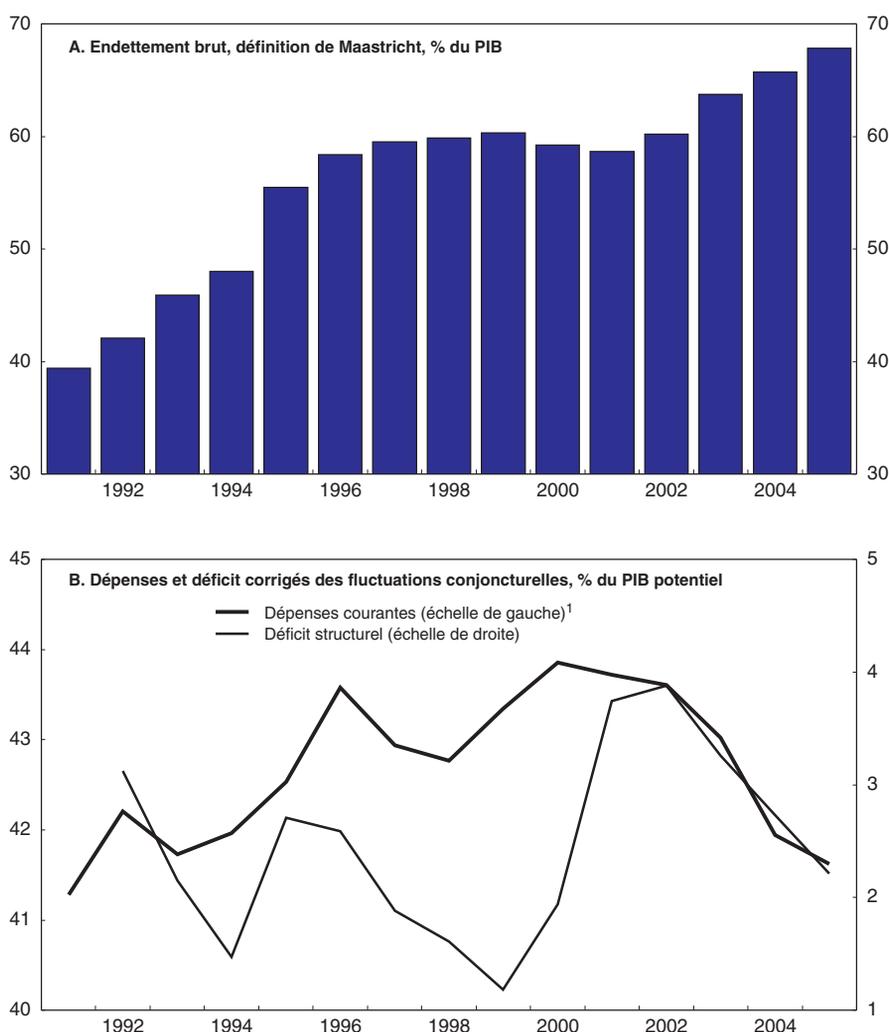
## Évolution budgétaire et facteurs à l'œuvre

### **Les administrations publiques sont fortement endettées**

Entre 1991 et 2005, l'endettement des administrations publiques (selon la définition du traité de Maastricht) a augmenté de 28 points pour passer à environ 68 % du PIB (graphique 2.1, partie A). Certes, l'unification a joué un grand rôle dans cette évolution, mais la persistance d'un déficit structurel élevé et la tendance à la hausse des dépenses sociales témoignent de la nécessité de faire face aux pressions budgétaires par une plus stricte hiérarchisation des dépenses publiques. La part des dépenses sociales dans les dépenses des administrations publiques, qui se situait à 48 % à la fin des années 80, atteignait 56.5 % en 2003; elle s'est stabilisée ces deux dernières années. La mauvaise performance du marché du travail explique pour une large part cette progression, mais certaines mesures discrétionnaires ont également élargi les prestations sociales, notamment avec la mise en place de dispositifs de préretraite et des prestations dépendance dans les années 90.

### **Avec la baisse des recettes fiscales, la nette réduction des dépenses publiques par rapport au PIB n'a pas suffi pour faire reculer nettement le déficit des administrations publiques...**

Ces dernières années, d'amples mesures ont été prises pour freiner les dépenses publiques. Les estimations de l'OCDE montrent que les dépenses courantes des administrations publiques, corrigées des fluctuations conjoncturelles et hors paiements d'intérêts, ont diminué de 2½ points du PIB potentiel entre 2002 et 2005 (graphique 2.1, partie B), c'est-à-dire davantage que dans les autres pays de l'OCDE assez fortement endettés. La consommation publique s'est contractée, à la faveur en particulier d'un recul de l'emploi public, de faibles hausses des rémunérations et d'un ralentissement des dépenses de santé grâce à la réforme de 2004 (voir l'*Étude économique* de 2004). L'externalisation de certains services publics a contribué à la baisse des dépenses publiques courantes mesurées, mais cet impact apparaît relativement faible, de l'ordre en moyenne de 0.1 % du PIB par an entre 1998 et 2003<sup>1</sup>. Le gel de l'ajustement nominal annuel des retraites en 2004 et 2005<sup>2</sup> a permis de contenir les dépenses sociales, mais, dans le même temps, la réforme de l'indemnisation du chômage de longue durée, mise en place en 2005, n'a pas dégagé les économies attendues, le dépassement budgétaire étant de l'ordre de plusieurs milliards d'euros. Ce dépassement tient en partie à une situation du marché du travail plus mauvaise que prévu, mais l'inertie dont est entachée la conception du nouveau système a joué également un rôle (voir le chapitre 4). Les subventions accordées à certaines activités, en particulier l'agriculture et la construction résidentielle – notamment celles de ces subventions qui prennent la forme de déductions fiscales – ont été également réduites, tout comme un grand nombre d'autres exonérations et dépenses fiscales (voir ci-après). Par ailleurs, l'investissement des communes s'est régulièrement contracté.

Graphique 2.1. **Orientation budgétaire des administrations publiques**

1. Hors paiements d'intérêts.

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

Toutefois, l'assainissement des dépenses des administrations publiques et la réduction des dépenses fiscales n'ont pas suffi pour ramener le déficit à un niveau proche de l'équilibre, car depuis plusieurs années l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des personnes physiques diminuent fortement, en particulier depuis le dernier train de mesures d'allégement de 2005 (voir les *Études économiques* de 2002 et 2004), ce à quoi il faut ajouter des moins-values de recettes imprévues. La consommation privée stagnant depuis trois ans, les recettes de TVA n'ont pas été abondantes<sup>3</sup>. De plus, les recettes de sécurité sociale sont restées faibles étant donné que l'emploi des travailleurs pleinement assujettis aux cotisations de sécurité sociale a poursuivi sa baisse. Au total, le déficit des administrations publiques s'est légèrement contracté, de 4 % en 2003 à 3¼ % en 2005.

### **... et le vieillissement de la population exercera de nouvelles pressions sur les finances publiques**

Les pressions sur les finances publiques devraient s'accroître ces prochaines décennies du fait de la profonde évolution de la pyramide des âges en Allemagne. À la suite

d'une étude lancée en 2005, le ministère fédéral des Finances a rendu public son premier « rapport sur la viabilité des finances publiques », qui établit des prévisions pour l'impact du vieillissement sur les dépenses au titre des retraites, des soins de santé, de la prise en charge de longue durée, de l'éducation et du chômage. Dans le scénario de base<sup>4</sup>, les dépenses publiques sans lien avec le vieillissement, de même que les recettes publiques, sont censées rester constantes par rapport au PIB. Selon le scénario comportant un relèvement de l'âge légal de la retraite – mais à un rythme plus lent que celui prévu actuellement par le gouvernement – l'endettement des administrations publiques dépasserait légèrement 100 % en 2050<sup>5</sup>. Comme le passage à l'âge légal de la retraite plus tardif envisagé par le gouvernement se fera à un rythme plus rapide que celui retenu dans les prévisions, l'effet positif sur l'endettement des administrations publiques est un peu plus marqué que prévu<sup>6</sup>. En revanche, les prévisions tablaient – conformément aux objectifs budgétaires du gouvernement au moment de la rédaction du rapport – sur une baisse du déficit des administrations publiques à 1.4 % du PIB en 2008, soit  $\frac{3}{4}$  point de moins que prévu dans la mise à jour 2006 du programme de stabilité. Les hypothèses de taux d'activité sont prudentes, mais d'autres paraissent optimistes, en particulier pour le chômage<sup>7</sup>.

Les niveaux infranationaux d'administration subiront eux aussi les pressions démographiques qui s'exerceront sur les dépenses et les recettes publiques. En 2020, la part des dépenses pour les retraites des fonctionnaires des Länder dans les recettes fiscales de ces derniers devrait passer de 10-20 % à 17-28 % dans les anciens Länder et de moins de 1 % à 5-15 % dans les nouveaux Länder, compte tenu de la pyramide des âges actuelle des fonctionnaires et d'un ensemble de prévisions pour l'évolution de la population et de l'emploi<sup>8</sup>. La plupart des nouveaux Länder connaîtront plus tard une nouvelle hausse du rapport dépenses/impôts. D'autres études consacrées à l'évolution des services des administrations infranationales en fonction de la pyramide des âges de la population concernée mettent également en lumière les fortes pressions sur la structure des dépenses par type de service<sup>9</sup>.

Au total, les défis budgétaires futurs rendent d'autant plus nécessaires un nouvel assainissement budgétaire dans le secteur public et un ajustement des priorités de dépenses à tous les niveaux d'administration. Les recherches empiriques montrent que, si l'on veut que les mesures d'assainissement aient des effets bénéfiques durables, il vaut mieux réduire les dépenses qu'alourdir l'impôt. Premièrement, une réduction du déficit public est souvent plus durable lorsque l'assainissement est réalisé du côté des dépenses plutôt que du côté des recettes. Deuxièmement, l'expérience internationale révèle que les effets positifs en termes de confiance peuvent compenser une éventuelle contraction de l'activité due à l'assainissement budgétaire, en particulier si le secteur public est fortement endetté au départ, le déficit est nettement réduit et l'assainissement s'opère par diminution des dépenses publiques – tout spécialement celles qui concernent les rémunérations et les transferts – plutôt que par alourdissement de l'impôt<sup>10</sup>. Il ressort d'une étude que l'assainissement budgétaire dans les pays de l'UE a eu également un effet positif sur l'activité alors même que les taux d'intérêt réels ne baissaient pas<sup>11</sup>. La suppression des dépenses fiscales est susceptible d'avoir dans de nombreux cas des effets bénéfiques similaires à ceux d'une réduction des dépenses.

### La politique budgétaire vise à favoriser l'assainissement des finances publiques et la croissance économique

Le nouveau gouvernement entré en fonctions en décembre 2005 s'est montré encore plus attaché à l'assainissement budgétaire. Le nouveau Programme de stabilité de l'Allemagne, soumis à l'UE en 2006, vise à ramener le déficit des administrations publiques à 2½ % du PIB en 2007 et à 1½ % en 2009 (tableau 2.1). À cette fin, les dépenses pour les rémunérations des fonctionnaires seront encore réduites, notamment parce que ces rémunérations seront moins généreuses à l'avenir, et des mesures seront prises pour contrer la forte hausse des dépenses pour l'indemnisation du chômage de longue durée (tableau 2.2). Une nouvelle baisse des dépenses fiscales dégagera également des économies budgétaires (voir ci-après). De nouvelles réductions sont prévues pour les subventions en faveur de l'agriculture et du développement économique régional, et des initiatives, qui ne sont pas encore précisées, seront prises pour freiner encore les dépenses de santé. Les compressions de dépenses et la diminution des exonérations fiscales représentent environ la moitié des mesures prévues de réduction du déficit budgétaire. Toutefois, environ la moitié de l'assainissement envisagé devrait provenir d'un relèvement du taux normal de la TVA, de 3 points en 2007, ce qui augmentera les recettes de 1 % environ du PIB, cette augmentation servant pour un tiers à diminuer les taux des cotisations de sécurité sociale.

Par ailleurs, le gouvernement met en place des mesures budgétaires qui ont pour but d'améliorer les perspectives de croissance à moyen terme et de stimuler l'économie à court terme, pour un coût budgétaire estimé à 0.2 % du PIB en 2006, qui passera à 0.5 % en 2009. Ce train de mesures comprend de nouvelles dépenses fiscales en faveur des ménages,

Tableau 2.1. Objectifs budgétaires à moyen terme des administrations publiques  
Pourcentage du PIB<sup>1</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes totales	43.4	43	43	42.5	42
Dépenses totales	46.7	46	45	44	43.5
Solde	-3.3	-3.3	-2.5	-2	-1.5
Dette publique	67½	69	68½	68	67
<i>Pour mémoire</i>					
Croissance du PIB	0.9	1.4	1	2.3 <sup>2</sup>	2.3 <sup>2</sup>

1. Selon le programme de stabilité de l'Allemagne de 2006.
2. Le programme de stabilité prévoit une croissance annuelle moyenne de 1.5 % jusqu'en 2009. Le Secrétariat a estimé le taux de croissance pour 2008 et 2009 sur cette base et compte tenu des prévisions du programme de stabilité pour 2006 et 2007.

Tableau 2.2. Impact spécifique des mesures de finances publiques du nouveau gouvernement  
Pourcentage du PIB

	2006	2007	2008	2009
<b>Recettes</b>	<b>-0.1</b>	<b>0.5</b>	<b>0.6</b>	<b>0.7</b>
<b>Dépenses</b>	<b>0.1</b>	<b>-0.4</b>	<b>-0.5</b>	<b>-0.5</b>
Transferts	0.0	-0.3	-0.3	-0.3
Consommation publique	0.0	-0.2	-0.3	-0.3
Investissement	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Impact total sur le solde financier</b>	<b>-0.1</b>	<b>0.9</b>	<b>1.1</b>	<b>1.3</b>

Source : Ministère fédéral des Finances, mise à jour 2006 du programme de stabilité.

concernant notamment les services artisanaux et la garde d'enfants (voir le chapitre 3), des déductions pour investissement temporairement plus généreuses dans le cadre de l'impôt sur les sociétés, une majoration des prestations en espèces pour la garde d'enfants, des dépenses accrues pour la R-D publique et pour les infrastructures de transport, de même qu'une augmentation des aides aux économies d'énergie pour la construction et la rénovation de logements. Au total, les mesures prises par le nouveau gouvernement ne devraient quasiment pas modifier le solde budgétaire en 2006, puis elles devraient l'améliorer les années suivantes (tableau 2.2). Au total, compte tenu de l'incidence, sur les dépenses et les recettes, des mesures adoptées précédemment, l'OCDE ne table que sur une légère contraction du déficit structurel en 2006, à hauteur de 0.1% du PIB. En 2007, le déficit structurel devrait diminuer de quelque ¾ % du PIB, le déficit des administrations publiques étant ramené à 2¼ %.

La réduction des dépenses budgétaires et des dépenses fiscales est salutaire dans l'optique d'une stratégie d'assainissement à long terme. Bien qu'il soit encore largement possible d'aller plus loin en ce sens, mais avec un impact à court terme limité, le relèvement de la TVA peut être considéré comme une réponse à la non-réalisation des objectifs d'assainissement du fait de la forte baisse passée de l'impôt sur le revenu, malgré la nette réduction des dépenses ces dernières années. La séquence d'ensemble de la réforme fiscale depuis 2001 se traduit par un sensible allègement net de la pression fiscale et un déplacement du poids de la fiscalité en faveur de l'impôt indirect, lequel est moins nocif pour le potentiel de croissance. De fait, les taux de TVA allemands sont relativement faibles par rapport aux autres pays.

Les mesures budgétaires qui ont été prises et celles qui sont envisagées devraient ramener les finances publiques sur une trajectoire permettant d'atteindre les objectifs fixés dans le Programme de stabilité, sous réserve de dégager les économies prévues sur les dépenses pour lesquelles les mesures ne sont pas encore totalement précisées, ce qui est en particulier le cas de la réforme dans le secteur de la santé. Il n'est pas non plus certain que les dépenses pour les transferts sociaux diminueront par rapport au PIB autant que le prévoit le Programme de stabilité (-1.5 % du PIB). Certes, la reprise conjoncturelle qui s'est amorcée pourrait grandement affaiblir la composante conjoncturelle du déficit budgétaire, mais cela risque d'être compensé par les pressions qui pourraient s'exercer dans le sens d'une hausse des dépenses discrétionnaires, les fonctionnaires du secteur public revendiquant, par exemple, une augmentation de leurs rémunérations pour neutraliser la modération salariale antérieure. Les dépenses courantes structurelles ont eu nettement tendance à s'accroître durant les précédentes phases de reprise, en compromettant l'assainissement et en faisant évoluer la politique budgétaire dans un sens plus procyclique (graphique 2.1). En outre, pour assurer la viabilité des finances publiques face au gonflement des dépenses liées au vieillissement, de nouvelles mesures d'assainissement sont nécessaires. À moyen terme, l'assainissement budgétaire – du point de vue quantitatif et qualitatif – devra se faire de manière à préserver les perspectives de croissance potentielle, l'essentiel de l'ajustement étant donc à réaliser du côté des dépenses (notamment en éliminant les dépenses fiscales qui ont des effets de distorsion); il devra aussi se faire en liaison avec la réforme du secteur public. Une meilleure hiérarchisation des dépenses publiques pourrait être obtenue, entre autres, grâce à une réforme des relations budgétaires entre la Fédération et les Länder (voir ci-après) et à une réforme des techniques budgétaires (voir l'*Étude économique* de 2004). Il serait possible de réduire encore les dépenses publiques prenant notamment la forme de subventions, par exemple celles accordées dans le cadre de certaines mesures actives du

marché du travail qui se révèlent inefficaces (chapitre 4) ou celles dont bénéficient les entreprises (chapitre 5); cela contribuerait également à améliorer le fonctionnement du marché du travail et des marchés de produits.

Un grand nombre de règles fiscales spéciales et d'avantages fiscaux se traduisent encore par de lourdes pertes sèches. Par ailleurs, les taux effectifs moyens et marginaux d'imposition des revenus et des bénéficiaires restent relativement élevés en Allemagne par rapport à ses principaux concurrents et par rapport aux nouveaux membres de l'UE, malgré la baisse antérieure des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés. Par conséquent, si l'on veut que les entreprises soient davantage incitées à s'implanter en Allemagne, il faut remédier davantage aux distorsions en réduisant les avantages fiscaux tout en abaissant encore les taux légaux d'imposition. Il faut élargir les mesures qui visent à diminuer les dépenses fiscales. Les allègements d'impôts devront être pleinement financés à l'avenir par une baisse des dépenses budgétaires et des dépenses fiscales de façon à répondre aux impératifs d'assainissement des finances publiques.

Le relèvement de la TVA devrait accroître la consommation privée en 2006, mais il risque de ralentir la reprise économique en 2007. Les mesures de stimulation pourraient en partie compenser ces effets restrictifs et plusieurs initiatives – notamment l'augmentation des dépenses publiques de R-D – ont également pour but d'améliorer les perspectives de croissance à long terme. Mais l'effet stimulant qu'aura sur l'investissement une baisse temporaire du coût d'usage du capital à la faveur de taux d'amortissement plus élevés devrait bénéficier à des agents économiques qui ne sont pas du tout les mêmes que ceux touchés par la hausse de la TVA. En outre, les dépenses fiscales qui viennent d'être mises en place devraient nuire à l'efficacité économique (voir ci-après). De plus, les subventions en faveur des économies d'énergie dans la construction résidentielle ne sont peut-être pas le meilleur moyen, du point de vue du rapport coût-efficacité, pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre (chapitre 5). Au total, certaines mesures ne contribuent guère à la cohérence de la politique budgétaire, car elles coïncident avec un relèvement de la TVA qui a des effets restrictifs et elles neutralisent la réduction antérieure des déductions pour amortissements même si le gouvernement prévoit de mettre fin à cette majoration des déductions pour amortissements lors de la réforme de la fiscalité des entreprises programmée pour 2008. Il faudrait rapidement revoir ces éléments du train de mesures concernant la fiscalité et les dépenses et les compléter par de nouvelles actions durables d'assainissement améliorant la qualité des dépenses publiques.

## Vers une administration plus efficace : la réforme du secteur public

### **Il faut un mécanisme efficace de mise en œuvre des mesures d'assainissement budgétaire**

L'ampleur des déficits futurs a été systématiquement sous-estimée dans le passé. Le Plan financier à moyen terme (*Mittelfristiger Finanzplan*, MFP) du gouvernement fédéral, introduit en 1968, contient pour chacune des cinq années à venir les prévisions de dépenses, de recettes et de déficit dans l'optique des paiements. Il est soumis chaque année au Parlement pour information, avec le projet de budget fédéral. À partir du plan de 1974, le déficit fédéral prévu à horizon de deux à quatre ans a été systématiquement inférieur au résultat correspondant. Pour la prévision à quatre ans, l'écart annuel entre le plan et le résultat atteint au total environ 0.7 point de PIB en moyenne au cours des trois dernières décennies<sup>12</sup>. Cet écart a été particulièrement marqué dans les années 70 et il

l'est encore depuis le début des années 90. On voit donc que les plans budgétaires ne concordent pas avec la situation économique. Au début des années 70 et des années 90, on a pu constater une forte augmentation des dépenses des administrations publiques en situation d'expansion, puis un choc économique – le premier choc pétrolier en 1974 et l'explosion de la demande liée à l'unification au milieu des années 90 – a freiné la croissance de l'économie allemande.

La révision récente du Pacte de stabilité et de croissance de l'UE met davantage l'accent sur l'équilibre du budget au cours du cycle et ménage aux gouvernements une grande latitude pour la gestion budgétaire<sup>13</sup>. Le dépassement persistant des déficits visés et l'utilisation des abondantes recettes obtenues en phase de forte croissance pour financer une baisse de l'impôt au lieu d'un assainissement budgétaire exigent un mécanisme efficace de mise en œuvre au niveau de la Fédération et des Länder, de façon que les plans budgétaires annoncés soient strictement respectés.

La constitution de la Fédération et celles des Länder énoncent la « règle d'or », à savoir que chaque année le déficit ne doit pas dépasser les dépenses d'investissement, mais cela n'a pas empêché qu'il atteigne des niveaux qui ne sont pas viables. La définition des dépenses d'investissement est ambiguë et, à de multiples reprises, l'état de déséquilibre macroéconomique a été déclaré, ce qui permet alors d'échapper à la règle d'or. Cela est le cas, par exemple, pour les budgets 2006 de la Fédération et de plusieurs Länder. Dans l'optique des comptes nationaux, la règle d'or est enfreinte depuis plusieurs années si l'on considère l'ensemble des administrations publiques. Par ailleurs, tous les niveaux d'administration se sont entendus sur un « Pacte intérieur de stabilité », qui est entré en vigueur sous sa forme actuelle en 2003. Ce pacte est de nature à sensibiliser aux impératifs d'assainissement, mais dans sa configuration institutionnelle actuelle, il n'infléchit pas suffisamment la procédure budgétaire dans le sens de l'assainissement des finances publiques. Le gouvernement a néanmoins l'intention de définir avec les Länder de nouvelles règles pour la répartition des sanctions financières susceptibles d'être prononcées en cas de violation du Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne. Un tel accord contribuerait à la discipline budgétaire en incitant moins à des comportements opportunistes.

L'accord sur les règles budgétaires intervient via le Conseil de planification financière (*Finanzplanungsrat*, FPR), qui rassemble des représentants des ministres des Finances du gouvernement fédéral et des gouvernements des Länder, du ministère fédéral de l'Économie et des communes. Le FPR formule des recommandations qui, pour ce qui concerne le gouvernement fédéral, sont prises en compte dans son Plan financier à moyen terme. Ces deux dernières années, le gouvernement fédéral s'est fixé un objectif de réduction des dépenses de 0,5 % par an, celui des Länder étant de 1 %. Pour la période 2007-2009, le plafond de progression des dépenses a été fixé à 1% pour la Fédération, pour les Länder et pour les communes.

L'expérience d'autres pays comme l'Espagne, la Suisse ou les États-Unis dans les années 90 montre que des règles formelles pour les dépenses ou les déficits, s'appliquant aux différents niveaux d'administration, peuvent contribuer à limiter les déficits si une solide assise institutionnelle les rend crédibles. C'est ainsi qu'en Espagne le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux sont tenus d'équilibrer leur budget au cours du cycle. En revanche, des dispositions sont prévues pour que la rigueur budgétaire n'évince pas l'investissement public. Si les objectifs d'assainissement ne sont pas respectés,

l'autorité concernée doit soumettre un plan d'ajustement précisant les mesures qui seront prises pour en revenir à l'objectif<sup>14</sup>. Dans le contexte allemand, il faudrait que le gouvernement fédéral et les Länder adoptent des règles crédibles pour les dépenses ou pour le déficit au niveau fédéral et au niveau de chaque Land. Des réformes institutionnelles sont nécessaires pour assurer la crédibilité des règles budgétaires.

Premièrement, il faudrait renforcer les pouvoirs de décision du FPR, qui rassemble toutes les autorités concernées. À cette fin, on pourrait transformer le FPR en Conseil des ministres des finances, conformément aux propositions formulées par le Conseil scientifique auprès du ministère fédéral des Finances<sup>15</sup>. À partir des décisions du FPR, il faudrait définir les trajectoires d'évolution des dépenses pour l'État fédéral, y compris le système de sécurité sociale, et pour chaque Land, y compris ses communes. C'est en fonction de cette trajectoire que seraient formulées les propositions budgétaires détaillées soumises au Parlement. Pour les prévisions économiques à court et moyen terme sur lesquelles reposeraient les objectifs budgétaires, il faudrait faire appel à des organismes indépendants.

Deuxièmement, l'organisation actuelle des travaux du FPR ne permet pas un suivi constant et efficace, et il n'est pas non plus possible de prendre suffisamment tôt des mesures correctrices en cas de risque d'inobservation des objectifs budgétaires. Une amélioration importante consisterait à mettre en place en coopération avec les Länder une procédure préventive, qui inciterait à la discipline budgétaire. À l'heure actuelle, le FPR ne se réunit que deux fois par an, au printemps et à l'automne. Il faudrait créer en son sein un groupe de travail permanent qui surveillerait constamment l'évolution des finances des administrations publiques. De plus, il faudrait que des recommandations soient formulées suffisamment tôt lors de la mise en œuvre budgétaire si les indicateurs montrent que les objectifs risquent de ne pas être atteints par le gouvernement fédéral ou par certains Länder. Si l'on veut qu'un tel dispositif soit efficace, il ne faut pas que les Länder soient renfloués par l'État fédéral en cas de difficultés budgétaires.

Troisièmement, il n'est pas bon pour la planification à moyen terme que les recommandations du FPR et les informations courantes sur les recettes, les dépenses et les déficits soient exprimées dans l'optique des paiements, et pas en termes de comptes nationaux. L'un des principaux inconvénients est de donner une image trompeuse de la conformité aux objectifs fixés dans le Programme national de stabilité soumis à l'UE. Par exemple, certains postes comme les prestations de garde d'enfants, classés dans les dépenses en comptabilité nationale, font partie des réductions de recettes en comptabilité de trésorerie. Cela veut dire, par exemple, que la comptabilité de trésorerie pourra indiquer qu'il y a conformité avec les règles applicables aux dépenses, alors que ces règles ne seront pas respectées en comptabilité nationale. De même, l'ampleur du déficit budgétaire peut sensiblement être différente en comptabilité nationale et en comptabilité de trésorerie. Par exemple, la différence totale était en 2004 de 0.7 % du PIB. Il faut se fonder sur les conventions de la comptabilité nationale pour les objectifs budgétaires et pour les informations de contrôle. Il est simple de convertir les statistiques de comptabilité de trésorerie en statistiques de comptabilité nationale, sauf pour la datation de certains postes relevant de la comptabilité d'exercice, l'expérience permettant dans ce cas de trouver la solution la plus adéquate. De plus, il faudrait que les statistiques globales concernant les administrations publiques soient disponibles de façon continue, pour pouvoir bien suivre l'évolution des finances publiques en cours d'année.

### **Le fédéralisme budgétaire doit être réformé en profondeur**

Dans les *Études économiques* précédentes, la réforme des relations budgétaires entre la Fédération et les Länder a été considérée comme l'un des principaux éléments de la réforme du secteur public. Le chevauchement des compétences de l'État fédéral et des Länder et le poids des cofinancements entre niveaux d'administration entraînent souvent une allocation inefficace des ressources et peuvent ralentir l'action du législateur fédéral du fait des procédures complexes de médiation entre la Fédération et les Länder. Les deux chambres du Parlement ont créé à la fin de 2003 une commission chargée de formuler des propositions en vue d'une meilleure répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration. Cette commission a recensé un grand nombre de matières législatives fédérales nécessitant l'approbation du *Bundesrat* (qui représente les Länder), pour lesquelles il est proposé de réattribuer la compétence soit aux Länder, soit à l'État fédéral. La législation concernant les heures d'ouverture des magasins et la planification régionale (*Flurbereinigung*) en offrent un exemple. Cette même commission a également reconnu que le grand nombre de programmes de dépenses des Länder et des communes qui sont cofinancés respectivement par la Fédération et les Länder aboutissent à une allocation inefficace des ressources. Mais les Länder dont la situation économique est médiocre se sont montrés plus réservés que ceux à revenu par habitant plus élevé à l'égard d'un élargissement de leurs compétences<sup>16</sup>. Finalement, la commission n'est pas parvenue à un accord sur un ensemble de mesures de réforme. De plus, certains aspects importants n'ont pas été abordés, notamment pour ce qui est du système de redistribution fiscale entre les Länder. Le nouveau gouvernement fédéral a remis à l'ordre du jour la réforme des relations budgétaires. À partir des propositions de la commission, des lois sont en préparation pour réaffecter en particulier certaines compétences législatives aux Länder ou à l'État fédéral, selon que ces compétences sont considérées ou non comme interrégionales, et aussi pour réduire le degré de cofinancement des programmes de dépenses entre niveaux d'administration. Cela devrait en conséquence diminuer nettement le volume des lois fédérales devant être approuvées par les Länder dans le cadre de la deuxième chambre du Parlement. Dans le réaménagement des compétences législatives de la Fédération et des Länder, il faut veiller à évaluer correctement ce qui doit relever du niveau régional ou du niveau interrégional. On examinera dans cette section les autres domaines où des réformes pourraient être très bénéfiques du point de vue de l'efficacité.

#### **Il faut réduire le cofinancement...**

Le cofinancement représente une forte proportion des dépenses publiques totales. Pour s'en tenir à l'essentiel, on peut distinguer trois dispositifs de préaffectation des dépenses dans lesquels l'État fédéral intervient.

- Les « aides à l'investissement » (*Finanzhilfen*, FH) peuvent être accordées en faveur de grands projets d'investissement des Länder ou des communes afin d'éviter des déséquilibres économiques, d'égaliser les capacités économiques ou de promouvoir la croissance. Dans la pratique, les aides à l'investissement sont attribuées aux Länder pour la construction et la rénovation de logements, pour le développement urbain et pour les infrastructures des communes dans le domaine de la circulation.
- Les « missions budgétaires communes » (*Gemeinschaftsaufgaben*, GA) couvrent les projets de dépenses des Länder qui sont conjointement établis par le gouvernement fédéral et tous les Länder; ces projets relèvent des domaines suivants : l'amélioration des

structures économiques régionales, la protection des côtes, la construction d'universités et la recherche-développement. Pour la plupart de ces dispositifs, la contribution financière de la Fédération est de l'ordre de 50 % du coût du projet, mais elle peut atteindre 90 % dans certains secteurs.

- Enfin, les dotations au titre des « prestations en numéraire » (*Geldleistungsgesetze*, GL) financent une partie des prestations sociales des Länder, par exemple pour l'aide au logement, les allocations de garde d'enfants et les bourses d'études accordées par les Länder, l'État fédéral pouvant intervenir au total à hauteur de 100 %.

En dehors de ces dispositifs de cofinancement, la Fédération accorde aux Länder des transferts dans le cadre du système de péréquation des recettes et sous la forme d'aides budgétaires aux nouveaux Länder et (jusqu'en 2004) à deux Länder occidentaux.

S'il est vrai qu'un cofinancement des projets entre les différents niveaux d'administration peut se justifier lorsqu'un projet régional bénéficie également aux résidents d'autres régions, on a vu dans plusieurs *Études économiques* précédentes qu'à plusieurs égards les dispositifs en place ne paraissent pas répondre aux impératifs d'efficacité allocative et de maîtrise des coûts. Les Länder et les communes sont incités à accroître leurs dépenses à partir du moment où les avantages perçus sont supérieurs à leurs propres dépenses budgétaires partielles, même si le coût total du projet est élevé par rapport à sa valeur sociale. En revanche, dans un grand nombre de secteurs où il y a cofinancement, on n'observe pas, ou très peu, d'effets d'externalité qui justifieraient un financement mixte. Pour les aides à l'investissement, aucun des domaines où il y a cofinancement par l'État fédéral ne se caractérise par la présence d'effets importants d'externalité au niveau interrégional. De même, pour plusieurs missions communes, notamment l'amélioration des structures agricoles, il est difficile de déceler des effets d'externalité d'un Land à l'autre. De même n'y a-t-il guère de motifs justifiant un financement mixte des transferts sociaux. De plus, on constate que le partage des responsabilités entre les différentes administrations et la présence d'objectifs divergents ont tendance à empêcher une évaluation et un contrôle adéquats des programmes. Par ailleurs, le cofinancement a pu être jugé coûteux administrativement, car la coordination exige d'importantes ressources<sup>17</sup>.

En cas d'effets sensibles d'externalité entre régions, on peut utilement se demander si d'autres instruments ne conviennent pas mieux que les transferts entre niveaux d'administration pour internaliser les externalités. On prendra l'exemple de la construction d'universités. La liberté qu'ont les étudiants de choisir leur université sans avoir à payer des frais de scolarité se traduit par des disparités régionales en ce qui concerne le coût de l'enseignement supérieur et son rendement, par exemple les recettes que peut procurer la R-D ou les rentrées fiscales que représentent les travailleurs à haut revenu. Ne pouvant s'approprier qu'une faible fraction du rendement de l'enseignement supérieur, un Land est incité à réagir à l'augmentation de l'offre dans un autre Land en limitant les dépenses qu'il consacre à ses universités. Par conséquent, faute de compensation des externalités, le résultat d'équilibre des différentes politiques des Länder est un volume insuffisant de services d'enseignement supérieur, car le rendement de l'accroissement de l'offre de ces services ou d'une amélioration de leur qualité est inférieur au rendement global<sup>18</sup>.

Le cofinancement de la construction universitaire par l'État fédéral *via* les missions communes incite à augmenter l'offre d'universités. Mais cet instrument est sous-optimal, car l'attribution des financements n'est pas étroitement liée à l'importance des

externalités interrégionales et elle donne lieu à des négociations entre l'État fédéral et les Länder tout en ayant un coût substantiel de coordination. Par conséquent, la formule des missions communes n'est guère de nature à internaliser efficacement les externalités interrégionales liées à l'enseignement universitaire. Les analyses empiriques révèlent une corrélation négative significative pour les dépenses des Länder voisins consacrées à l'enseignement supérieur, mettant en lumière les inefficiences très sensibles du système actuel de financement des universités malgré le cofinancement fédéral *via* les missions communes<sup>19</sup>. En revanche, la mise en place de frais de scolarité perçus par les universités internaliserait les externalités, puisque les universités seraient financées par ceux qui utilisent leurs services. Dans le même ordre d'idées, des frais de scolarité, se doublant d'une autonomie suffisante des universités pour le choix des services qu'elles offrent, inciteraient à améliorer la qualité pour attirer les étudiants. Or, une majorité de Länder refusent encore de percevoir des frais de scolarité.

Le gouvernement fédéral envisage de mettre fin à la construction d'universités *via* la formule des missions communes et d'attribuer cette compétence aux Länder. Un mécanisme d'évaluation conjointe des besoins en capacités, associant l'État fédéral et les Länder, sera mis en place. À titre transitoire (jusqu'en 2013 dans une première phase), les Länder bénéficieront d'une compensation financière sur le budget fédéral, le montant de cette compensation étant fonction des contributions financières antérieures de l'État fédéral. Le niveau des transferts sera réévalué par la suite et il y aura compensation jusqu'en 2019. On peut se demander si cette réforme va suffisamment loin pour améliorer radicalement l'allocation des ressources. Il faudrait que les Länder autorisent les universités à percevoir pour leur propre compte des droits de scolarité. Mais comme ces droits de scolarité ne seront pas suffisants pour financer le système universitaire, une contribution du secteur public restera nécessaire. Compte tenu des externalités observées, le financement devrait être assuré par l'État fédéral et pas par les Länder. Pour ce faire, il faudrait modifier la répartition des compétences pour le financement des universités, les Länder y renonçant au profit de l'État fédéral (voir également le chapitre 3).

En définitive, une nette dissociation des compétences de l'État fédéral et des compétences des Länder est nécessaire. Il faudrait mettre fin au cofinancement des projets régionaux dans tous les domaines où l'existence d'effets d'externalité entre les niveaux d'administration ne peut être démontrée. Cela veut dire qu'il faudrait supprimer les aides à l'investissement et transférer l'intégralité des compétences qui s'y rattachent aux Länder et aux communes. En présence de nettes externalités régionales pour le financement d'un projet, il faudrait envisager des instruments plus efficaces pour internaliser les externalités, par exemple une coopération interrégionale ou la perception de redevances. Il serait souhaitable de concentrer le financement des transferts sociaux à un seul niveau d'administration. Il faudrait modifier la répartition des recettes entre l'État fédéral et les Länder pour tenir compte de la réaffectation des missions de dépenses. Par exemple, avec le mécanisme actuel de partage de l'impôt entre niveaux d'administration, on pourrait y parvenir en ajustant la quote-part fixe de la TVA attribuée à l'État fédéral et aux Länder.

### **... de même que l'administration déléguée par l'État fédéral (*Bundesauftragsverwaltung*)**

Plusieurs missions administratives, notamment la perception des recettes fiscales et la planification des routes et autoroutes fédérales, sont déléguées par l'État fédéral aux Länder. Sous le régime de l'administration déléguée (BAV), les Länder agissent en qualité de mandataires de la Fédération, en accomplissant certains actes, comme la conclusion de

contrats avec des tiers, dont les conséquences financières sont supportées par l'État fédéral. Les intérêts des Länder et des communes pouvant être différents de ceux de l'État fédéral, les Länder sont incités à privilégier leurs intérêts par rapport à ceux de la Fédération. Ces problèmes de relations entre mandant et mandataire peuvent avoir des effets très négatifs sur l'efficacité de l'administration publique. Il n'est pas possible d'y remédier par un contrôle plus strict de la part de l'État fédéral, puisque les Länder disposent de meilleures informations sur les situations locales et les modalités administratives, qu'ils peuvent exploiter dans leur propre intérêt. De plus, un contrôle plus étroit exigera des ressources supplémentaires et allongera probablement les procédures administratives, avec toutes les conséquences négatives pour les activités du secteur privé. Dès lors, si l'on veut accroître l'efficacité du secteur public, il faut limiter les cas d'administration déléguée en réaffectant les missions en cause à la Fédération ou aux Länder. On examinera ci-après deux domaines dans lesquels les missions déléguées se révèlent très inefficaces.

Les routes et autoroutes fédérales (les routes fédérales, *Bundesstrassen*, et les autoroutes fédérales, *Bundesautobahnen*) sont la propriété de l'État fédéral, qui en supporte les coûts de construction et d'entretien. Les Länder sont chargés des activités de planification et d'administration. Le classement en route ou autoroute fédérale dépend de l'intensité du trafic et de l'intégration à l'ensemble du réseau routier. Les Länder soumettent au gouvernement fédéral les projets de routes devant faire partie du réseau fédéral. Le gouvernement fédéral reprend ces propositions dans le plan fédéral de construction routière (*Bundesverkehrswegeplan*, BVP) s'il juge satisfaits les critères à cet effet, en signalant les réserves qu'il a pu faire à un stade antérieur de la planification. Enfin, le Parlement se prononce sur le BVP dans le cadre du budget fédéral annuel. Le financement, par la Fédération, des routes et autoroutes fédérales, alors même qu'elles sont planifiées par les Länder, incite ceux-ci à soumettre un trop grand nombre de projets routiers. De fait, selon la Cour fédérale des comptes, il faudra environ 35 ans, à financement fédéral inchangé, pour réaliser les projets prioritaires de construction de routes soumis par les Länder<sup>20</sup>. L'enregistrement des routes et autoroutes dans le BVP exigeant une planification détaillée et coûteuse, ce dispositif paraît effectivement se traduire par un ample gaspillage de ressources publiques.

De plus, pour diminuer les coûts administratifs, les Länder réduisent les effectifs des administrations concernées et externalisent de plus en plus la planification et le contrôle des projets de construction de routes et autoroutes. Selon la Cour fédérale des comptes, les services fournis sont souvent insuffisants, ce qui se traduit dans de nombreux cas par des coûts supplémentaires de construction supportés par l'État fédéral. En fait, on assiste à un transfert de coûts, au détriment de la Fédération, avec en définitive une hausse du coût total.

Au fil du temps, une route fédérale peut perdre sa fonction de liaison entre Länder, par exemple si elle est parallèle à une autoroute qui vient d'être construite. Dans ce cas, le gouvernement fédéral programme son déclassement en route de Land. Le déclassement réduit le coût total d'entretien et d'aménagement des routes, car les normes de construction des routes des Länder sont moins strictes que celles qui s'appliquent aux routes fédérales. En revanche, le déclassement transfère la responsabilité financière de l'entretien et de l'aménagement de la route aux Länder, qui doivent y consentir. Les Länder se montrent très réticents, car leur budget se trouve très alourdi. De plus, ils ont établi leur propre liste de routes de Land qui, à leur avis, devraient être classées en routes fédérales, la responsabilité financière étant alors transférée en sens inverse. Vu la résistance

naturelle au déclassement, l'administration fédérale assume à l'heure actuelle la responsabilité financière d'un nombre de plus en plus grand de routes qui ont perdu leur fonction de liaison entre Länder. Ces routes sont entretenues et réaménagées en conformité avec les normes très rigoureuses applicables aux routes et autoroutes fédérales, ce qui aboutit à un gaspillage de ressources publiques.

Les problèmes de relations de mandat conduisant à des dépenses excessives s'accroissent lorsqu'interviennent également les communes. La construction de voies de contournement des communes a un rang de priorité élevé dans le développement du réseau routier fédéral. Dès qu'une nouvelle voie de contournement est ouverte à la circulation, la Fédération n'est plus financièrement responsable de l'ancienne route traversant la commune. La Cour fédérale des comptes a fait observer que la route originelle est souvent réaménagée immédiatement avant l'achèvement de la voie de contournement ou durant sa construction, ce qui fait supporter à la Fédération des coûts excessifs<sup>21</sup>. Les autorités des Länder et des communes s'entendent sur les demandes que ces dernières formuleront aux dépens de l'État fédéral. Depuis quelques années, le financement des voies de contournement représente la majeure partie du total des fonds affectés aux routes fédérales, ce qui montre bien que les conséquences financières de cette pratique peuvent être très lourdes.

En définitive, le système de planification et de construction des routes suscite de sérieux problèmes de relations de mandat, amplifiés par la très grande complexité des procédures de planification, qui tient en particulier à la multiplicité des intérêts en cause, lesquels débordent le cadre du secteur public. Une refonte institutionnelle de la planification des routes devrait être très bénéfique sur le plan de l'efficacité. S'il faut mobiliser ces ressources, c'est à la fois parce que l'assainissement budgétaire l'exige et parce que les tensions budgétaires sont à l'origine d'une dégradation de l'état et de l'entretien des routes régionales. Une solution serait de transférer à l'échelon fédéral l'administration des routes et autoroutes fédérales. En revanche, il ne serait pas judicieux de transférer aux Länder la propriété et la responsabilité du financement de la totalité du réseau routier fédéral, puisque, par définition, la construction et l'entretien d'un réseau interrégional ont des effets d'externalité. Mais les routes fédérales perdant de plus en plus leur fonction de liaison interrégionale au profit du réseau autoroutier, une solution intermédiaire paraît réalisable, à savoir attribuer l'administration des autoroutes à la Fédération et confier toutes les routes fédérales aux Länder. C'est une solution de ce type qui a été récemment retenue en Autriche, où la fragmentation des compétences créait des problèmes administratifs similaires. En 2002, la propriété et le financement des routes fédérales de deuxième niveau ont été transférés de l'État fédéral autrichien aux Länder<sup>22</sup>.

La perception des recettes fiscales suscite également de sérieux problèmes de relations de mandat. Alors que presque tous les prélèvements qui rapportent beaucoup, notamment l'impôt sur le revenu et la TVA, relèvent exclusivement de la Fédération, les Länder sont chargés du recouvrement et des contrôles fiscaux. L'État fédéral a intérêt à ce que l'impôt soit efficacement recouvré afin de maximiser ses recettes totales. En revanche, les Länder n'ont guère intérêt à faire rentrer davantage d'impôts, puisqu'ils partagent les recettes avec l'État fédéral et que les différences de recettes fiscales entre les Länder sont presque totalement compensées par un système de transfert entre niveaux d'administration. Néanmoins, faire preuve de laxisme dans le recouvrement ou le contrôle peut réduire les dépenses des Länder. Mais les Länder ont intérêt à aider les entreprises de la région à travers le système fiscal, ce qui incite au laxisme pour les contrôles fiscaux. À

plusieurs égards, l'impôt ne peut être efficacement liquidé par le Land agissant seul. Par conséquent, le morcellement des compétences et des ressources exige une étroite coordination entre les Länder et avec l'État fédéral pour faire respecter la législation fiscale et l'égalité dans l'administration de l'impôt, et aussi pour pouvoir enquêter efficacement en cas de fraude fiscale.

Les données d'observation montrent que la fragmentation de la perception des recettes fiscales en Allemagne est source d'inefficience. Les analyses économétriques révèlent que, parce qu'il peut fortement amputer les recettes fiscales, le système de péréquation entre les Länder a un impact négatif sur l'effort de perception de l'impôt dans les Länder<sup>23</sup>. De plus, la Cour fédérale des comptes a signalé à plusieurs reprises des cas de déficience et d'asymétrie dans la perception des recettes fiscales par les Länder, qui s'expliquent souvent par un personnel insuffisant et des dotations en ressources très différentes. Par exemple, la taxe sur les assurances, perçue exclusivement au profit de l'État fédéral, pourrait rapporter beaucoup plus si les contrôles étaient plus nombreux<sup>24</sup>. La coopération et le partage de l'information entre les différentes autorités ont été jugés insuffisants; cette situation aboutit à des pertes de recettes, alourdit le coût de l'administration de l'impôt et favorise la fraude<sup>25</sup>. Dans le même ordre d'idées, on ne progresse guère depuis plusieurs années dans la mise au point d'un logiciel commun d'administration de l'impôt et la fragmentation des compétences administratives a entravé le développement des systèmes de gestion des risques conçus pour déceler les risques de fraude fiscale conformément à une norme fédérale commune<sup>26</sup>.

Pour remédier aux problèmes de relations de mandat qu'on peut constater et pour internaliser les effets externes liés à l'existence de bases d'imposition qui sont mobiles d'une région à l'autre et peuvent éluder les règles fiscales, il faudrait transférer des Länder à l'État fédéral l'administration de la perception des impôts dont bénéficie exclusivement l'État fédéral ou qui sont partagés entre les différentes autorités. Si les réformes constitutionnelles nécessaires n'aboutissent pas, il faudrait s'interroger sur les possibilités de centralisation de certains éléments conditionnant une administration efficiente de l'impôt. L'État fédéral pourrait en particulier être chargé de la mise au point d'un logiciel commun d'administration de l'impôt, que les autorités centrales et les Länder seraient tenus d'utiliser.

### ***La péréquation des recettes entre niveaux d'administration pourrait être grandement améliorée***

Les principales recettes fiscales sont partagées entre les différents niveaux d'administration et les compétences législatives qui s'y rattachent appartiennent à l'État fédéral, sauf dans le cas de la taxe professionnelle locale. En plus de cette répartition primaire des recettes fiscales, le système de péréquation financière entre les Länder (*Bundesstaatlicher Finanzausgleich*, BF) assure une redistribution secondaire afin d'égaliser les conditions de vie dans l'ensemble de la Fédération. Ce BF donne lieu à des transferts verticaux entre la Fédération et les Länder et à des transferts horizontaux entre les Länder. Pour s'en tenir à l'essentiel, les droits à péréquation de chaque Land dans le cadre du BF sont fonction de la différence entre ses recettes fiscales par habitant – y compris les deux tiers environ des recettes fiscales des communes – et les recettes fiscales par habitant de l'ensemble des Länder.

Comme on l'a indiqué précédemment, l'une des principales faiblesses de ce système réside en ce que les recettes fiscales supplémentaires d'un Land sont presque entièrement

redistribuées, ce qui n'incite pas les Länder à élargir leurs bases d'imposition et à administrer efficacement l'impôt<sup>27</sup>. Il faudrait revoir les transferts entre niveaux d'administration de façon à ce que les Länder ne soient pas autant contre-incités à élargir leurs bases d'imposition et à renforcer leur effort de perception des recettes fiscales<sup>28</sup>. Pour ce faire, il faudrait calculer les transferts en fonction des recettes théoriques, et pas en fonction des recettes effectives. De plus, on pourrait davantage utiliser des transferts forfaitaires pluriannuels. Les transferts pour chaque Land seraient alors conçus de manière à combler une partie de la différence entre les recettes fiscales par habitant des Länder pour une année de référence, sans ajustement pour tenir compte de l'évolution effective des recettes au cours de la période retenue<sup>29</sup>. Cela permettrait de réduire les taux déterminant les transferts variables, qui ont des effets contre-incitatifs sur une base annuelle.

Les Länder n'ont qu'une compétence législative très limitée pour la fiscalité, même pour les impôts dont les recettes leur reviennent entièrement. Il faudrait que les Länder et les communes aient davantage de prérogatives en matière de recettes fiscales propres, de façon à renforcer, vis-à-vis de l'électorat, leur responsabilité du fait des mesures fiscales. Une solution serait d'autoriser les Länder à percevoir une surtaxe dans le cadre d'un barème de l'impôt sur le revenu qui serait réformé et allégé en conséquence<sup>30</sup>. Une surtaxe au titre de l'impôt sur le revenu qui frapperait les résidents reviendrait à imposer les bénéficiaires des services fournis par les Länder. Toutefois, doter les administrations infranationales de fortes prérogatives fiscales s'accompagne d'externalités négatives. En particulier, une taxation trop lourde peut éroder l'ensemble des bases d'imposition et affaiblir la fonction redistributive de l'impôt fédéral sur le revenu. Pour remédier à ces effets négatifs, on pourrait limiter les possibilités de taxation des revenus au niveau infranational à la fixation d'un taux uniforme à l'intérieur d'une fourchette qui serait déterminée par les autorités fédérales. Plusieurs pays de l'OCDE autorisent les administrations infranationales à fixer les taux auxquels elles imposent les revenus et certains d'entre eux, notamment la Norvège et l'Islande, ont mis en place des contraintes de ce type<sup>31</sup>.

La taxe professionnelle locale, dont les communes peuvent fixer le taux avec une certaine latitude, n'est pas adaptée au financement des services fournis localement. Certes, cette taxe peut être l'occasion pour les communes de favoriser les activités industrielles et commerciales, mais la plupart des services publics fournis par les communes, en particulier dans le domaine de l'enseignement et de la protection sociale, sont destinés aux personnes physiques résidentes. Par conséquent, la taxe professionnelle locale risque de n'être que très peu en phase avec les dépenses que la commune doit consacrer aux services publics locaux. De plus, les recettes de la taxe professionnelle fluctuant énormément selon la conjoncture et les communes ne pouvant emprunter que dans des limites relativement strictes, la taxe professionnelle locale handicape les communes lorsqu'il s'agit de lisser les dépenses sur l'ensemble du cycle. Les biens immobiliers sont une source de recettes qui convient mieux pour les communes, parce que la base d'imposition n'est pas mobile et est sujette à moins de fluctuations conjoncturelles; en outre, l'impôt immobilier est plus adapté du point de vue du choix du taux d'imposition par les communes. La fiscalité immobilière joue un grand rôle dans le financement des collectivités locales de nombreux pays de l'OCDE; or, sa place est mineure dans le financement des communes allemandes. Il faudrait envisager d'accorder plus de poids à la fiscalité immobilière dans le financement des communes.

Si l'on veut qu'une plus large autonomie des collectivités locales pour la fixation des taux d'imposition ait véritablement un sens, on ne peut faire reposer la péréquation budgétaire sur les recettes effectives. Ce qu'il faut, c'est modifier le système de la façon qu'on vient d'indiquer. Sinon, une modification discrétionnaire des paramètres de la fiscalité locale serait neutralisée par des transferts compensatoires entre collectivités territoriales. Certains pays, notamment le Danemark, l'Espagne et la Finlande, ont adopté des dispositions qui découplent les transferts de péréquation des recettes fiscales effectives.

Dans le cadre d'un système de fédéralisme budgétaire transformé comme on l'a proposé, il faudrait mettre fin au renflouement, par l'État fédéral, des Länder fortement déficitaires. Les transferts du Pacte de solidarité II aux nouveaux Länder devraient avoir un caractère purement transitoire et être subordonnés à un ajustement des dépenses des Länder concernés qui favorise les projets d'investissement éliminant les obstacles à une plus forte croissance<sup>32</sup>.

### **Tirer le meilleur parti des partenariats public/privé**

Les pouvoirs publics s'efforcent en Allemagne d'utiliser davantage les partenariats public/privé (PPP) pour financer les infrastructures, en se fondant sur une évaluation des coûts et avantages sur toute la durée de l'investissement. La législation entrée en vigueur au milieu de 2005 a supprimé les obstacles réglementaires aux PPP dans plusieurs domaines, et notamment les restrictions au financement privé des projets d'infrastructure, les ambiguïtés des règles de passation des marchés et la taxation discriminatoire des biens immobiliers<sup>33</sup>. Il y a déjà des PPP en Allemagne, mais ils semblent moins utilisés que dans d'autres pays comme le Royaume-Uni. L'expérience internationale montre que les PPP peuvent être bénéfiques en termes d'efficacité si les autorités publiques règlent correctement les problèmes complexes qu'ils posent.

Avec le PPP, l'autorité publique et le secteur privé coopèrent pour investir dans de nouvelles infrastructures et fournir les services qui s'y rapportent. En général, l'autorité publique détermine quels sont les services dont elle souhaite la fourniture par le partenaire privé, celui-ci concevant, finançant et construisant l'infrastructure et fournissant également les services qui en découlent. Si les services sont vendus sur le marché, le prestataire privé peut faire jouer les revenus prévisibles comme garantie pour le financement de l'investissement. Si c'est l'autorité publique qui paie les services, ses obligations contractuelles de paiement peuvent constituer la garantie. Dans la pratique, ce schéma de base peut revêtir des formes très variables. Par exemple, le projet d'investissement peut être financé par un organisme rattaché à l'État. En revanche, avec le financement public traditionnel, l'autorité publique passe un marché pour le projet d'investissement et fournit les services d'infrastructure, gratuitement ou contre paiement d'une redevance.

Si l'on utilise les PPP, c'est généralement parce qu'ils permettent une fourniture de services d'infrastructure qui représente pour l'autorité publique une charge budgétaire moins lourde. Mais la puissance publique peut habituellement emprunter sur le marché des capitaux à des taux plus avantageux que ceux consentis aux agents économiques privés<sup>34</sup>. Par conséquent, pour que les PPP améliorent les finances publiques, il faut que la participation du secteur privé dégage des gains d'efficacité – liés aux compétences de gestion et à la capacité d'innovation du secteur privé – qui soient suffisamment importants pour compenser les conditions de financement moins favorables sur le marché des

capitiaux<sup>35</sup>. Pour que la participation du secteur privé soit bénéfique sur le plan de l'efficacité, il faut aussi que divers risques liés à la construction, à la propriété et à l'exploitation des infrastructures soient largement transférés du secteur public au secteur privé. Par exemple, si l'autorité publique garantissait à l'exploitant privé des revenus sans rapport avec la demande de services d'infrastructure, l'absence de transfert du risque n'inciterait pas le partenaire privé à exploiter efficacement l'infrastructure. Lorsqu'il s'agit de déterminer si un projet d'infrastructure convient pour un PPP, il faut que l'autorité publique s'interroge sur la possibilité de transférer au partenaire privé des risques substantiels.

Le régime du PPP peut énormément nuire à la transparence des finances publiques et reporter dans le futur certaines obligations budgétaires. Si le projet d'infrastructure est financé par le partenaire privé, le coût de l'investissement n'est pas pris en compte dans le budget de l'autorité publique, ce qui allège les pressions budgétaires susceptibles de s'exercer à court terme sur les finances publiques. Mais si le PPP ne s'accompagne pas de gains substantiels d'efficacité, l'allègement à court terme se fait au détriment du coût total, plus élevé en valeur actualisée. De même, si le projet est financé par un organisme financier relevant du secteur public, le service de la dette correspondante n'apparaîtra plus dans la dette des administrations publiques. Si l'État garantit l'emprunt d'une entreprise privée pour le financement d'un PPP, cela créera un passif éventuel. La perte de transparence des obligations budgétaires futures pose un problème particulièrement épineux du fait que le vieillissement démographique crée d'ores et déjà pour les finances publiques un lourd passif éventuel. Puisque le régime du PPP entraîne un transfert hors budget d'engagements du secteur public et leur report dans le futur, l'autorité publique pourra privilégier ce régime même s'il n'est pas bénéfique du point de vue de l'efficacité. Le fait que, pour la première génération de PPP, les communes allemandes aient souvent utilisé pour les équipements locaux une formule de cession-bail montre que cette éventualité est loin d'être théorique. De plus, les dispositifs budgétaires fédéraux peuvent inciter à conclure des PPP même si l'on n'en attend pas plus d'efficacité. C'est le cas, par exemple (voir ci-dessus), si l'externalisation, par les Länder, de la planification et de la construction des routes fédérales se double d'une application peu rigoureuse des normes de qualité, ce qui transfère en fait le coût à l'État fédéral. Les autorités publiques devraient choisir la formule du PPP uniquement s'il est démontré que les gains d'efficacité sur l'ensemble du cycle de vie du projet l'emportent sur les coûts de financement plus élevés du secteur privé. Il faut que, *via* les règles comptables, les obligations budgétaires futures et les passifs éventuels découlant de l'exploitation et du financement du PPP soient tout à fait explicites.

Le prestataire privé a intérêt à maximiser son profit en sacrifiant la qualité du service. Pour mettre en place un PPP, il faut donc que puisse être conclu un contrat entre l'autorité publique et l'entreprise privée précisant la qualité du service sous tous ses aspects. Souvent, cela n'est pas possible, ce qui exclut la formule du PPP. Par conséquent, l'autorité publique doit déterminer la norme de qualité des services à lui fournir et la concrétiser par des indicateurs de résultat mesurables. De plus, le partenaire privé opère sur un marché qui n'est pas concurrentiel, puisqu'il a un droit exclusif sur les revenus provenant de la vente des services d'infrastructure. Dès lors, l'autorité publique doit veiller à ce que les tarifs soient efficacement réglementés.

Une évaluation préalable correcte des coûts et avantages des projets d'investissement sur l'ensemble de leur cycle de vie avec PPP et sans PPP est fondamentale lorsqu'il s'agit de

se prononcer sur l'utilisation d'un PPP et, le cas échéant, d'en définir les modalités contractuelles. Il faut donc estimer les recettes et les dépenses futures jusqu'au moment où l'infrastructure ne sera plus exploitée et il faut déterminer le coût des différentes formules possibles, avec ou sans PPP, en comparant les valeurs actualisées de ces flux. Dans une enquête récente réalisée auprès des autorités fédérales et auprès des autorités des Länder et des communes, une forte proportion des responsables interrogés n'ont pas répondu, ou ont répondu qu'ils ne savaient pas, à la question par laquelle on leur demandait si les PPP réalisés étaient à leur avis efficaces<sup>36</sup>. Cette réponse peut s'expliquer par le fait que plusieurs PPP étaient relativement récents, mais elle peut également traduire une évaluation déficiente des projets *ex ante* et *ex post*. Dans les autres pays de l'OCDE, l'analyse coûts-avantages des projets de PPP est souvent confiée à un cabinet de conseil. Or, l'expérience montre que les autorités publiques doivent absolument se constituer une base de connaissances pour l'évaluation des projets et la rédaction des contrats; sinon, la formule du PPP ne sera pas couronnée de succès. Il faut y ajouter que de lourdes dépenses d'équipement sont généralement en jeu et que les partenaires privés et les cabinets de conseil sont souvent très expérimentés. Les pays de l'OCDE qui sont les plus avancés pour l'utilisation des PPP, en particulier le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Australie, ont créé des unités administratives spéciales chargées des PPP. En Allemagne, des groupes de travail ont été créés au niveau fédéral et infra-fédéral, formant un réseau conçu pour régler les problèmes de gestion des PPP. On devrait néanmoins se demander s'il ne faudrait pas affecter des ressources supplémentaires à l'acquisition, par les administrations publiques, du savoir-faire nécessaire pour traiter correctement les problèmes économiques et contractuels liés aux PPP<sup>37</sup>.

## Poursuite de la réforme fiscale

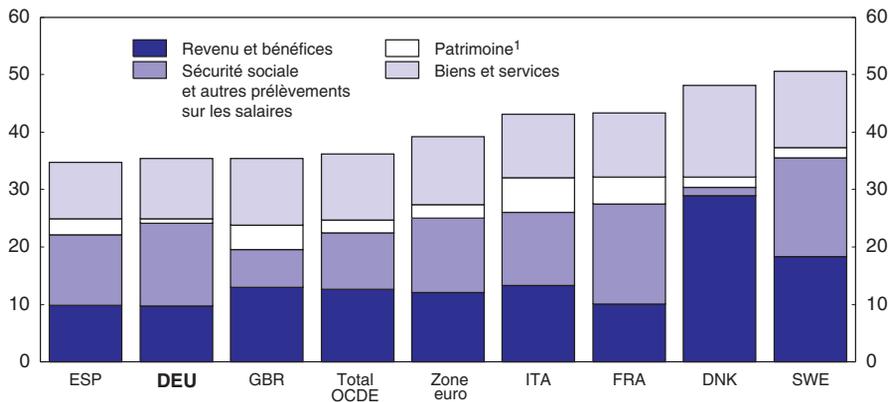
Malgré la baisse sensible de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu ces dernières années, les taux effectifs d'imposition des bénéficiaires des sociétés et des revenus salariaux des ménages restent élevés en Allemagne dans une perspective internationale. En revanche, dans la majorité des pays de l'OCDE à revenu élevé, les recettes fiscales sont plus fortes par rapport au PIB qu'en Allemagne<sup>38</sup>. La différence tient en partie aux recettes relativement faibles de l'impôt sur la propriété et de l'impôt sur les biens et services (graphique 2.2)<sup>39</sup>, mais l'érosion des bases d'imposition à cause des multiples exonérations et avantages fiscaux, qui sont accordés aussi bien pour la fiscalité directe que pour la fiscalité indirecte et qui représentent environ 2.5 % du PIB, ampute elle aussi les recettes fiscales (voir l'*Étude économique* de 2004).

### **Il faut éliminer plus systématiquement les distorsions du système fiscal**

Le gouvernement a pris l'an dernier un ensemble de mesures pour élargir les bases d'imposition, notamment en abaissant le seuil en deçà duquel les revenus du capital perçus par les ménages sont exonérés d'impôt. Par ailleurs, il n'y a plus d'exonération des plus-values immobilières réalisées par les ménages, cette exonération subsistant toutefois pour la vente d'une résidence principale. Le nouveau gouvernement issu des élections générales de 2005 a mis fin également à d'autres exemptions et avantages, et notamment aux dépenses fiscales pour la construction de logements occupés à titre de résidence principale, aux avantages accordés à certains organismes de placement investissant dans divers secteurs (en particulier, l'audiovisuel et la construction navale), au régime d'amortissement relativement favorable dont bénéficiait la construction de logements, à la

Graphique 2.2. **Ventilation des recettes fiscales, 2003**

Pourcentage du PIB



1. Cette rubrique comprend d'autres recettes négligeables sauf dans le cas de la France (1.6 %) et de l'Italie (2.6 %).

Source : OCDE (2005), Statistiques des recettes publiques.

déductibilité des frais de déplacement quotidien, aux exonérations des plus-values réalisées par les entreprises et, en partie, à l'exemption d'impôt pour les indemnités de licenciement<sup>40</sup>. Il est également prévu de réduire les avantages fiscaux pour l'emploi à faible horaire (*Mini-Jobs*)<sup>41</sup>.

Mais plusieurs des mesures que vient de prendre le nouveau gouvernement comportent de nouvelles exonérations fiscales. En particulier, des déductions sont accordées aux ménages pour le paiement des salaires des artisans employés dans la rénovation de logements<sup>42</sup>, et aussi pour les services domestiques, le coût budgétaire prévisible étant de 0.1 % du PIB par an. Ces mesures, même si elles peuvent contribuer à une régularisation de l'emploi clandestin, sont de nature à créer de sensibles distorsions. Par exemple, les ménages remplaceront probablement par des services subventionnés les services similaires qui ne sont pas rendus sur place et qui ne bénéficient pas de l'aide fiscale, par exemple les services de restauration ou de blanchisserie. Les effets positifs sur l'emploi sont moins probables qu'avec les solutions se traduisant par une situation d'allocation non faussée des ressources. Il faut y ajouter le fait que de très nombreuses activités artisanales sont protégées par des réglementations faisant obstacle à l'entrée dans la profession (chapitre 5). Les aides financières pour la garde d'enfants qui sont accordées par voie d'augmentation des dépenses fiscales à ce titre pourraient être conçues de manière à accroître davantage l'offre de travail des femmes et à améliorer l'enseignement préscolaire (chapitre 4). L'augmentation temporaire prévue des déductions pour amortissement des machines et équipements est également de nature à fausser le calendrier des décisions d'investissement et à créer une grande incertitude quant à l'évolution future de la fiscalité affectant le coût d'usage du capital, avec les effets négatifs que cela peut avoir sur le niveau à long terme de l'investissement. Le gouvernement prévoit toutefois de mettre fin aux déductions pour amortissement majorées lors de la réforme de la fiscalité des entreprises programmée pour 2008. Il faudrait revoir les déductions pour les dépenses que les ménages consacrent aux services artisanaux ou domestiques.

Il subsiste en outre de nombreuses possibilités d'élimination d'exonérations fiscales ayant des effets de distorsion; cela permettrait d'accroître les recettes et ainsi d'abaisser les taux légaux d'imposition des entreprises et du travail. Par exemple, l'exonération

d'impôt (et de charges sociales) dont bénéficient les majorations pour travail de nuit et les jours fériés entraîne à elle seule une perte de recettes fiscales de 2 milliards d'euros et subventionne en fait ce type de travail. Le gouvernement se propose en fait de mettre fin à l'exonération des charges sociales à ce titre. De nombreuses exonérations fiscales sectorielles restent également en vigueur<sup>43</sup>. Par exemple, les exploitants de transports publics locaux ont droit à une réduction de 50 % de la taxe sur les carburants, cette réduction étant de 80 % pour l'agriculture, la sylviculture et les activités manufacturières. On relève également des exonérations dans les transports maritimes et aériens. On peut justifier au nom de l'efficacité l'exonération fiscale des combustibles utilisés comme biens intermédiaires dans la production, pour autant que les taux d'imposition soient supérieurs à la valeur que représentent les externalités environnementales négatives qui découlent de leur utilisation<sup>44</sup>. Or, la plupart des activités de services, par exemple, ne bénéficient pas d'une réduction. Il faudrait encore réduire les exonérations fiscales. En particulier, le gouvernement devrait se montrer plus résolu à éliminer celle pour les majorations en cas de travail de nuit et les jours fériés et celle accordée à certains secteurs pour la taxe sur les carburants. On pourrait envisager une suppression progressive de ces exonérations pour réduire les coûts d'ajustement et préserver le rendement des investissements déjà effectués.

### ***On pourrait atteindre les objectifs environnementaux sans nuire autant à l'efficacité économique***

Plus généralement, il faut revoir la taxation de l'énergie de façon que la réduction des émissions de dioxyde de carbone soit moins coûteuse. En raison du plafonnement de la taxe sur l'énergie dont bénéficient les branches d'activité à forte intensité énergétique, il n'y a dans ces branches aucune incitation à réduire à la marge les émissions, alors que d'autres activités sont fortement taxées pour leur consommation d'énergie. Par ailleurs, les entreprises qui participent au régime de permis d'émission de l'Union européenne supportent actuellement des coûts plus élevés de réduction de la pollution que les autres entreprises, car elles doivent non seulement acquitter les impôts sur l'énergie, mais aussi payer pour les permis de pollution<sup>45</sup>. Il faudrait progressivement éliminer les exonérations accordées aux activités à forte intensité énergétique. Il faudrait aussi modifier les taux d'imposition de l'énergie de façon que les secteurs qui ne participent pas au dispositif de permis négociables soient davantage taxés que les autres secteurs. Les coûts d'ajustement seraient minimisés avec un réaménagement graduel de la fiscalité de l'énergie.

Les permis d'émission de CO<sub>2</sub> ont jusqu'à présent été attribués gratuitement aux entreprises participantes, et ce en fonction des antécédents de pollution. Or, la vente des droits d'émission de CO<sub>2</sub> par un mécanisme d'enchères permettrait d'atteindre les objectifs environnementaux avec des effets négatifs moindres sur l'efficacité économique<sup>46</sup>. Premièrement, vendre les permis de pollution via un mécanisme d'enchères contribuerait à réduire la dette publique sans qu'il soit besoin de recourir à un impôt faussant les décisions des agents économiques. Deuxièmement, on pourrait éviter les problèmes d'incitation qui résultent d'un régime de droits acquis. Par exemple, dans la mesure où les agents économiques peuvent anticiper un régime futur de droits acquis, l'incitation à lutter contre la pollution risque de s'en trouver affaiblie et les entreprises en place qui ne sont pas viables peuvent avoir intérêt à rester en activité pour se voir attribuer des permis de pollution. Il faudrait que les permis d'émission de CO<sub>2</sub> soient vendus aux enchères. Pour la période 2008-2012, la réglementation de l'UE fixe à 90 % la quote-part

minimale des permis devant être attribués gratuitement. L'Allemagne devrait user de son influence auprès de l'UE pour que cette quote-part minimale soit réduite.

***Les réformes prévues pour la TVA et les cotisations de sécurité sociale ne sauraient remplacer de nouvelles réformes structurelles conçues pour favoriser l'emploi***

La baisse prévue d'un point du taux de cotisation d'assurance chômage, financée par un tiers des recettes supplémentaires qui seront obtenues grâce au relèvement de la TVA, n'a que des effets bénéfiques mineurs. La hausse de la TVA incite moins à travailler en amputant le pouvoir d'achat des revenus du travail, même si l'assiette de la TVA est un peu plus large que celle des cotisations de sécurité sociale, puisqu'elle couvre les revenus autres que ceux du travail, ce qui ouvre en principe des possibilités d'allègement global de la pression fiscale sur le travail. Mais certains transferts publics, notamment dans le domaine de la protection sociale, pourraient en définitive être ajustés en fonction de l'évolution des prix, même s'il n'y a pas de lien automatique entre le niveau de ces transferts et l'évolution des prix. En cas d'ajustement parallèlement à la hausse des prix, ces transferts augmenteraient finalement en fonction du relèvement de la TVA. Cette mesure aurait un autre effet, mais temporaire, à savoir accroître la compétitivité, la TVA frappant les biens importés et pas les biens exportés; l'effet serait contraire pour les cotisations de sécurité sociale. Ce gain de compétitivité pourrait stimuler temporairement l'activité, en particulier dans le contexte d'un régime de taux de change fixe. Au total, le couplage prévu de la baisse des cotisations d'assurance chômage et de la hausse de la TVA, d'une certaine utilité à la marge, ne saurait être considéré comme pouvant se substituer à de nouvelles mesures ouvrant davantage de possibilités d'allègement de la pression fiscale sur le travail grâce à un élargissement des bases d'imposition et à une meilleure hiérarchisation des dépenses publiques. À cet effet, le gouvernement se propose de réduire encore d'un point les cotisations d'assurance chômage en améliorant l'efficacité du service public de l'emploi.

Le gouvernement envisage également de relever de 42 à 45 % le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu dans le cas des personnes physiques dont le revenu dépasse 250 000 euros (500 000 euros pour un couple), les seuls revenus du travail étant concernés. Cette mesure dégagerait des recettes supplémentaires assez faibles, mais ferait perdre à l'Allemagne une partie de l'attrait qu'elle exerce sur les travailleurs mobiles hautement qualifiés et inciterait moins les titulaires de hauts revenus à offrir leur force de travail (en particulier sous la forme d'heures supplémentaires). Par ailleurs, l'offre de travailleurs hautement qualifiés ne peut augmenter que dans certaines limites, vu les faibles taux de diplômés de l'enseignement supérieur et la politique relativement restrictive à l'égard de l'immigration de travailleurs hautement qualifiés ne provenant pas des pays membres de l'UE. Une telle mesure conduit également à s'interroger sur la cohérence de la politique du gouvernement, car le taux marginal supérieur a été abaissé ces dernières années. De plus, cette initiative pourrait être difficile à concilier avec un impôt dual sur le revenu dont la mise en place est envisagée et qui, à en juger par les propositions actuelles, égaliserait les taux marginaux d'imposition des revenus du travail et des bénéficiaires des entreprises non constituées en société au-delà d'un certain seuil qui serait fixé en fonction d'un rendement théorique des fonds propres (voir ci-après).

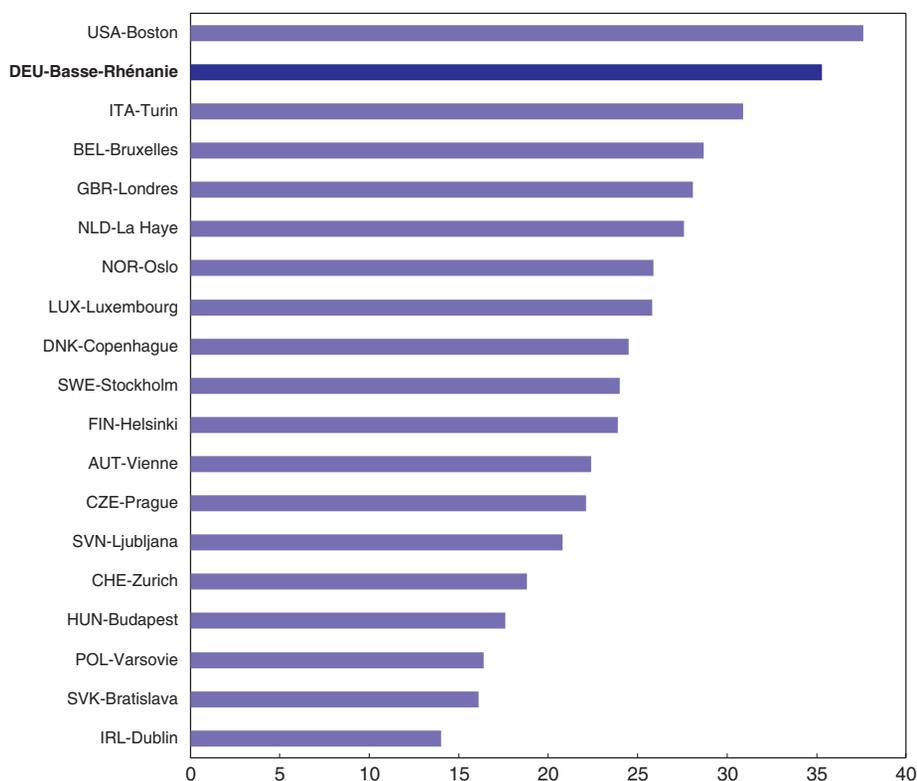
### **Il faut aller plus loin dans les réformes qui concernent la fiscalité des entreprises et des revenus du capital**

Par rapport aux autres pays européens à haut revenu, l'Allemagne se caractérise par une taxation assez lourde des revenus de l'investissement au niveau de l'entreprise. Selon une étude récente comparant la pression fiscale au niveau de l'entreprise, les taux effectifs moyens et marginaux d'imposition en Allemagne sont plus élevés que dans un grand nombre de pays voisins (graphique 2.3). Une comparaison similaire montre que l'Allemagne – de même que l'Espagne – a la charge fiscale la plus lourde pour les sociétés dans le cadre de l'UE<sup>47</sup>. En plus de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu, les entreprises doivent acquitter la taxe professionnelle locale; cette taxe, qui frappe les bénéficiaires, revient en partie aux communes, qui ont une certaine latitude pour en fixer le taux. Les taux effectifs élevés d'imposition des entreprises rendent l'Allemagne moins attrayante et incitent les multinationales à transférer à l'étranger des bénéfices imposables.

Les exonérations fiscales dont bénéficient les revenus du capital sont également à l'origine de distorsions, qui peuvent avoir des effets négatifs sur l'investissement des entreprises et leurs activités d'innovation. Par exemple, les ménages échappent à l'impôt sur les plus-values de participations au capital d'une entreprise si la participation est inférieure à un seuil fixé à 1 % et est détenue plus d'un an, alors que la plus-value est taxée si elle se

**Graphique 2.3. Charge fiscale effective moyenne pour les revenus de l'investissement des entreprises, au niveau de l'entreprise**

En pourcentage



Source : BAK Basel Economics, IBC Taxation Index 2005 – Effective Tax Burden of Companies and on Highly Qualified Manpower.

rattache aux bénéfiques d'une entreprise qui n'est pas constituée en société. En conséquence, les entreprises de capital-risque sont taxées sur les plus-values réalisées si elles fournissent des services de gestion aux entreprises qui sont leurs clientes, car la plus-value est alors considérée comme un revenu industriel ou commercial, alors que les plus-values réalisées ne seront pas taxées en l'absence de services de gestion (voir l'*Étude économique* de 2004). Puisque les services de gestion contribuent grandement à remédier à l'asymétrie d'information entre l'organisme de capital-risque et la jeune entreprise, la fiscalité actuelle des plus-values freine sans doute le développement du marché du capital-risque.

Pour remédier aux déficiences de la fiscalité des entreprises, le gouvernement a l'intention de mettre en œuvre une réforme en 2008. L'une des solutions envisagées est celle de l'impôt dual sur le revenu, avec lequel tous les revenus du capital seraient assujettis à un taux uniforme et faible, alors que tous les revenus du travail seraient taxés selon un barème progressif. Un impôt dual sur le revenu pourrait donc en principe éliminer certaines des distorsions qui résultent du régime actuel d'imposition des bénéfiques des entreprises. Mais l'impôt dual sur le revenu soulève une série de problèmes. Une certaine proportion des bénéfiques des entreprises qui ne sont pas constituées en société et des travailleurs indépendants est à classer dans les revenus du travail; dans la plupart des pays à impôt dual sur le revenu (la Finlande et la Norvège, par exemple), la répartition se fait en fonction d'un rendement théorique normal des fonds propres, les bénéfiques étant qualifiés de revenus du capital en deçà du rendement théorique et de revenus du travail au-delà<sup>48</sup>. Ce système peut avoir pour résultat que, souvent, les entreprises relativement rentables seront davantage taxées, tant et si bien qu'il n'y aura pas intérêt à entreprendre un projet d'investissement relativement risqué dont on peut attendre une forte rentabilité<sup>49</sup>. Le système fiscal ne sera pas alors neutre au regard des décisions de financement des entreprises et du choix de la forme juridique<sup>50</sup>. De plus, un impôt dual sur le revenu peut inciter à surdéclarer les revenus du capital et à sous-déclarer les revenus du travail. L'incitation à sous-déclarer les revenus du travail, par exemple en qualifiant des revenus salariaux en revenus du travail indépendant, pourrait avoir des effets négatifs sur le financement de la sécurité sociale, qui fait essentiellement appel à des prélèvements sur les salaires<sup>51</sup>. Par ailleurs, puisque la taxation des bénéfiques au niveau du ménage n'influe pas sur la localisation des entreprises en cas de mobilité totale des capitaux sur le plan international, il pourrait être légitime de taxer les bénéfiques au niveau de l'entreprise aussi faiblement que possible tout en taxant les dividendes et les plus-values au niveau du ménage, ce qui dérogerait au principe de taxation uniforme de tous les revenus industriels et commerciaux.

Pour la réforme de la fiscalité des entreprises, la priorité devrait être de réduire les taux d'imposition des bénéfiques, notamment en diminuant ou en supprimant la taxe professionnelle locale et en abaissant les taux de l'impôt sur les sociétés. La mise en place d'un impôt dual sur le revenu est une possibilité de réforme, mais il faut pour cela que la différence soit minimale entre le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu et le taux de l'impôt sur les sociétés. Il faudrait maintenir la taxation des dividendes, à un taux relativement faible, tout en mettant fin au traitement avantageux des plus-values, ce qui alignerait davantage la taxation des plus-values sur la taxation des dividendes. Le gouvernement a l'intention de mettre fin à l'exonération d'impôt pour les plus-values des ménages. Dans le même ordre d'idées, il faudrait supprimer l'abattement dont bénéficient les ménages pour leurs revenus du capital (*Sparerfreibetrag*).

Le gouvernement prévoit également d'alléger l'impôt sur les successions en cas de transmission d'une petite ou moyenne entreprise. L'impôt serait réduit en fonction du

nombre d'années au cours desquelles la PME resterait entre les mains des héritiers, qui n'auraient plus rien à payer au bout de 10 ans. Ces mesures, si elles se concrétisent, viendront s'ajouter aux avantages dont bénéficiaient déjà les PME pour l'impôt sur les successions (voir l'*Étude économique* de 2004) et entraveront donc encore davantage l'affectation du capital à son utilisation la plus productive. De plus, les règles fiscales s'en trouveraient d'autant plus complexes et les dispositifs coûteux d'évasion fiscale seraient d'autant plus attrayants. Certes, l'impôt sur les successions peut créer des problèmes de liquidité pour les petites entreprises qui n'ont qu'un accès limité au crédit. Mais on pourrait remédier à ces problèmes en introduisant moins de distorsions. Il faudrait éliminer progressivement les avantages fiscaux dont bénéficient les PME pour les droits de succession. Afin d'atténuer les difficultés de liquidité qui pourraient en résulter, une solution serait d'attribuer à la créance représentative des droits de succession le rang de dette subordonnée à long terme.

### ***Il faut intégrer à la réforme fiscale la réforme dans le secteur de la santé***

Le financement de l'assurance maladie publique – qui incombe aux caisses d'assurance maladie publiques – est de type contributif. L'affiliation à l'assurance maladie publique est obligatoire pour tous les salariés (à l'exception des fonctionnaires) dont le salaire annuel est inférieur à un seuil d'environ 47 000 euros; au-delà de ce seuil, il est possible de ne pas s'affilier à l'assurance publique et de souscrire une assurance privée.

On pourrait redistribuer plus efficacement, et avec moins d'effets négatifs sur l'efficacité économique, la charge liée aux dépenses de santé, en s'appuyant sur une plus large définition du revenu (voir aussi l'*Étude économique* de 1997). Une solution serait de remplacer les cotisations sur les salaires par des cotisations sur les revenus des ménages, mais un système de prime forfaitaire par tête pourrait offrir des avantages supplémentaires (voir l'*Étude économique* de 2004), notamment parce qu'il rendrait plus transparents les coûts des soins, les caisses d'assurance maladie ne seraient plus autant tributaires financièrement de l'évolution du marché du travail et les effets contre-incitatifs seraient moins marqués en cas d'apport d'un deuxième revenu, en particulier dans le cas des femmes mariées qui, dans le cadre de l'assurance maladie publique, bénéficient gratuitement de l'assurance de leur conjoint. Une telle prime par tête devrait se doubler d'un mécanisme de redistribution des revenus qui serait financé sur les recettes fiscales et qui rembourserait aux titulaires de bas revenus une partie de la prime.

Une autre solution consisterait, dans le cadre d'un régime universel de financement, à étendre l'assurance maladie obligatoire à l'ensemble de la population. La couverture d'assurance maladie obligatoire pourrait être publique ou privée, ce qui mettrait fin à la ségrégation entre l'assurance maladie publique et l'assurance maladie privée<sup>52</sup>. Une telle réforme pourrait éliminer l'antisélection des risques de morbidité dans le cas des personnes qui peuvent actuellement choisir entre l'assurance privée et l'assurance publique<sup>53</sup>. De plus, avec le dispositif actuel, les possibilités de concurrence entre assureurs maladie sont limitées, car les salariés qui se trouvent au-dessous du plafond ne peuvent pas souscrire une assurance privée et, au-dessus du plafond, lorsque l'assurance privée a été choisie, l'assuré ne peut généralement pas changer d'assureur<sup>54</sup>. Si l'on veut tirer parti d'une plus vive concurrence, il faut que les caisses publiques d'assurance maladie puissent conclure des contrats sélectifs avec les prestataires de soins, de façon qu'elles soient en situation d'acheteur actif de services de santé (voir l'*Étude économique* de 2004).

### Encadré 2.1. **Recommandations concernant la viabilité de la politique budgétaire et l'efficacité du secteur public**

#### **L'assainissement budgétaire doit se poursuivre**

- À moyen terme, l'assainissement budgétaire – du point de vue quantitatif et qualitatif – devra se faire de manière à préserver les perspectives de croissance, avec cette conséquence que, pour l'essentiel, l'ajustement devra s'opérer du côté des dépenses (y compris en éliminant les dépenses fiscales qui ont des effets de distorsion) et en liaison avec la réforme du secteur public.

#### **L'assainissement budgétaire doit pouvoir s'appuyer sur un mécanisme efficace d'application**

- Il faudrait renforcer les pouvoirs de décision du Conseil de planification financière, auquel participent les différents niveaux d'administration.
- Les objectifs budgétaires et les indicateurs de suivi devraient être formulés dans l'optique des conventions de la comptabilité nationale. Les prévisions économiques sur lesquelles se fondent les objectifs budgétaires devraient provenir d'organismes indépendants.
- L'État fédéral ne devrait plus renflouer les Länder fortement déficitaires. Les transferts au titre du Pacte de solidarité II au profit des nouveaux Länder devraient être subordonnés à un ajustement des dépenses de ces Länder en faveur des projets d'investissement éliminant les obstacles à une plus forte croissance.

#### **Une large réforme du fédéralisme budgétaire est nécessaire**

- Il faudrait bien distinguer les compétences législatives de l'État fédéral et celles des Länder et faire en sorte que les Länder interviennent moins dans la législation fédérale.
- Il faudrait mettre fin au cofinancement des projets régionaux par l'État fédéral dans tous les domaines où il n'y a pas d'effets d'externalité avérés entre niveaux d'administration. Les aides fédérales à l'investissement consenties aux Länder devraient être supprimées et certaines compétences en matière de dépenses devraient être intégralement transférées aux Länder et aux communes, avec les financements correspondants. Il faudrait mettre fin sous ses modalités actuelles au cofinancement par l'État fédéral de la construction d'universités.
- Il faudrait réduire le nombre des missions déléguées par l'État fédéral aux Länder (*Bundesauftragsverwaltung*) en réaffectant certaines missions soit à l'État fédéral, soit aux Länder. Par exemple, l'administration des autoroutes devrait être du ressort fédéral, les routes fédérales (*Bundesstrassen*) relevant alors des Länder. Pour l'administration des recettes fiscales qui reviennent exclusivement à l'État fédéral ou qui sont partagées entre les différents niveaux d'administration, l'État fédéral devrait être compétent au lieu des Länder.
- Les transferts entre niveaux d'administration devraient être conçus de manière à ce que les Länder ne soient pas autant contre-incités à élargir leurs propres bases d'imposition et à renforcer leur effort de perception des recettes fiscales. Pour les transferts de péréquation dont bénéficient les Länder, le calcul devrait se faire sur la base des recettes théoriques au lieu des recettes effectives. Une solution consiste à utiliser davantage les transferts forfaitaires de l'État fédéral aux Länder dans un cadre pluriannuel.
- Il faudrait que les Länder puissent lever leurs propres impôts. Une solution serait de les autoriser à percevoir une surtaxe dans le cadre d'un barème de l'impôt sur le revenu qui serait modifié et réduit en conséquence. On pourrait envisager que les impôts immobiliers jouent un plus grand rôle dans le financement des communes.

### Encadré 2.1. **Recommandations concernant la viabilité de la politique budgétaire et l'efficacité du secteur public** (suite)

#### **Il faudrait mieux tirer parti des partenariats public/privé**

- Les autorités publiques ne devraient conclure des PPP que s'il est dûment avéré que les gains d'efficacité sur la durée du projet l'emportent sur les coûts de financement plus élevés du secteur privé. Il faudrait expliciter au niveau comptable les obligations budgétaires futures et les passifs éventuels qui découlent des PPP et de leurs modalités de financement.
- Il faudrait définir des normes de qualité pour les services externalisés et les traduire en indicateurs de résultat.
- Il faut dégager des ressources pour constituer un savoir-faire qui permettra de mieux traiter les problèmes économiques et contractuels liés aux PPP.

#### **Il faut éliminer plus systématiquement les distorsions du système fiscal**

- Il faudrait réduire encore le nombre des exonérations. Il faudrait en particulier que le gouvernement se montre plus déterminé à mettre fin progressivement à celle dont bénéficie le travail de nuit et les jours fériés et à celle consentie à certains secteurs pour la taxe sur les carburants et combustibles.
- Il faudrait éliminer progressivement les dépenses fiscales dont bénéficient les ménages pour les services artisanaux et les services domestiques, ainsi que l'abattement accordé aux ménages pour les revenus du capital (*Sparerfreibetrag*).
- Il faudrait supprimer progressivement les avantages accordés aux petites et moyennes entreprises pour l'impôt sur les successions. Pour ce faire, la créance représentative des droits de succession pourrait avoir le rang de dette subordonnée à long terme.

#### **On pourrait réaliser les objectifs environnementaux d'une façon qui soit moins nocive pour l'efficacité économique**

- Il faudrait mettre fin progressivement aux exonérations d'impôts sur l'énergie dont bénéficient les entreprises à forte intensité énergétique. Les taux des impôts sur l'énergie devraient être modifiés de façon que les secteurs ne participant pas au dispositif de permis négociables d'émission de CO<sub>2</sub> soient plus lourdement taxés au titre de ces impôts que les autres secteurs.
- Il faudrait envisager d'attribuer à l'avenir les permis de pollution pour le CO<sub>2</sub> par un mécanisme d'enchères au lieu d'un régime de droits acquis. Le gouvernement devrait user de son influence au sein de l'UE pour que soit relevée la quote-part des permis de pollution pouvant être vendus aux enchères.

#### **Notes**

1. Dans la mesure où l'externalisation a également réduit les recettes non fiscales. Voir Kremer et Wedorff (2004).
2. Le gel de 2004 était discrétionnaire, alors qu'en 2005 il tenait à une nouvelle formule de calcul des pensions de retraite. Voir l'*Étude économique* de 2004.
3. Les recettes de l'impôt sur les sociétés se sont effondrées en 2001, car les sociétés ont ajusté leurs distributions de bénéfices à la baisse des taux de l'impôt sur les sociétés, mais ces recettes se sont redressées depuis lors.
4. Les simulations valent pour la réglementation de la sécurité sociale telle qu'en vigueur en 2004 et ne prennent donc pas en compte le relèvement prévu de l'âge normal de la retraite. La prise en charge de longue durée fait exception, la réglementation prévoyant pour certains services des

montants fixés nominalement. On a supposé néanmoins que les coûts unitaires des services de prise en charge de longue durée fournis dans le cadre de l'assurance dépendance publique augmenteraient conformément à la croissance de la productivité du travail dans l'ensemble de l'économie.

5. Voir Bundesministerium der Finanzen (2005a) ainsi que Werding et Kaltschütz (2004). Les prévisions reposent sur un relèvement de l'âge de la retraite de 65 à 67 ans entre 2012 et 2035, ce qui réduirait le ratio dette/PIB de 10 points en 2050 par rapport à la situation où l'âge de la retraite resterait inchangé. Le gouvernement envisage de porter l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans entre 2012 et 2019.
6. D'autres prévisions concernant les dépenses liées au vieillissement (voir Commission européenne (2006)) font apparaître une hausse globale similaire de ces dépenses, mais avec des différences très marquées pour l'évolution des différents postes. En particulier, du fait d'hypothèses plus réalistes pour le chômage, les dépenses pour le chômage sont censées moins diminuer et les dépenses pour les retraites et la santé augmentent moins fortement.
7. Le taux de chômage est censé revenir à un peu plus de 3 % en 2030, niveau très faible par rapport aux taux estimés de chômage d'équilibre dans tous les pays de l'OCDE. La croissance de l'offre de travail s'affaiblira et deviendra finalement négative au cours de la période prévisionnelle, mais la croissance globale de l'offre de travail ne devrait pas avoir à long terme un impact sensible sur les taux de chômage. De plus, le chômage est à l'heure actuelle plus fréquent chez les travailleurs âgés que pour les autres tranches d'âge et la part de ces travailleurs dans la population totale d'âge actif devrait augmenter, de sorte qu'on ne voit pas très bien comment un taux de chômage aussi faible pourrait être atteint. L'amélioration du niveau d'instruction et la nécessité d'augmenter les dépenses publiques pour la formation permanente des travailleurs âgés dans la perspective de leur employabilité risquent de compenser l'effet de ralentissement des dépenses éducatives dû à la présence de cohortes moins nombreuses. De plus, les dépenses éducatives dans certains domaines, notamment l'enseignement préscolaire ainsi que l'enseignement primaire et secondaire, sont déjà relativement faibles du point de vue international. On n'a pas tenu compte de l'incidence négative que l'évolution de la composition démographique de la population active devrait avoir sur le nombre d'heures travaillées. Par exemple, dans le contexte actuel, la probabilité de travail à temps partiel et d'emploi à faible horaire est plus élevée pour les femmes que pour les hommes. Dans les prévisions pour les dépenses de santé, on a laissé de côté l'augmentation découlant des progrès techniques de la médecine. Toutefois, selon les estimations de l'OCDE, ces progrès techniques se sont traduits par une progression annuelle des dépenses en termes réels de l'ordre de 1 % ces vingt dernières années dans les pays de l'OCDE. Les prévisions de dépenses concernant la prise en charge de longue durée couvrent uniquement le régime public d'assurance dépendance, mais excluent les prestations dépendance supplémentaires accordées sous condition de ressources dans le cadre de l'aide sociale. Enfin, la plus forte activité des travailleurs âgés pourrait limiter les possibilités de soins informels, ce qui alourdirait les dépenses publiques d'assurance dépendance. Selon les estimations de l'OCDE, cette plus forte activité des travailleurs âgés pourrait avoir de sensibles répercussions sur les dépenses pour les soins de longue durée.
8. Voir Besendorfer, Phuong Dang et Raffelhüschen (2005).
9. Voir Seitz et Kempkes (2005).
10. Voir, par exemple, Alesina et Ardagna (1998). Les données présentées par De Mello et autres (2004) montrent que l'effet de contraction de la demande que peuvent déclencher les mesures d'assainissement budgétaire est atténué par les modifications compensatrices très sensibles de l'épargne privée dont se double la réduction structurelle du déficit budgétaire de l'État. Dans Arcangelis et Martina (2003), la diminution des dépenses publiques au titre des salaires et des transferts a un impact légèrement négatif sur la production allemande, qui dure quelques trimestres. On estime à 0.04 point l'impact maximal sur la croissance trimestrielle du PIB. Selon Ifo (2001), l'impact des dépenses publiques sur la production est également négatif et seulement un peu plus prononcé. Perrotti (2002) conclut à un impact à court terme positif, après 1980, d'une réduction des dépenses publiques dans la partie occidentale de l'Allemagne.
11. Voir Guidice et autres (2003).
12. Cet aspect est examiné, jusqu'en 2002, par Heinemann (2004).
13. Voir OCDE (2005b).
14. Pour une évaluation de la règle budgétaire espagnole, voir Giorno et Joumard (2005). Pour une évaluation du « frein à la dette » en Suisse, voir OCDE (2006). Pour un examen de la « règle d'or », voir Fatás (2005).

15. Voir Bundesministerium der Finanzen (2003).
16. Voir Hrbek (2005).
17. Voir OCDE (2003).
18. Büttner et Schwager (2004).
19. Büttner et Schwager (2004).
20. Voir Der Präsident des Bundesrechnungshofes (2004).
21. Voir Der Präsident des Bundesrechnungshofes (2004).
22. Voir OCDE (2005a).
23. Baretta, Huber et Lichtblau (2000).
24. Bundesrechnungshof (2001)
25. Bundesrechnungshof (2000, 2001 et 2004).
26. Bundesrechnungshof (2000).
27. Söllner (2001) fait valoir que la charge marginale élevée liée aux transferts entre Länder pourrait dissuader les Länder de mettre en œuvre une politique axée sur la croissance, même si les responsables s'efforcent avant tout d'obtenir davantage de voix au lieu d'accroître les recettes. Voir Söllner (2001).
28. Voir OCDE (1998 et 2003).
29. L'Espagne a récemment adopté un système forfaitaire de ce type pour les transferts verticaux aux régions.
30. C'est une proposition qui a été souvent formulée dans le débat politique en Allemagne. Voir, par exemple, un document à ce sujet de 1992 du Conseil scientifique auprès du ministre des Finances.
31. Voir Joumard et Kongsrud (2003).
32. Les transferts au titre du «Pacte de solidarité II», accordés aux nouveaux Länder pour financer des investissements en infrastructures, sont en pratique utilisés essentiellement pour financer la consommation publique. Voir, par exemple, Ragnitz (2004).
33. Bundesministerium der Finanzen (2005b).
34. L'emprunt privé est généralement plus coûteux que l'emprunt public, car l'autorité publique peut étaler les risques sur les contribuables. Voir Arrow et Lind (1970).
35. Voir l'examen de cette question dans Fonds monétaire international (2004).
36. Deutsches Institut für Urbanistik (2005).
37. Voir OCDE (2004a).
38. Voir OCDE (2005c).
39. En 2002, les recettes des impôts indirects représentaient en Allemagne 10.5 % du PIB, contre 11.4 dans la zone de l'OCDE et 12.4 dans les pays de l'OCDE européens. Voir OCDE (2004).
40. Au-dessous de 7 200 euros, les indemnités de licenciement restent exonérées d'impôt.
41. Le gouvernement envisage de porter de 25 à 30 % le taux global d'imposition de ces emplois.
42. Les ménages peuvent déduire 20 % des coûts salariaux pour les services artisanaux destinés à la rénovation d'un logement, dans la limite d'un plafond annuel de 600 euros.
43. Boss et Rosenschon (2004) énumèrent 90 exonérations, qui concordent pour l'essentiel avec une liste établie par le ministère des Finances.
44. En présence de marchés concurrentiels et en l'absence de défaillance des marchés, l'efficacité exige que les biens intermédiaires ne soient généralement pas taxés.
45. Le dispositif de permis de pollution négociables couvre la production d'énergie, la production et la transformation des métaux ferreux, les industries extractives ainsi que le secteur des pâtes et papiers pour les installations d'une certaine capacité. Parmi ces activités, seule la production d'énergie bénéficie d'une réduction particulière des taxes sur les combustibles fossiles. Voir OCDE (2004b).
46. Voir OCDE (2004b).

47. Voir Eicher, Elschner et Overesch (2005) ainsi que *www.zew.de*. Dans les deux études, le projet d'investissement est censé avoir une rentabilité de 20 % et comprend un ensemble de machines, bâtiments, stocks, brevets et actifs financiers d'égale importance. Le financement est assuré par émission d'actions, par les bénéfices non distribués et par l'emprunt, les pondérations étant différentes dans les deux études.
48. Par exemple, le Conseil des experts économiques, dans la perspective d'un impôt dual sur le revenu, a proposé de taxer les bénéfices des entreprises non constituées en société à un taux uniforme de 25 %, uniquement dans la mesure où ils n'atteignent pas un seuil de rendement théorique des fonds propres de 6 %. Au-delà, les bénéfices seraient taxés selon le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En outre, pour que les sociétés ne soient pas incitées à qualifier des revenus du capital de revenus du travail, il est proposé de percevoir un impôt supplémentaire de 25 % sur les dividendes des sociétés correspondant aux bénéfices qui dépassent le seuil de 6 %. Voir Sachverständigenrat (2004 et 2005).
49. C'est déjà le cas dans une certaine mesure pour les entreprises non constituées en société du fait de la taxation progressive du revenu des personnes physiques.
50. Par exemple, les entreprises dont les bénéfices sont supérieurs au seuil retenu pour le rendement des fonds propres auraient intérêt à remplacer l'emprunt par le financement sur fonds propres afin d'accroître la proportion des bénéfices taxés au taux réduit de l'impôt sur les sociétés.
51. En revanche, l'incitation pourrait être inverse dans le cas des travailleurs indépendants à très faible revenu, puisqu'ils bénéficient actuellement, pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de l'abattement général qui ne s'appliquerait probablement pas dans le cadre d'un impôt dual sur le revenu.
52. Pour que le changement d'assureur soit autorisé, il faudrait que tous les assureurs offrant une police d'assurance obligatoire participent au système d'ajustement des risques, ce qui est déjà le cas pour les caisses d'assurance maladie publiques. Il faudrait en outre que chaque assureur ait l'obligation d'accepter toute personne souhaitant souscrire une assurance.
53. Les assureurs maladie privés, à la différence des caisses d'assurance maladie publiques, peuvent actuellement ajuster leurs primes en fonction des caractéristiques de risque de l'individu.
54. Le but est d'empêcher l'antisélection des risques par les assureurs privés.

## **Bibliographie**

- Alesina et Ardagna (1998), « Fiscal Adjustments: Why They Can Be Expansionary », *Economic Policy: Issue 27*, pp. 487-517.
- Arcangelis, G. et S. Lamartina (2003), « Identifying Fiscal Shocks and Policy Regimes in OECD Countries », *European Central Bank Working Papers*, n° 281.
- Arrow, K. J., et R. C. Lind (1970), « Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions », *American Economic Review*, vol. 60.
- Baretti, C., B. Huber et K. Lichtblau (2000), « A Tax on Tax Revenue », *CESifo Working Paper*, n° 333.
- Besendorfer, E., E. Phuong Dang et B. Raffelhüschen (2005), *Die Pensionslasten der Bundesländer im Vergleich: Status Quo und zukünftige Entwicklung*, Diskussionsbeiträge/Discussion Papers 129/05, Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg Im Breisgau.
- Boss, A. et A. Rosenschon (2004) *Steuervergünstigungen in Deutschland: Eine Aktualisierung*.
- Bundesministerium der Finanzen (2003), « Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats – Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des deutschen Stabilitätspakts ».
- Bundesministerium der Finanzen (2005a), « Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ».
- Bundesministerium der Finanzen (2005b), « Erleichterungen für Öffentlich Private Partnerschaften – das ÖPP-Beschleunigungsgesetz », *Monatsbericht des BMF*, septembre 2005.
- Bundesrechnungshof (2000), *Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2000*, Bundestagsdrucksache 14/4226.
- Bundesrechnungshof (2001), *Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2001*, Bundestagsdrucksache 14/7018.
- Bundesrechnungshof (2004), *Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2004*, Bundestagsdrucksache.

- Büttner, T. et R. Schwager, (2004), Regionale Verteilungseffekte der Hochschulfinanzierung und ihre Konsequenzen, in: Franz, Wolfgang, « Bildung », Tübingen.
- Commission européenne (2006), *The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-term Care, Education and Unemployment Transfers (2004-2050)*, Special Report n° 1/2006.
- De Mello, L., P. Kongsrud et R. Price (2004), « Saving Behaviour and the Effectiveness of Fiscal Policy », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 397, OCDE, Paris.
- Der Präsident des Bundesrechnungshofes (2004), Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstrassenbau, Kommission von Bundetag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0082.
- Deutsches Institut für Urbanistik (2005), Public Private Partnership Projekte – Gutachten im Auftrag der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.
- Eichler, M., C. Elschner et M. Overesch, *IBC Taxation Index 2005 Effective Tax Burden of Companies and on Highly Qualified Manpower*.
- Fatás, A. (2005), « Is There a Case for Sophisticated Balanced-Budget Rules? », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 466, OCDE, Paris.
- Federal Ministry of Finance (2004), *19th Subsidies Report of the Federal Government*.
- Fonds monétaire international (2004), « Public-Private Partnerships », mimeo.
- Giorno, C. et I. Joumard (2005), « Getting the Most out of Public Sector Decentralisation in Spain », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 436, OECD, Paris.
- Guidice, G., A. Turrini et J. In't Veld, (2004), « Non-Keynesian Fiscal Consolidations in the EU? Ex-post Evidence and Ex-ante Analysis », *CEPR Discussion Paper*, n° 4388.
- Heinemann, F. (2004), Zur Prognosequalität der Finanzplanung des Bundes, ZEW Konjunkturreport décembre 2004.
- Hrbek, R. (2005), Für einen Konvent mit weitem Mandat, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik n° 2/2005.
- Ifo (2001), *Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes*.
- Joumard, I. et P. Kongsrud (2003), « Fiscal Relations Across Government Levels », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 375, OECD, Paris.
- Kremer, J. et Wendorff, K. (2004), « Germany after Qualification to EMU: A Disaggregated Approach to the Analysis of Structural Public Finance Developments », *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, n° 73/2004.
- Ludwig, V. et F. Pfeiffer (2005), *Abschreibungsrate allgemeiner und beruflicher Ausbildungsinhalte*; ZEW Discussion Paper, n° 05-36.
- OCDE (1998), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Le développement durable dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a) *Études économiques de l'OCDE : Autriche*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Statistiques des recettes publiques, 1965-2004*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, OCDE, Paris.
- Perrotti, R. (2002), « Estimating the Economic Effects of Fiscal Policy in OECD Countries », *ECB Working Paper*, n° 168.
- Ragnitz, J. (2004), « Solidarpakt II: Anpassungen erforderlich », *Wirtschaft im Wandel*, n° 14/2004
- Rehm, H. (2005); Öffentliche Finanzen im Jahr 2004; in *Wirtschaft und Statistik* vol. 4/2005, pp. 388-394.
- Sachverständigenrat (2004) *Jahresgutachten 2004/05*, «Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland».
- Sachverständigenrat (2005), *Jahresgutachten 2005/06*, *Die Chance Nutzen – Reformen Mutig Voranbringen*.
- Seitz, H. et G. Kempkes (2005), *Fiscal Federalism and Demography*, Technical University Dresden, Department of Business Management and Economics, mimeo.

Söllner, F. (2001), Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs – eine politökonomische Analyse, *Konjunkturpolitik* 47, 3/2001.

Werding, M. et A. Kaltschütz (2004), Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Ifo et Université de Munich, étude demandée par le ministère fédéral des Finances.

## Chapitre 3

# La performance du système d'enseignement doit être améliorée

*Si le niveau moyen de formation de la population d'âge actif est relativement élevé, puisque la plupart des individus ont au moins un diplôme de fin du deuxième cycle du secondaire, le taux d'obtention de diplômes dans le supérieur est l'un des plus faibles de la zone OCDE et les résultats au niveau du secondaire doivent être améliorés. Un plus large accès à l'éducation dans la petite enfance ainsi qu'une évaluation plus cohérente de la performance du système d'enseignement par rapport à des normes nationales ou à des normes au niveau des Länder, associés à une plus grande autonomie des établissements scolaires, notamment pour ce qui est des décisions concernant le personnel, pourraient contribuer à améliorer les résultats de l'enseignement secondaire. Les universités doivent être davantage incitées à offrir des formations attrayantes de relativement courte durée, grâce à des financements prenant plus largement en compte les résultats et à un renforcement de leur autonomie décisionnelle concernant le budget, les questions administratives et de personnel et l'admission des étudiants. Des droits de scolarité, conjugués à un système de prêts et à un système de remboursement assujéti à des critères de ressources, devraient être introduits dans tous les Länder.*

**A**ssurer la disponibilité de travailleurs très qualifiés est indispensable pour maintenir un taux élevé de croissance de la productivité grâce à la création et à l'absorption de nouvelles technologies. De fait, les résultats du système d'enseignement – mesurés sur la base des scores moyens obtenus pour l'écriture et la lecture – semblent contribuer sensiblement au niveau du PIB par habitant<sup>1</sup>. Par exemple, le niveau moyen de formation de la population d'âge actif est un important déterminant de l'utilisation des TIC<sup>2</sup>. Améliorer les résultats éducatifs peut donc compenser l'incidence négative du vieillissement sur les conditions de vie. Dans le même ordre d'idées, l'amélioration des compétences des travailleurs au bas de l'échelle des qualifications, en particulier, contribue à réduire la dépendance à l'égard des prestations, car les travailleurs non qualifiés sont vraisemblablement les plus touchés par le chômage et l'imposition marginale effective élevée résultant du retrait des prestations d'aide sociale.

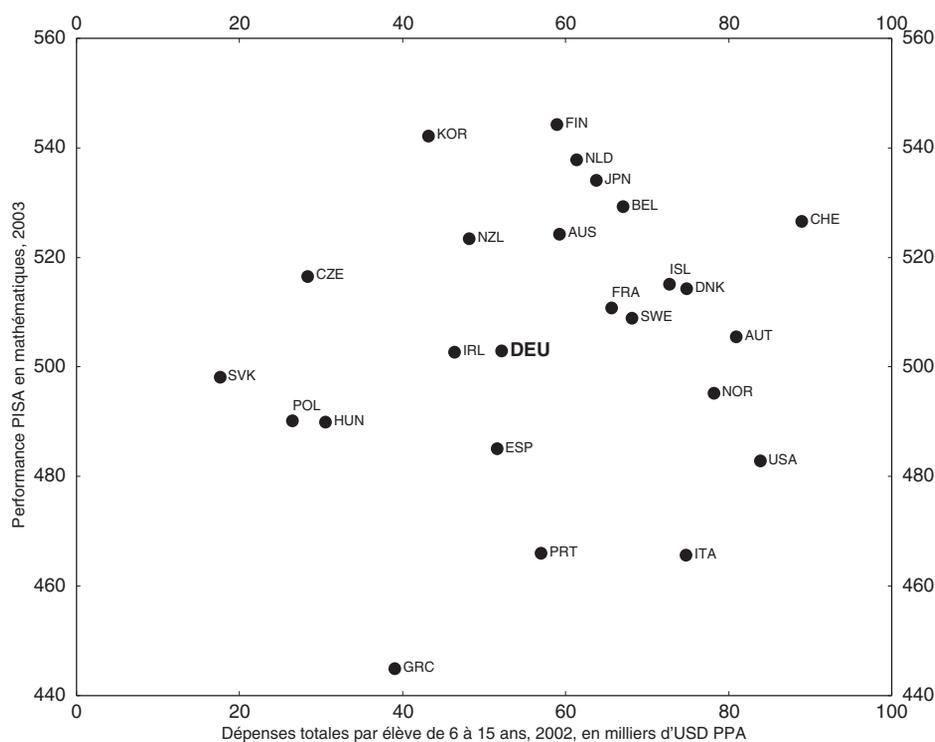
### Les résultats de l'enseignement secondaire doivent être encore améliorés

La performance des élèves dans l'exercice PISA 2003 était proche de la moyenne de l'OCDE, avec une amélioration par rapport à l'exercice 2000. Ces résultats sont en deçà de ce que l'on pourrait attendre eu égard au niveau relativement élevé du revenu par habitant et du degré relativement satisfaisant de formation de la génération des parents en Allemagne, ressortant des données inter-pays<sup>3</sup>. En outre, la fourchette des scores obtenus par les élèves était l'une des plus larges des pays de l'OCDE, avec un grand pourcentage d'élèves obtenant de mauvais résultats. De fait, 9 % des élèves de 15 ans testés ne maîtrisaient pas les compétences de base en mathématiques, soit un plus fort pourcentage que dans la plupart des pays de l'OCDE<sup>4</sup>. Dans une très large mesure, l'importante variation des résultats des tests reflète la nette corrélation observée, par rapport aux autres pays, entre les résultats scolaires et le milieu social des parents<sup>5</sup>, une corrélation du même type apparaissant lorsqu'on tient compte des différences des origines migratoires des élèves<sup>6</sup>. Ces résultats donnent à penser qu'il existe de larges possibilités d'amélioration de la performance de l'enseignement secondaire.

Les dépenses cumulées par élève au niveau de l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire sont plus faibles en Allemagne que dans nombre de pays à revenu élevé, mais les dépenses des différents pays sont peu corrélées aux résultats obtenus dans l'étude PISA, ce qui donne à penser qu'il est possible de renforcer l'efficacité des dépenses publiques dans le système éducatif (graphique 3.1). De fait, si les conditions d'une utilisation efficiente des ressources ne sont pas en place, un accroissement des ressources pourrait ne pas suffire pour améliorer les résultats éducatifs. Il ressort des données empiriques que la seule progression en volume des intrants, mesurée, par exemple, par la disponibilité de matériels informatiques et la taille des classes – n'a pas suscité d'amélioration des résultats des élèves par le passé<sup>7</sup>.

Nombre des pays qui ont obtenu de bons résultats dans les tests PISA ont modifié l'orientation de leur politique et de leurs pratiques en matière d'éducation pour ne plus

Graphique 3.1. PISA : résultats et dépenses



Source : OCDE (2003), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : premiers résultats de PISA*, et OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*.

s'intéresser exclusivement aux intrants – ressources, structure et contenu des études – et accorder une plus large place aux résultats d'apprentissage, évalués par une entité extérieure sur la base de normes nationales. La centralisation des examens de fin d'études et une évaluation externe régulière des progrès des élèves par rapport à des normes universelles, s'appliquant à tous les établissements, sont généralement associées à une meilleure performance des élèves<sup>8</sup>. Les données empiriques montrent que les pays accordant une large autonomie aux différents établissements scolaires dans l'organisation de leurs propres cursus, tout en fixant des normes de performance nationales, s'en sortent mieux que les autres. Les données inter-pays permettent aussi de penser que la sélection précoce des élèves peut entraîner une plus grande dépendance des résultats des tests au milieu familial, sans améliorer les résultats moyens<sup>9</sup>. Un large accès à l'éducation préscolaire dans la petite enfance améliore aussi les résultats au niveau du secondaire, en particulier pour les enfants des milieux défavorisés. De fait, les enfants venant de milieux sociaux défavorisés semblent obtenir de meilleurs résultats dans leurs études s'ils ont suivi une éducation dans leur petite enfance<sup>10</sup>.

Les Länder – qui sont responsables de la politique d'éducation – sont arrivés à un consensus sur plusieurs normes nationales minimales de performance, qui sont différenciées suivant les types d'établissements dans le système d'enseignement secondaire sélectif<sup>11</sup>. Certains Länder ont donné aux établissements scolaires la possibilité de prendre leurs décisions de manière plus autonome pour ce qui est de différents aspects de l'administration scolaire. La plupart ont introduit ou sont en train d'introduire des examens finals centralisés. Cependant, si certains Länder ont mis en place des tests pour

évaluer les progrès des élèves, les mécanismes qui permettraient une évaluation extérieure régulière de la performance des établissements scolaires par rapport à des normes correspondant aux différentes étapes des études secondaires font pour l'essentiel défaut, bien que la mise en place conjointe, par tous les Länder, de l'Institut pour le développement de la qualité de l'éducation (*Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen*), qui est chargé de mettre au point des tests pour évaluer les résultats, constitue un pas dans la bonne direction. La performance des enseignants n'est pas régulièrement évaluée. L'inspection scolaire se limite essentiellement à déterminer le respect par les établissements des obligations légales formelles et non leur contribution aux résultats éducatifs. Les établissements scolaires manquent de personnel compétent dans le domaine de la gestion<sup>12</sup>.

Dès lors, si les mesures prises vont dans le bon sens, elles ne constituent pas encore un programme de réforme d'ensemble couvrant tous les aspects pertinents de la politique d'éducation et tous les établissements scolaires ne sont pas concernés. En outre, l'orientation précoce des élèves dans les différentes filières du secondaire joue un rôle prédominant. La fixation de normes différentes suivant le type d'établissement scolaire peut faire craindre que les objectifs de performance pour les établissements accueillant des élèves de milieux sociaux défavorisés ne soient pas suffisamment ambitieux. En outre, se focaliser sur le respect de normes minimales pourrait réduire les incitations des établissements scolaires à améliorer encore leur performance. La progression des élèves devrait être régulièrement évaluée par rapport à des normes universelles à l'échelle du pays ou du Land afin de déterminer les niveaux scolaires atteints dans tous les établissements, en laissant cependant à ces derniers plus de latitude pour déterminer les moyens les mieux adaptés d'atteindre leurs objectifs. Les capacités de gestion des établissements scolaires devraient être développées<sup>13</sup>. Il faudrait aussi envisager de différer jusqu'à un âge plus tardif l'orientation des élèves dans les différentes filières du secondaire. En outre, il faut faire en sorte que des incitations à l'amélioration de la performance soient en place. Des normes de performance universelles devraient être définies et appliquées à l'ensemble des établissements scolaires, tout en veillant à ce que les établissements obtenant des résultats au-dessus des normes établies soient incités à améliorer encore leur performance.

Des changements sont nécessaires dans la gestion du personnel enseignant afin de tirer parti de la plus large autonomie et de la plus grande responsabilisation des établissements scolaires. Les établissements n'ont guère leur mot à dire pour ce qui est de l'embauche du personnel enseignant et les enseignants – qui sont généralement des agents de la fonction publique – jouissent d'une grande sécurité de l'emploi. Les pratiques d'avancement sont largement fondées sur les qualifications formelles et l'ancienneté<sup>14</sup>, offrant peu de possibilités de récompenser le développement professionnel et ne permettant guère d'attirer des enseignants dans les postes où l'offre est relativement rare. En outre, le marché du travail des enseignants est segmenté à la fois entre les différents types d'établissements scolaires et entre les différents Länder, limitant le choix pour les décisions d'embauche et exacerbant les inadéquations entre l'offre et la demande. Par exemple, la reconnaissance des qualifications entre les Länder se heurte encore à certains obstacles et les offres d'emploi dans un Land ne sont généralement pas publiées dans les autres<sup>15</sup>. Permettre aux établissements scolaires de décider eux-mêmes des recrutements, assouplir la sécurité de l'emploi lorsque la performance des enseignants est médiocre et donner aux établissements la possibilité de mieux récompenser les enseignants faisant

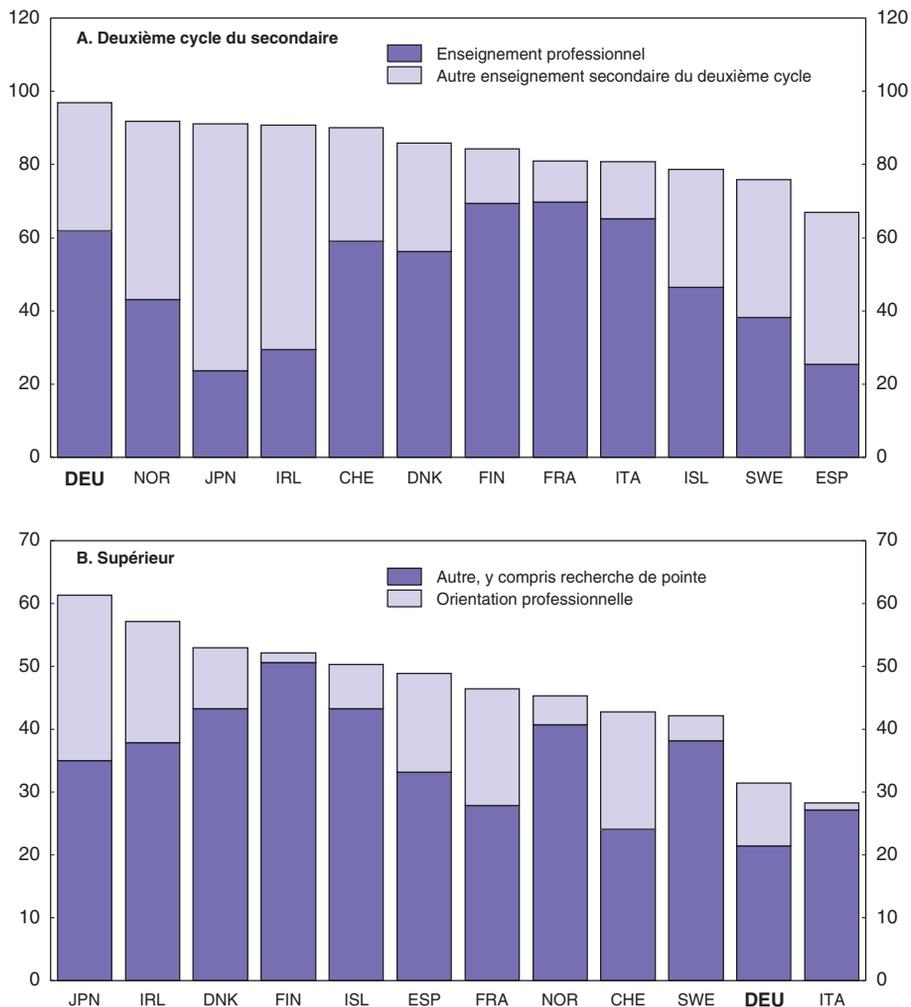
bien leur travail serait un instrument efficace pour améliorer les normes de performance. De fait, les données internationales concernant l'effet de l'autonomie des établissements scolaires sur la performance des élèves amènent à penser que la décentralisation, au niveau des établissements, des décisions intéressant le personnel est particulièrement bénéfique<sup>16</sup>. La sécurité de l'emploi dans la profession d'enseignant devrait être assouplie, par exemple en assujettissant la durée d'occupation d'un poste au respect par les enseignants de normes minimales dans le cadre d'évaluations extérieures. La mobilité des enseignants entre les établissements scolaires et les Länder devrait être renforcée.

En Allemagne, la participation des jeunes enfants aux structures préscolaires d'accueil et d'éducation est relativement faible, en particulier pour les enfants de moins de trois ans, qui ne sont que 60 % à y avoir accès<sup>17</sup>. En outre, il s'agit souvent encore de services à temps partiel, ce qui contribue aussi à décourager les femmes de participer au marché du travail. L'accès à l'éducation préscolaire, bien que subventionné, exige le paiement de droits par les parents, même si des exemptions sont accordées sur la base de critères de ressources. Étant donné que les subventions sont dans une large mesure financées par les communes, on peut craindre que l'offre de services de ce type soit rare dans celles où les caractéristiques socioéconomiques sont relativement médiocres, cas dans lequel l'éducation dès la petite enfance serait particulièrement bénéfique. En outre, les tarifs étant fixés administrativement, les familles intéressées sont inscrites sur des listes d'attente, ce qui fait craindre que l'augmentation des subventions ne fasse pas progresser l'offre si les tarifs (y compris les subventions) restent constants. Les installations d'éducation précoce et de garde d'enfants ne sont pas suffisamment orientées vers l'amélioration des résultats scolaires ultérieurs. Des mesures ont été prises pour développer les mécanismes d'évaluation, mais les résultats dans les établissements d'enseignement précoce ne sont pas régulièrement suivis et le personnel chargé d'assurer l'éducation est relativement peu qualifié<sup>18</sup>. Une évaluation devrait être réalisée pour déterminer si les droits à payer pour les services d'éducation précoce ne découragent pas la participation. Il faudrait s'attacher à subventionner l'éducation précoce par le biais de systèmes de coupons, ces derniers étant utilisés dans les installations accréditées. Le financement fédéral d'un système de coupons serait sans doute préférable, compte tenu des retombées géographiques de l'enseignement précoce en termes de mobilité du travail et d'incidence sur la dépendance ultérieure à l'égard des prestations. Le niveau des aides devrait être déterminé de façon à éviter de décourager la participation tout en veillant à ne pas rationner les places disponibles. Les résultats de l'éducation précoce devraient être évalués par rapport à des normes à l'échelle du pays ou du Land, l'évaluation étant liée à l'accréditation.

### **Rendre l'enseignement universitaire plus attrayant contribuerait à réduire l'incidence de l'évolution démographique sur les conditions de vie**

La participation au deuxième cycle du secondaire est bien développée en Allemagne, qui a l'un des taux d'obtention de diplômes à ce niveau parmi les plus élevés des pays de l'OCDE (graphique 3.2)<sup>19</sup>. Une grande partie des élèves – près des deux tiers de l'ensemble des élèves dans le secondaire – s'inscrivent dans des programmes de formation professionnelle, offrant pour la plupart un apprentissage en alternance, qui conjugue la formation sur le lieu de travail et l'éducation dans un établissement. L'apprentissage en alternance a grandement contribué aux faibles taux de chômage des jeunes en Allemagne. Cependant, les efforts considérables déployés par un grand nombre de pays de l'OCDE pour

Graphique 3.2. **Taux de diplômés, 2003<sup>1</sup>**  
 Pourcentage de diplômés dans la population à l'âge normal du diplôme



1. 2002 pour DNK, FIN, ITA.

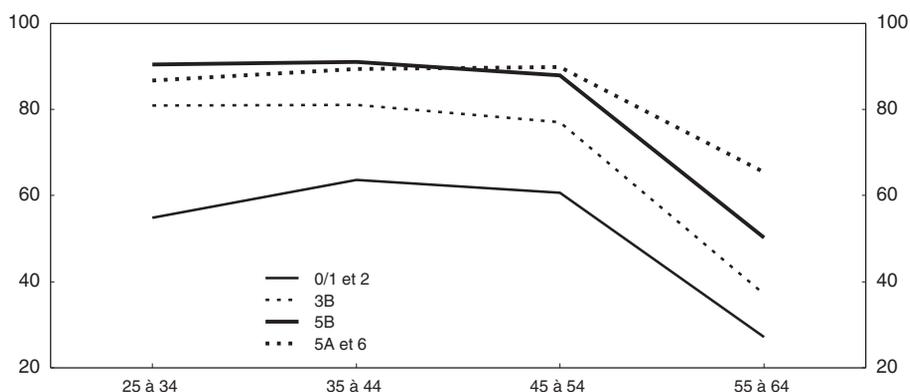
Source : OCDE (2005), Regards sur l'éducation.

élargir la participation à l'enseignement supérieur ces deux dernières décennies n'ont pas eu leur pendant en Allemagne. Le pourcentage des élèves achevant des études supérieures est aujourd'hui l'un des plus faibles de la zone OCDE, bien que le taux d'obtention de diplômes à ce niveau se soit redressé ces dernières années<sup>20</sup>.

Les nouvelles cohortes entrant sur le marché du travail étant relativement peu nombreuses, d'importantes modifications des taux d'obtention de diplômes seront nécessaires pour empêcher une baisse de la position relative de l'Allemagne pour ce qui est du pourcentage de travailleurs très qualifiés dans la population active. Par ailleurs, les modifications de la composition des compétences de la population active peuvent interagir avec le processus de vieillissement. D'après les données empiriques, le capital humain accumulé dans les cursus du deuxième cycle du secondaire – notamment les programmes d'apprentissage – se déprécie plus rapidement que celui accumulé dans l'enseignement supérieur<sup>21</sup>. La différence de gains entre les diplômés du supérieur et les diplômés du secondaire ayant une formation professionnelle s'accroît quelque peu entre 35 et 60 ans<sup>22</sup>

et l'écart de taux d'emploi entre les deux groupes se creuse sensiblement à mesure que les travailleurs s'approchent de l'âge de la retraite, ce qui donne à penser que l'évolution sur le marché du travail des diplômés du supérieur est plus favorable à mesure que l'âge progresse que dans le cas des titulaires de diplômes professionnels du deuxième cycle du secondaire (graphique 3.3). De fait, compte tenu de la nécessité de prolonger la vie active, les politiques qui préservent le mieux le capital humain tout au long de la vie de travail deviennent encore plus importantes.

Graphique 3.3. **Emploi par tranche d'âge et niveau le plus élevé d'éducation, 2003**<sup>1</sup>  
Pourcentage de la population



1. Niveau le plus élevé d'éducation :

0/1 et 2 Préprimaire à premier cycle du secondaire

3B Secondaire professionnel deuxième cycle

5B Supérieur – premier ou deuxième titre, durée courte ou moyenne, orientation professionnelle

5A et 6 Supérieur - premier ou deuxième diplôme, durée moyenne ou longue, et deuxième niveau conduisant à l'obtention d'un titre de chercheur hautement qualifié, orientation académique.

Source : OCDE, Directions de l'éducation et de l'emploi, du travail et des affaires sociales.

Ainsi, les avantages économiques liés à une amélioration de la participation à des études supérieures pourraient contribuer dans une large mesure à atténuer l'incidence du vieillissement sur les niveaux de vie. La durée des études supérieures reste très longue, en raison à la fois la durée réglementaire des filières choisies et de la très large liberté dont disposent les étudiants pour déterminer le temps qu'ils mettront à achever leurs études, ce qui aboutit à une durée moyenne supérieure à la normale<sup>23</sup>. La longue durée des études contribue dans une large mesure au niveau élevé des dépenses par diplômé. Elle explique aussi le faible taux d'obtention de diplômes du supérieur, réduisant la rentabilité privée de l'enseignement, augmentant la perception des risques associés aux études supérieures par les étudiants potentiels et contribuant sensiblement à un taux d'abandon élevé – malgré une participation relativement faible. En outre, les dépenses moyennes au titre de l'enseignement supérieur par diplômé sont parmi les plus élevées de la zone de l'OCDE, ce qui indique que d'importants gains d'efficacité sont possibles.

Un nouveau schéma à deux niveaux, introduit en 1999, qui permet aux étudiants des universités d'obtenir une licence et une maîtrise, après, respectivement, trois et quatre années d'études, n'est pas encore suffisamment bien établi pour réduire sensiblement la durée moyenne des études. Si un tiers environ des formations sont à présent offertes dans le schéma à deux niveaux, elles ont été choisies par 15 % des étudiants entrant à l'université en 2005<sup>24</sup>. L'attrait des nouvelles filières sera vraisemblablement déterminé par

le degré auquel la structure des formations est adaptée à une durée plus courte. Si des évaluations de la qualité sont menées dans cette optique pour l'accréditation des nouvelles filières, comme le requièrent les règles de l'UE, seules quelques-unes des formations ont fait l'objet d'une évaluation de qualité favorable<sup>25</sup>.

Les universités pourraient être davantage incitées à offrir des formations attrayantes aux étudiants si elles étaient davantage mises en concurrence. La Fédération et les Länder représentent la quasi-totalité des financements de l'enseignement supérieur, les droits de scolarité ne jouant pas encore un rôle significatif, et les résultats éducatifs ne sont généralement que peu pris en compte dans l'attribution des financements aux universités. La façon dont les universités sont financées ne les incite donc guère à offrir des formations attrayantes (voir *Étude économique* de 2004). Pour améliorer la performance des universités en matière d'enseignement et de recherche, un nouveau programme («Exzellenzinitiative»), cofinancé par l'administration fédérale et les Länder, prévoit l'adjudication de fonds aux établissements d'enseignement du troisième cycle de grande qualité et aux projets de recherche soumis par les universités. Par exemple, les universités soumettant les 40 projets d'études supérieures qui font l'objet de l'évaluation la plus favorable par un panel indépendant obtiendront des financements publics supplémentaires jusqu'en 2011. Cependant, ce programme pourrait ne pas améliorer les incitations à la performance des universités qui ne demandent pas de fonds dans ce cadre et peu d'universités participeront vraisemblablement au processus d'adjudication dans un large éventail de disciplines<sup>26</sup>. En outre, les incitations compétitives à la performance pourraient bien diminuer une fois achevé le processus d'adjudication, en particulier si le dispositif n'est pas renouvelé et si les renouvellements ne dépendent pas de la performance passée. Certes, ce dispositif marque un progrès, mais les incitations à la performance dans le domaine de la recherche et de la qualité de l'enseignement doivent être améliorées de façon plus large et plus durable. L'attribution des fonds publics devrait être davantage déterminée par les indicateurs de résultat, par exemple le nombre de diplômés<sup>27</sup>, ou les résultats des évaluations quantitatives intervenant dans le processus d'accréditation. Par ailleurs, l'administration fédérale devrait jouer un rôle significatif dans le financement des universités, compte tenu des retombées géographiques importantes (voir chapitre 2), et il faudrait que ses apports financiers soient liés à des indicateurs de résultat.

Pour que les incitations à la performance soient efficaces, elles doivent être associées à l'autonomie des universités, par exemple pour ce qui est de la gestion du personnel et de l'utilisation des fonds. Certaines mesures ont été prises pour améliorer cette autonomie, mais il existe d'amples possibilités d'amélioration. La législation fédérale cadre permet aux Länder d'accorder une très grande autonomie, dont ne bénéficient toutefois que certaines universités dans un Land<sup>28</sup>. Les réglementations en matière de personnel restent restrictives (voir *Étude économique* de 2004). Les universités peuvent maintenant choisir elles-mêmes au moins 60 % de leurs nouveaux étudiants, mais une partie des admissions continuent de se faire par le biais d'un mécanisme bureaucratique centralisé. Les budgets universitaires sont devenus plus flexibles, permettant aux universités de transférer des fonds plus librement entre les postes budgétaires et de reporter les ressources budgétaires non dépensées sur l'année suivante. Certains Länder ont aussi introduit des budgets globaux pour les universités<sup>29</sup>. Cependant, les budgets globaux sont loin d'être la règle et la plupart des Länder se réservent une marge d'action considérable pour décider des questions administratives relatives aux universités<sup>30</sup>. Des budgets globaux devraient être introduits pour toutes les universités. L'ingérence administrative devrait cesser dans les

universités et les réglementations concernant le personnel devraient être assouplies. Les préférences manifestées par les étudiants et les universités devraient jouer un plus grand rôle dans l'allocation des étudiants entre les universités.

Malgré les importantes possibilités d'amélioration de l'efficacité dans l'enseignement supérieur, il faudra, pour augmenter sensiblement la participation à ce niveau, accroître les ressources financières dont disposent les universités. Les finances publiques étant assujetties à de sévères contraintes, les droits de scolarité pourraient fournir des

### Encadré 3.1. **Recommandations pour une plus grande efficacité du système d'enseignement**

#### **Les résultats de l'enseignement secondaire doivent être encore améliorés**

- La performance des élèves devrait être régulièrement évaluée par rapport à des normes universelles à l'échelon du pays ou du Land afin de déterminer le niveau de formation offert dans tous les établissements, en laissant à ces derniers davantage de latitude pour choisir les moyens les mieux adaptés pour atteindre leurs objectifs. Les capacités de gestion des établissements scolaires devraient être élargies.
- Il faudrait envisager de différer à un âge plus tardif l'orientation des élèves vers les différents types d'établissements secondaires.
- Les établissements scolaires devraient pouvoir choisir eux-mêmes les enseignants qu'ils souhaitent embaucher. La sécurité de l'emploi du corps professoral devrait être assouplie, par exemple en assujettissant la durée d'occupation d'un poste au respect par les enseignants de normes minimales, dans le cadre d'évaluations extérieures. La mobilité des enseignants entre les types d'établissements et entre les Länder devrait être renforcée.

#### **L'attrait des filières universitaires doit être renforcé**

- L'allocation de fonds publics aux universités devrait être davantage déterminée par des indicateurs de résultat et les financements de l'administration fédérale devraient jouer un rôle significatif.
- L'autonomie des universités devrait être renforcée, en introduisant pour l'ensemble d'entre elles des budgets globaux, en éliminant encore l'ingérence administrative dans leur fonctionnement et en assouplissant davantage la réglementation concernant le personnel.
- Des droits de scolarité pour l'enseignement supérieur, associés à un système de prêts et à des remboursements assujettis à des critères de ressources, devraient être introduits dans tous les Länder, sans pour autant remplacer les financements publics.
- L'accès à l'université devrait être élargi, en veillant à ce que les filières non générales de l'enseignement secondaire préparent mieux à l'entrée à l'université.

#### **Les services d'éducation et d'accueil de la petite enfance doivent viser davantage l'amélioration des résultats éducatifs et l'accès à ces services doit être élargi**

- Il faudrait procéder à une évaluation de façon à déterminer si les droits à payer pour l'éducation précoce découragent l'accès des jeunes enfants à ces structures. Des subventions pourraient être accordées par le biais d'un système de coupons, ces derniers étant utilisés dans les structures accréditées.
- Les résultats de l'éducation précoce devraient être évalués par rapport à des normes nationales ou des normes des Länder, l'évaluation étant liée à l'accréditation.

ressources financières supplémentaires. Après une décision du tribunal constitutionnel levant une interdiction des droits de scolarité édictée dans la législation fédérale, cinq Länder sur seize prévoient d'introduire des droits pouvant aller jusqu'à 1 000 euros par année d'étude d'ici à 2008. Si ces plans sont mis en œuvre, les droits seront utilisés directement par l'université pour laquelle les étudiants ont payé et dans laquelle ils poursuivent leurs études et les recettes seront réservées au financement de dépenses supplémentaires d'enseignement. Les étudiants payant des droits auront accès à des prêts du Land afin de pouvoir différer le paiement jusqu'à l'achèvement de leurs études. Les remboursements seront soumis à des critères de ressources et il est prévu que l'université supporte le risque de défaillance de leurs diplômés, ce qui pourrait renforcer les incitations à améliorer la pertinence des formations pour l'acquisition des qualifications demandées sur le marché du travail. En outre, l'introduction de droits de scolarité contribuera à internaliser les retombées géographiques des avantages associés aux dépenses du Land pour l'enseignement supérieur, comme on l'a vu plus haut. Les droits de scolarité, se doublant d'un système de prêts et de remboursements selon des critères de revenu, devraient être introduits dans tous les États, sans pour autant remplacer les financements publics.

La plupart des élèves aptes à suivre des études supérieures s'inscrivant déjà dans une filière universitaire, il faudra pour obtenir une augmentation significative de la participation à l'enseignement supérieur ouvrir plus largement l'accès à l'université. Celui-ci est à l'heure actuelle largement limité aux élèves titulaires d'un diplôme du second cycle du secondaire (*Abitur*), dans les séries les plus générales du système sélectif d'enseignement secondaire, alors que les programmes d'enseignement de caractère plus professionnel ne préparent pas suffisamment à des études universitaires. Les résultats dans l'enseignement secondaire étant très tributaires du milieu socioculturel des parents, l'accès à l'université en Allemagne est très largement réservé aux étudiants venant de milieux favorisés et les possibilités de donner accès à l'université à des étudiants doués venant de milieux socioculturels relativement défavorisés ne sont pas suffisamment exploitées<sup>31</sup>. L'amélioration des résultats de l'enseignement secondaire, qui devraient être en outre moins tributaires du milieu socioculturel des parents, contribuerait à ouvrir davantage l'accès aux études supérieures. En outre, l'accès à l'université devrait être élargi, en veillant notamment à assurer que les filières non générales de l'enseignement secondaire préparent mieux à l'entrée à l'université.

## Notes

1. Voir OCDE (2005b).
2. Voir Scarpetta et Nicoletti (2005).
3. Résidus des régressions inter-pays des résultats PISA sur ces variables. Voir OCDE (2004c).
4. OCDE (2005b).
5. OCDE (2004c).
6. Schütz et Wössmann (2005).
7. Wössmann (2005).
8. Wössmann (2005b).
9. Voir Hanusheek et Wössmann (2005) qui montrent que l'inégalité des résultats des tests tend à s'accroître relativement fortement au cours du secondaire dans les pays orientant de façon précoce les élèves dans différentes filières au niveau du secondaire. Cependant, comme dans le

cas de l'autonomie des établissements scolaires, on ne dispose pas encore de données permettant de conclure à des variations des résultats scolaires qui résulteraient de l'introduction de modifications dans les règles de sélection.

10. Schütz et Wössmann (2005) et OCDE (2004a).
11. Les décisions concernant les normes communes doivent généralement être adoptées par consensus par tous les Länder concernés. Plusieurs de ces normes d'éducation ont été publiées par la conférence des ministres de l'Éducation des Länder (*Kultusministerkonferenz*).
12. Halász et al. (2004).
13. Halász et al. (2004).
14. Les Länder de Bade-Wurtemberg et de Rhénanie du Nord-Westphalie ont introduit des éléments de performance dans les règles applicables aux avancements. Voir Halász et al. (2004).
15. OCDE (2004a).
16. Voir Wössmann (2005).
17. D'après les données d'un micro-recensement. Voir OCDE (2004a). L'éducation précoce et l'accueil des enfants sont assurées dans les *Krippen* jusqu'à l'âge de trois ans et dans les *Kindergärten* jusqu'à l'âge de six ans. Ces structures sont pour l'essentiel gérées par des organisations bénévoles, notamment des églises, les communes intervenant pour une petite part.
18. OCDE (2004a).
19. OCDE (2005b).
20. OCDE (2005b).
21. Voir l'analyse empirique de Ludwig et Pfeiffer (2005), qui est fondée sur les données d'enquête concernant l'évaluation par les travailleurs de l'utilité de l'enseignement qu'ils ont reçu.
22. OCDE (2005a). L'effet est plus marqué pour les femmes que pour les hommes.
23. Egelin et Heine (2005).
24. Egelin et Heine (2005).
25. Egelin et Heine (2005).
26. Dans certains Länder, aucune université n'a demandé un financement au titre de ce dispositif.
27. Voir, par exemple, OCDE (2005c) pour un examen des indicateurs de résultat pouvant être utilisés dans le cadre du financement des universités.
28. Il s'agit des *Stiftungshochschulen* dans le Land de Basse-Saxe.
29. Par exemple, le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie introduit une budgétisation globale en 2006. Ziegele et Müller (2005).
30. Hartwig (2004).
31. Egelin et Heine (2005).

## Bibliographie

- Egelin, J. et C. Heine (2005), *Indikatoren zur Ausbildung im Hochschulbereich*, ZEW documentation 2005-1.
- Halász, G., P. Santiago, M. Ekholm, P. Matthews et P. McKenzie (2004), *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Country Note: Germany, OCDE, Paris.
- Hanusheek, E. et L. Wössmann (2006); « Does Early Tracking Affect Educational Inequality and Performance? Differences in Evidence across Countries », *NBER Working Paper*, 11124.
- Hartwig, L. (2004), OECD IMHE-HEFCE Project on International Comparative Higher Education Financial Management and Governance in HEIS, Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung.
- Ludwig, V. et F. Pfeiffer (2005), *Abschreibungsraten allgemeiner und beruflicher Ausbildungsinhalte*; ZEW Discussion Paper, n° 05-36.
- OCDE (2004a), *Country Note, Early Childhood Education and Care Policy*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Études économiques : Allemagne*, OCDE, Paris.

- OCDE (2004c), *PISA 2003 Premiers résultats*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Allemagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Études économiques : Autriche*, OCDE, Paris.
- Scarpetta, S. et G. Nicoletti (2005), « Product Market Reforms and Employment in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 472, OCDE, Paris.
- Schütz et Wössmann (2005), *Chancengleichheit im Schulsystem: Internationale deskriptive Evidenz und mögliche Bestimmungsfaktoren*, *Ifo Working Paper*, n° 17.
- Wössmann, L. (2005a), *Leistungsfördernde Anreize für das Schulsystem*, Ifo Schnelldienst 19/2005.
- Wössmann, L. (2005b), The Effect Heterogeneity of Central Exams: Evidence from TIMSS, TIMSS-Repeat and PISA, *Education Economics* 13(2), pp. 143-169.
- Ziegele, F. et U. Müller (2005), *Einführung des Globalhaushalts in Nordrhein-Westfalen: Optimierung der Rahmenbedingungen*, Arbeitspapier 61, CHE: Gütersloh.

## Chapitre 4

# La réforme du marché du travail doit se poursuivre

*D'importantes réformes du marché du travail ont été mises en œuvre ces trois dernières années. Elles doivent être poursuivies dans plusieurs domaines afin de permettre à l'économie de créer davantage d'emplois. Le système actuel de prélèvements et de transferts dissuade encore dans bien des cas les personnes âgées et les conjoints de travailler, situation à laquelle il y aurait lieu de remédier. L'indemnisation du chômage et les politiques actives du marché du travail pourraient être conçues de manière à favoriser davantage le retour à l'emploi des chômeurs, et la réforme institutionnelle du service public de l'emploi doit être poursuivie. S'agissant de la demande de main-d'œuvre, l'efficacité du système de protection de l'emploi pourrait être améliorée. Par ailleurs, il y aurait lieu de prendre des dispositions pour permettre une plus grande flexibilité des salaires en fonction des qualifications et suivant les régions, afin de lutter contre le chômage.*

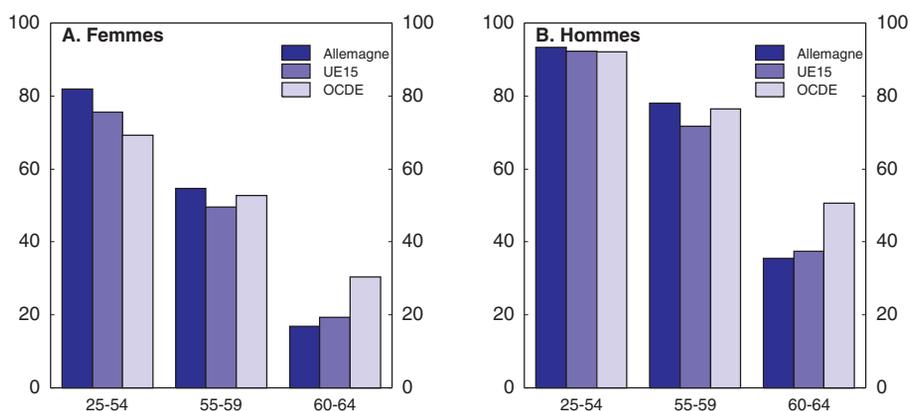
**F**ace à un chômage élevé – qui a continué de progresser durant les années 90 et depuis le début de la présente décennie – et à un alourdissement des charges sociales, des ajustements sont devenus de plus en plus nécessaires sur les marchés du travail (chapitre 1). C’est ainsi que les salaires se sont globalement modérés et que les conditions de travail convenues entre les employeurs et les salariés se sont très sensiblement assouplies au cours des dernières années. S’agissant des politiques publiques, d’importantes réformes du marché du travail ont été mises en œuvre ces trois dernières années. Ces réformes ont surtout consisté à faire en sorte que l’indemnisation du chômage ait un effet moins dissuasif sur l’acceptation d’un emploi et à mettre en œuvre des stratégies de retour à l’emploi plus efficaces pour les chômeurs. Elles se sont traduites par une réorganisation de l’Office fédéral du travail, la mise en place de nouvelles mesures actives du marché du travail, l’octroi d’avantages fiscaux pour les petits emplois à horaire très réduit, la déréglementation des contrats à durée déterminée et temporaires, et un assouplissement de la protection contre les licenciements. Au début de 2005, un nouveau mécanisme de compensation de la perte de revenu a été institué pour les chômeurs de longue durée, en remplacement des prestations d’assistance chômage et d’aide sociale. Comme indiqué dans la précédente *Étude*, les réformes vont pour l’essentiel dans la bonne direction. Cela étant, elles sont encore incomplètes, et des voix se sont élevées pour réclamer des mesures complémentaires, dont certaines risquent de nuire à l’efficacité des dispositions déjà mises en œuvre. Le présent chapitre examine les principaux aspects des actions à entreprendre pour permettre à l’économie de créer davantage d’emplois et présente un certain nombre de propositions concernant la poursuite de la réforme. Le système actuel de prélèvements et de transferts exerce encore un effet dissuasif important sur l’offre de travail, situation à laquelle il y a lieu de remédier. Les stratégies d’activation des chômeurs peuvent être améliorées, notamment grâce à une réforme institutionnelle plus poussée du service public de l’emploi. Pour ce qui est de la demande de main-d’œuvre, il semble possible d’améliorer l’efficacité du système de protection de l’emploi, et il conviendrait de prendre des dispositions pour permettre une plus grande flexibilité des salaires en fonction des qualifications et suivant les régions.

### Réduire les contre-incitations à l’exercice d’une activité par les personnes âgées et les conjoints

Le taux d’activité des travailleurs âgés demeure peu élevé en Allemagne par comparaison avec les autres pays (graphique 4.1). Depuis la deuxième moitié des années 90, les possibilités de cessation anticipée d’activité, en dehors du système de retraite, se sont développées. Les principales voies de cessation d’activité avant la retraite consistent à permettre aux chômeurs âgés de bénéficier d’allocations d’assurance chômage pendant une période prolongée et à subventionner des programmes d’emploi à temps partiel pour les salariés âgés (*Altersteilzeit*, AT). Dans le premier cas, les chômeurs de 58 ans et plus peuvent percevoir des allocations d’assurance chômage pendant une durée pouvant aller jusqu’à 32 mois sans être obligés de rechercher un emploi. En février 2006, la

## Graphique 4.1. Taux d'activité, 2004

Population active en % de la population, par tranche d'âge

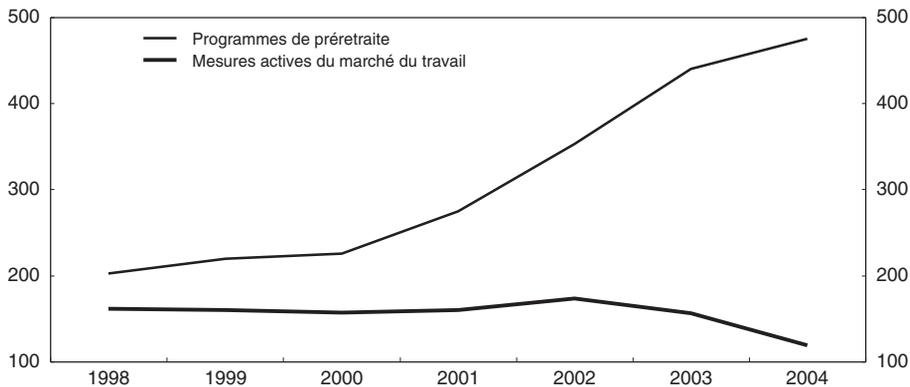
Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*.

durée maximum de versement des allocations, pour les nouveaux chômeurs de cette classe d'âge, a été ramenée à 18 mois. Par ailleurs, la durée maximum d'indemnisation des chômeurs d'âge moyen a été alignée sur la durée normale, à savoir 12 mois. Cela étant, les chômeurs de 58 ans et plus sont toujours exemptés de l'obligation de rechercher un emploi. Le dispositif AT compense partiellement la perte de revenu d'un salarié âgé si celui-ci décide de passer d'un emploi à plein-temps à un emploi à mi-temps. Les intéressés peuvent répartir comme ils le souhaitent leur travail à temps partiel sur une durée maximum de 10 ans à partir de 55 ans, à condition qu'une convention collective ait été signée entre leur employeur et un syndicat et qu'un remplaçant soit embauché. La plupart des salariés choisissent de continuer à travailler à plein-temps pendant la première moitié de la période considérée et de cesser de travailler pendant la seconde moitié. En janvier 2010, les nouvelles entrées dans le dispositif AF ne seront plus subventionnées. Les employeurs, en accord avec les salariés, ont de plus en plus recours à ces deux dispositifs pour mettre fin à l'emploi de travailleurs âgés, contournant ainsi la législation sur la protection de l'emploi et transférant une partie du coût de leurs réductions d'effectifs sur le système d'assurance sociale<sup>1</sup>. Une fois que les droits au titre de l'un ou l'autre des dispositifs sont épuisés, des pensions de préretraite peuvent prendre le relais, mais celles-ci vont être progressivement supprimées d'ici à 2016<sup>2</sup>. En 2004, les bénéficiaires du dispositif AT et d'allocations d'assurance chômage prolongées étaient près de 4 fois plus nombreux que les participants à des programmes actifs du marché du travail destinés à promouvoir l'embauche de travailleurs âgés (graphique 4.2)<sup>3</sup>.

On constate donc que les politiques destinées à améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs âgés se révèlent peu efficaces tant que la cessation anticipée d'activité présente un intérêt financier. Le retour à une durée d'indemnisation normale au titre de l'assurance chômage marque un progrès considérable dans la voie d'une réduction des facteurs qui incitent les travailleurs âgés à cesser d'exercer une activité. Cependant, le fait que les salariés de 58 ans et plus échappent toujours à l'obligation de rechercher un emploi, contrairement à ce que prévoyait initialement le gouvernement, donne à penser que les employeurs vont continuer d'offrir des plans de préretraite qui seront en fait subventionnés par l'Office fédéral du travail, auxquels succéderont des pensions de préretraite pour raison de chômage, tant que celles-ci n'auront pas été complètement

Graphique 4.2. **Personnes âgées participant à des programmes de préretraite et à des mesures actives du marché du travail<sup>1</sup>**

En milliers



1. On a pris en compte dans les programmes de préretraite les bénéficiaires de l'assurance chômage à durée prolongée qui n'ont pas d'obligation de recherche d'emploi et les participants au dispositif subventionné d'emploi à temps partiel de personnes âgées (*Altersteilzeit*).

Source : Eichorst et Spross (2005).

supprimées. Par conséquent, il ne faudrait pas prolonger l'exemption de l'obligation de recherche d'emploi. Dans le même ordre d'idées, il conviendrait de mettre un terme au dispositif subventionné AT (*Altersteilzeit*). Par ailleurs, il y aurait lieu d'envisager de supprimer les possibilités de cessation anticipée d'activité offertes par le système de retraite plus rapidement que cela n'est prévu actuellement ou d'en rendre l'utilisation plus coûteuse en accroissant la décote applicable en cas de départ avant l'âge légal de la retraite. Le système de retraite allemand offre diverses options de retraite progressive qui n'ont pratiquement pas été utilisées jusqu'ici. Ces options seront sans doute plus pleinement exploitées une fois que la cessation anticipée d'activité ne sera plus subventionnée.

Le nouveau gouvernement a annoncé son intention de porter à 67 ans l'âge légal de la retraite par relèvements annuels successifs entre 2012 et 2029. Cette mesure, qui accélère le relèvement progressif de l'âge légal de la retraite précédemment envisagé, apporterait une contribution importante à l'accroissement du taux d'activité des personnes âgées. Cela étant, la charge financière du système de retraite due au vieillissement de la population rendra nécessaire une augmentation substantielle des charges sociales (voir chapitre 1). Au cours du débat public qui a suivi cette annonce, il a été suggéré de permettre à certaines catégories professionnelles soumises à des contraintes physiques particulières d'échapper au relèvement de l'âge de la retraite, ce qu'a refusé le gouvernement. De fait, les données d'observation concernant les pays de l'OCDE incitent à penser que l'espérance de vie varie de plusieurs années suivant les catégories socioprofessionnelles<sup>4</sup>. S'il peut sembler souhaitable de tenir compte de cet état de choses dans le système de retraite, une telle approche aurait sans doute plus d'inconvénients que d'avantages. Les données d'observation concernant l'espérance de vie par catégorie professionnelle sont peu nombreuses. Toute évaluation aurait à être adaptée en permanence compte tenu de l'évolution des caractéristiques des professions et de l'apparition de nouveaux métiers. Différentes catégories professionnelles seraient incitées à faire pression sur les autorités pour qu'elles leur accordent un statut particulier, si bien que le lobbying permanent qui risquerait d'en résulter pourrait aboutir à une extension

progressive des dérogations à de nouvelles professions, allant à l'encontre des politiques destinées à réduire la cessation anticipée d'activité.

En fait, les personnes dont la capacité de travail est limitée ou nulle sont en principe couvertes par un régime de retraite spécial (*Erwerbsminderungsrente*, EMR), qui leur assure une pension à taux plein ou à taux réduit suivant le degré de réduction de leur capacité de travail. Cependant, les personnes à capacité réduite ont droit à la pension EMR à taux plein si elles ne peuvent trouver un emploi à temps partiel. Pour les personnes âgées à capacité réduite, on suppose qu'elles ne peuvent pas trouver d'emploi à temps partiel, de sorte qu'elles ont automatiquement droit à la pension EMR à taux plein. Il y aurait lieu de mettre un terme à cette dérogation, comme le suggère le rapport de l'OCDE intitulé *Viellissement et politiques de l'emploi* à propos de l'Allemagne<sup>5</sup>. Au contraire, les personnes à capacité réduite devraient être obligées de s'inscrire auprès du service public de l'emploi pour être placées dans un emploi à temps partiel. Comme il est probable que cela entraînerait une diminution des dépenses au titre des pensions EMR, il serait alors possible de réduire les transferts actuellement opérés par le système d'assurance chômage au profit du système de retraite.

Il faut que le projet du gouvernement fédéral tendant à porter l'âge minimum de la retraite à 67 ans soit mis en œuvre, sans dérogation en faveur de certaines catégories professionnelles. Simultanément, il y aurait lieu d'harmoniser l'âge minimum à partir duquel les pensions servies par les régimes de retraite privés (*Riester*) et professionnels bénéficient d'un régime fiscal préférentiel avec l'âge minimum légal des régimes publics généraux. Dans le premier cas, des avantages fiscaux sont accordés dès 60 ans, ce qui constitue une incitation supplémentaire, en dehors du régime public de retraite, à la cessation anticipée d'activité. Il faudrait mettre un terme à cette situation afin de donner toute leur efficacité aux politiques d'activation. Par ailleurs, certaines règles particulières concernant les retraites des fonctionnaires, par exemple le poids de l'ancienneté dans le calcul des droits à pension, découragent les fonctionnaires de travailler davantage sur l'ensemble du cycle de vie et devraient donc également être supprimées<sup>6</sup>.

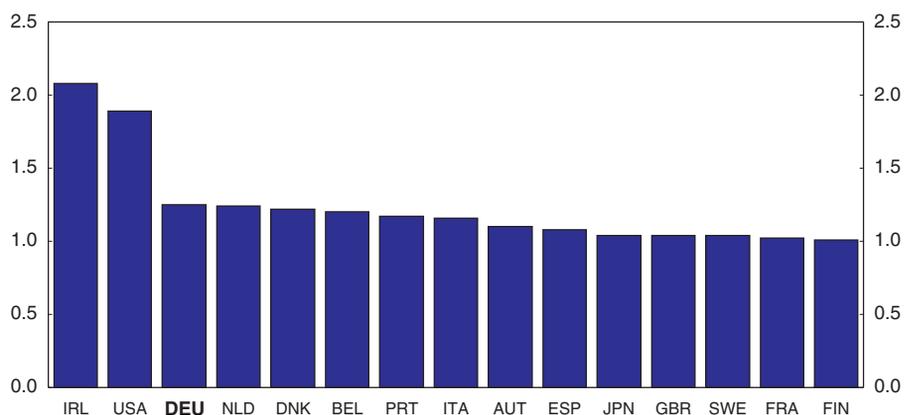
Bien que le taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans soit supérieur à la moyenne OCDE (graphique 4.1), plusieurs aspects du système de prélèvements et de transferts dissuadent les conjoints de travailler, comme cela a déjà été signalé dans de précédentes *Études*. La priorité devrait être donnée aux mesures destinées à permettre aux conjoints de mieux concilier l'éducation des enfants et l'exercice d'une activité professionnelle, étant donné que le taux de natalité, de l'ordre de 1.3 enfant par femme, est déjà très faible en Allemagne et que la pyramide des âges semble devoir se dégrader de façon plus prononcée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Face à cette situation, le nouveau gouvernement a déposé un projet de loi tendant à relever sensiblement le plafond de déduction des frais de garde du revenu imposable. En outre, le nouveau régime étend le bénéfice de cette disposition aux ménages comptant un seul apporteur de revenu – bien qu'à des conditions moins favorables que pour les ménages biactifs – alors qu'à l'heure actuelle seuls les ménages biactifs et les familles monoparentales bénéficient d'avantages fiscaux. Par ailleurs, le gouvernement a l'intention de mettre en place un nouveau système de compensation de la perte de revenu (*Elterngeld*) assurant pendant un an les deux tiers des revenus perdus du fait de la réduction de l'offre de travail après la naissance d'un enfant. Ce système devrait remplacer le dispositif actuel (*Erziehungsgeld*), en vertu duquel des indemnités forfaitaires sont versées pendant une période pouvant aller jusqu'à deux ans après la naissance d'un enfant, jusqu'à un certain plafond de revenu.

Des analyses économétriques incitent à penser que les coûts fixes qu'implique l'exercice d'une activité professionnelle, en termes à la fois monétaires (frais de garde des enfants, notamment) et non monétaires (temps de trajet), peuvent constituer un obstacle important à l'activité des personnes qui ont des enfants<sup>7</sup>. Étant donné que ces coûts sont plus élevés dans le cas du conjoint et compte tenu des contraintes budgétaires à respecter, les aides financières au titre des frais de garde devraient être davantage ciblées sur les familles biactives. Par ailleurs, les structures d'accueil sont probablement mieux à même d'assurer un certain niveau d'enseignement aux enfants que les assistantes maternelles, qui n'ont généralement pas une formation adéquate. En Allemagne, la capacité d'accueil des écoles maternelles est nettement inférieure à la demande et le rôle important que celles-ci peuvent jouer dans l'enseignement préscolaire n'a pas été suffisamment étudié (voir chapitre 3). Par conséquent, les avantages financiers au titre de la garde des enfants devraient encourager le recours à l'enseignement préscolaire et aux structures d'accueil. L'octroi d'aides financières aux utilisateurs plutôt qu'aux prestataires de services contribuerait à améliorer l'efficacité de ce secteur d'activité. Dans le même ordre d'idées, un système de chèques-éducation pour les jeunes enfants serait sans doute plus efficace que les abattements fiscaux car il serait plus avantageux pour les familles ayant des revenus imposables peu élevés. En outre, les possibilités de scolarisation à plein-temps devraient être développées.

Il est difficile de dire quel pourra être l'impact du nouveau système de compensation de la perte de revenu envisagé (*Elterngeld*) sur l'offre de travail. Il va inciter davantage les familles à bas revenus à accroître leur offre de travail au-delà du seuil de revenu actuel, car il réduit le taux marginal implicite de prélèvement très élevé applicable aux revenus qui dépassent ce seuil et raccourcit de moitié la durée maximale d'indemnisation. En revanche, le taux de compensation élevé qui est prévu risque d'inciter à réduire leur offre de travail des personnes très qualifiées à hauts revenus qui n'auraient jamais envisagé de le faire avec le taux de remplacement du système actuel.

Dans ce contexte, il conviendrait de réexaminer le système actuel d'imposition des revenus. Celui-ci est fondé sur le revenu total du ménage et non sur le revenu individuel de ses membres, ce qui dissuade le conjoint d'exercer une activité professionnelle. De fait, le taux d'imposition des ménages biactifs par rapport aux ménages monoactifs est plus élevé en Allemagne que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE (graphique 4.3). D'après des simulations effectuées pour l'Allemagne, le taux d'emploi des conjoints augmenterait sensiblement si l'imposition conjointe des revenus était remplacée par une imposition individuelle<sup>8</sup>. Par conséquent, puisqu'il est prévu de développer les aides financières au titre de la garde des enfants, il faudrait réduire le taux d'imposition effectif moyen du deuxième apporteur de revenu. Il faudrait donc examiner s'il ne serait pas possible de remplacer l'imposition conjointe des revenus des ménages par une imposition individuelle. Les modalités de financement de l'assurance maladie dissuadent aussi les conjoints d'exercer une activité professionnelle. En effet, ceux-ci ont droit aux prestations d'assurance maladie à taux plein quelle que soit leur situation au regard de l'emploi, mais ne versent des cotisations à ce titre que s'ils occupent un emploi. Il conviendrait donc d'envisager d'instituer des cotisations d'assurance maladie pour la prise en charge des conjoints qui n'exercent pas d'activité professionnelle. Une réforme de ce type a été opérée en Autriche.

Graphique 4.3. **Taux d'imposition moyen des revenus d'un ménage biactif par rapport à un ménage monoactif, 2004<sup>1</sup>**



1. Les taux d'imposition sont calculés en termes d'impôt moyen sur le revenu auquel on ajoute les cotisations sociales salariales et patronales et dont on retranche les prestations en espèces; ils sont exprimés en pourcentage des coûts de main-d'œuvre. Le numérateur correspond au ménage biactif (100 % et 67 % du salaire de l'OM) ayant 2 enfants. Le dénominateur correspond au ménage monoactif (100 % du salaire de l'OM) ayant 2 enfants. Le salaire de l'OM est le salaire brut moyen de l'ouvrier adulte travaillant à temps plein dans le secteur manufacturier.

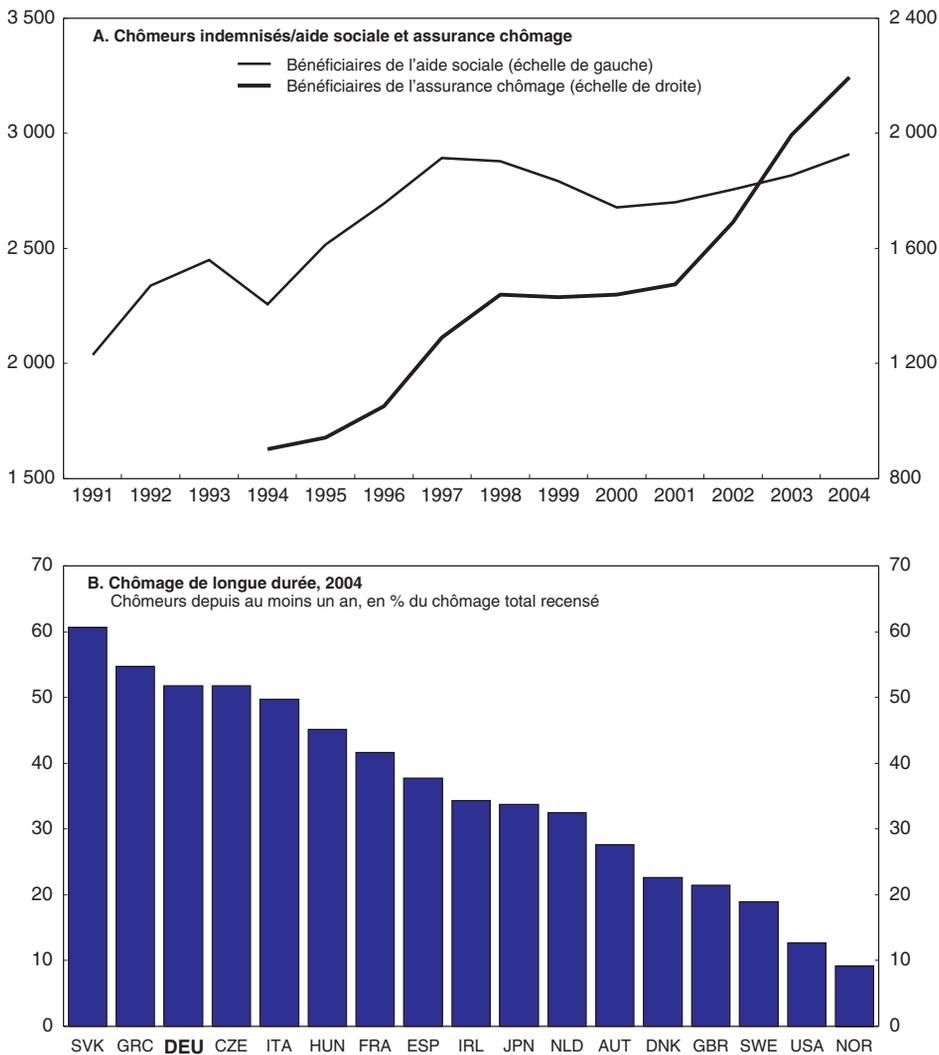
Source : OECD, *Taxing Wages*.

## Pour des politiques plus efficaces en faveur de l'emploi

### Il faut davantage inciter les allocataires sociaux à prendre un emploi

L'allocation chômage II (ALGII), instituée en janvier 2005, remplace les anciennes allocations d'assistance chômage et d'aide sociale par un dispositif unique de compensation de la perte de revenu soumis à conditions de ressources pour les personnes en difficulté qui sont aptes au travail. Comme indiqué dans de précédentes *Études*, l'application de règles différentes aux deux dispositifs qui ont précédé l'ALGII et leur gestion par des administrations différentes ont posé divers problèmes qui ont fait obstacle à une activation efficace des allocataires. Le nombre de bénéficiaires de l'assistance chômage et de l'aide sociale augmentant fortement, il est devenu de plus en plus urgent de réformer le système (graphique 4.4).

Comme on l'a vu dans de précédentes *Études*, la durée indéfinie de versement des prestations d'assistance chômage, le taux de remplacement élevé des prestations d'aide sociale pour certains groupes de travailleurs peu qualifiés et le taux marginal implicite de prélèvement élevé frappant les revenus du travail du fait du retrait rapide de l'aide sociale, sont autant de facteurs qui ont contribué à réduire l'offre effective de travail de la part des allocataires et ont fait obstacle à une extension de l'échelle des salaires vers le bas, de nature à favoriser une augmentation de la demande de travailleurs peu qualifiés. C'est là une question particulièrement importante dans la mesure où le taux de chômage des personnes peu qualifiés est très élevé et s'est encore accru depuis quelques dernières années (voir graphique 1.7, chapitre 1). De fait, des recherches économétriques récentes incitent à penser qu'en moyenne, les chômeurs de longue durée allemands qui avaient auparavant un bas salaire s'attendent à une rémunération nettement plus élevée dans leur nouvel emploi, alors que ceux dont le salaire antérieur était relativement élevé sont prêts à accepter une rémunération plus basse. De plus, le salaire minimum accepté en Allemagne ne baisse pas beaucoup à mesure que la période de chômage se prolonge<sup>9</sup>. Dans

Graphique 4.4. **Indemnisation du chômage et chômage de longue durée**

Source : Office fédéral du travail, « Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit 2004 »; Office fédéral des statistiques; OCDE, *Perspectives de l'emploi*.

le même ordre d'idées, plusieurs études économétriques, concernant l'Allemagne et d'autres pays de l'OCDE, révèlent que des réductions prévisibles des taux de remplacement au cours de la période de chômage accroissent la probabilité de réemploi.

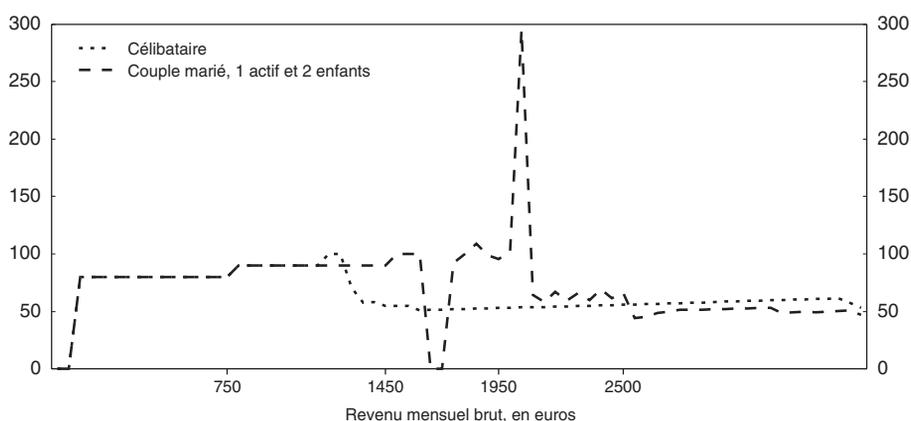
Par conséquent, la suppression de l'assistance chômage illimitée constitue un progrès dans la voie d'un système de garantie de revenu plus favorable à l'emploi. De fait, l'adoption de l'ALGII semble s'accompagner d'une diminution des taux de remplacement pour la plupart des chômeurs de longue durée qui auraient eu droit à l'assistance chômage en vertu de l'ancien système<sup>10</sup>. En outre, les critères de ressources applicables à ce groupe sont plus stricts qu'auparavant<sup>11</sup>. Cependant, des simulations révèlent que le nouveau régime ALGII se traduit par un taux de remplacement plus élevé pour une grande partie des personnes qui auraient bénéficié de l'aide sociale ou de l'assistance chômage auparavant. Cela tient principalement au fait que les prestations complémentaires et ponctuelles de l'ancien système, qui n'étaient pas versées automatiquement, sont désormais intégrées dans

l'ALGII<sup>12</sup>. Les simulations donnent aussi à penser que, pour des groupes socioéconomiques importants, le nouveau régime assure un revenu de remplacement équivalent ou supérieur au salaire du marché<sup>13</sup>. C'était déjà le cas avec l'ancien système d'aide sociale, en particulier pour les personnes peu qualifiées appartenant à des ménages avec enfants. De plus, les enfants adultes reçoivent jusqu'à 25 ans les prestations ALGII, même s'ils vivent chez leurs parents. Une loi qui entrera en vigueur en juillet 2006 réduira la générosité de ce système. Les chômeurs arrivant en fin de droits au titre de l'assurance chômage perçoivent pendant une période de deux ans des prestations complémentaires dont le niveau dépend de la différence entre les droits épuisés à prestations d'assurance chômage et le niveau de l'ALGII. Les prestations complémentaires diminuent après un an, mais cette disposition amortit la baisse des taux de remplacement une fois épuisés les droits aux allocations d'assurance chômage.

En cas de transition vers un emploi à plein-temps, l'imposition implicite des revenus supplémentaires est importante. La principale raison en est qu'un taux de réduction élevé des transferts sur une large tranche de revenus bruts enlève tout intérêt financier à l'exercice d'une activité professionnelle peu rémunérée, empêchant ainsi une extension de l'échelle des salaires vers le bas qui stimulerait la demande de main-d'œuvre. Dans l'ancien système d'aide sociale, le taux de réduction augmentait rapidement, pour atteindre de 85 à 100 % des revenus supplémentaires<sup>14</sup>. Avec le nouveau régime ALGII, le taux de prélèvement marginal implicite sur la rémunération brute se situe encore entre 80 % et 90 % pour une large tranche de revenus (graphique 4.5). Par ailleurs – en raison d'une interaction complexe entre le revenu de base, les prestations complémentaires pour enfants à charge et les allocations logement – le revenu net augmente fortement pour les ménages avec enfants à un certain niveau de revenu brut, avant de redescendre à partir d'un niveau de revenu brut plus élevé<sup>15</sup>. Pour compenser cette perte de revenu, il faudrait que la rémunération brute augmente fortement.

Graphique 4.5. **Taux de prélèvement marginal implicite sur le revenu brut dans le cas de l'allocation chômage II<sup>1</sup>**

Taux de prélèvement marginal implicite, en pourcentage



1. Allocation chômage II (*Arbeitslosengeld II*), allocation logement (*Wohnkostenzuschüsse, Wohngeld*), prestations pour enfants (*Kinderzuschlag, Kindergeld*), impôt sur le revenu, cotisations sociales salariales. Réglementation pour l'Allemagne occidentale au dernier trimestre 2005. Pour un couple marié dont le revenu mensuel brut se situe entre € 1 600 et 1 700, le prélèvement marginal implicite est fortement négatif.

Source : IFO.

Globalement, il semble donc nécessaire de rééquilibrer les paramètres de compensation du revenu dans le régime ALGII afin de renforcer les incitations au travail et de favoriser une extension de l'échelle des salaires au profit des travailleurs peu qualifiés. Une solution serait d'abaisser les taux de réduction des prestations ALGII. Il faudrait supprimer les pics dans les prestations ALGII dont bénéficient les ménages qui ont des enfants. Les taux de remplacement devraient être revus pour préserver l'incitation à exercer un emploi. Dans le même ordre d'idées, il y aurait lieu de supprimer progressivement la prestation complémentaire s'interposant entre l'assurance chômage et l'ALGII afin d'accroître la dégressivité de la garantie de ressources lorsque les droits à l'assurance chômage viennent à être épuisés. En outre, la garantie de ressources devrait être ciblée sur les ménages les plus désavantagés, ce qui n'est généralement pas le cas à l'heure actuelle. En particulier, pour les *mini jobs*, rémunérés jusqu'à 400 euros par mois, les travailleurs sont exonérés de cotisations sociales et sont plus légèrement imposés sur le revenu. L'exonération de cotisations sociales est progressivement supprimée à mesure que le revenu s'approche de 800 euros (*midi jobs*). Ces emplois, rarement pris par des chômeurs, le sont surtout par des conjoints. Le second apporteur de revenu bénéficie au maximum de l'avantage fiscal, contrairement à un membre d'un ménage n'ayant pas d'autre source de revenu, qui se trouve dans la tranche non imposable. Le gouvernement a déjà décidé de réduire l'avantage fiscal en faveur des *mini jobs*. On pourrait mettre un terme au régime préférentiel applicable aux *mini jobs* et aux *midi jobs* en termes d'impôts et de cotisations sociales dans le contexte d'un ensemble de mesures consistant à abaisser le taux de réduction de l'allocation ALGII et l'imposition des seconds apporteurs de revenus. Des mesures dans ce sens s'imposeraient également pour des raisons budgétaires, car des réductions isolées des taux de réduction des prestations sont budgétairement coûteuses, du moins pendant la phase de transition. Il est donc d'autant plus important de durcir les sanctions applicables aux bénéficiaires de l'ALGII qui ne respectent pas les obligations de recherche d'emploi (voir plus loin). De surcroît, la réforme du régime ALGII devra aller de pair avec une nouvelle réforme de la réglementation destinée à réduire la rigidité des salaires au bas de l'échelle (voir plus loin) et à favoriser la création d'entreprises (voir chapitre 5).

**Les stratégies d'activation des chômeurs ont été améliorées, mais doivent être adaptées**  
**Les obligations de recherche d'emploi ont été renforcées...**

Les obligations des bénéficiaires de l'ALGII en matière d'acceptation d'un emploi ont été rendues plus strictes. En principe, les chômeurs de longue durée indemnisés ne peuvent pas refuser d'offre d'emploi, quelles qu'en soient la rémunération et les caractéristiques professionnelles. Dans la pratique, cependant, la gamme d'emplois jugés convenables est relativement étroite. Un salaire inférieur d'environ 30 % à la norme pour des postes comparables semble être considéré comme le minimum acceptable. Le service public de l'emploi doit sanctionner les allocataires qui refusent des offres d'emploi acceptables. En outre, ses conseillers ont une certaine latitude pour déterminer si un emploi est convenable. Des refus répétés peuvent être sanctionnés par le retrait total de l'allocation ALGII.

Dans le cadre de leurs stratégies d'activation, les pays de l'OCDE contrôlent de plus en plus les activités de recherche d'emploi, le service public de l'emploi prononçant des sanctions en cas de non-respect de cette obligation<sup>16</sup>. Par exemple, on a constaté que le fait d'obliger les allocataires à informer régulièrement l'Office du travail et de leur faire savoir

que les contacts qu'ils déclarent avoir avec des employeurs seront vérifiés a un impact positif sur le taux de retour à l'emploi. Il en va de même pour d'autres mesures propres à faciliter la recherche d'emploi, comme les stages de formation à la recherche d'un emploi<sup>17</sup>. Dans le même ordre d'idées, des analyses empiriques révèlent que les taux de réemploi peuvent être sensiblement accrus si l'obligation de recherche d'emploi est renforcée par l'imposition de sanctions en cas de non-respect<sup>18</sup>. En particulier, le contrôle de la recherche d'emploi semble contribuer largement à réduire la durée du chômage pour les personnes présentant des caractéristiques socioéconomiques défavorables dont les perspectives d'emploi sont relativement médiocres, comme les chômeurs de longue durée et les travailleurs peu qualifiés. Cela concorde avec des données d'observation selon lesquelles les travailleurs présentant des caractéristiques défavorables au regard du marché du travail ont beaucoup plus recours aux moyens structurés de recherche d'emploi offerts par le service public de l'emploi, relativement faciles à contrôler, qu'à des moyens plus informels, qui sont difficiles ou impossibles à contrôler mais conviennent souvent fort bien aux demandeurs d'emploi très qualifiés. L'imposition d'obligations en matière de recherche d'emploi et leur contrôle permettent aussi de distinguer entre les personnes qui veulent sérieusement rechercher un emploi et les autres. D'après des observations effectuées dans les pays de l'OCDE, une partie des personnes orientées vers un stage de formation à la recherche d'un emploi préfèrent renoncer à leurs allocations plutôt que de participer à la mesure d'activation.

D'après les informations disponibles, jusqu'à la réforme récente du service public de l'emploi, les conseillers de l'Office fédéral du travail ne décidaient que rarement d'imposer des sanctions, et les sanctions recommandées étaient souvent inappliquées<sup>19</sup>. Or, des données empiriques concernant d'autres pays révèlent que le succès d'un régime de sanctions dépend pour beaucoup de sa crédibilité<sup>20</sup>. Depuis un certain temps, davantage de sanctions sont infligées, mais leur application, déjà très inégale suivant les offices du travail locaux, semble l'être de plus en plus<sup>21</sup>. Par conséquent, l'orientation des allocataires vers des programmes de profilage et de suivi doit se fonder sur les caractéristiques socioéconomiques de chaque chômeur, et leur participation à ces programmes doit être strictement obligatoire une fois qu'elle a été décidée.

### ***... et de nouvelles mesures actives du marché du travail ont été mises en place***

Par ailleurs, les politiques actives du marché du travail (PAMT) ont été réorientées. Les PAMT traditionnelles ont été réduites. L'accent est mis sur les formations courtes et l'aide à la recherche d'un emploi. De fait, d'après plusieurs analyses empiriques consacrées aux grands programmes traditionnels d'insertion et de formation mis en œuvre en Allemagne, ceux-ci sont inefficaces ou réduisent même les perspectives de réemploi des participants. Les données concernant d'autres pays de l'OCDE tendent à confirmer que de vastes programmes d'insertion ne tenant pas compte des caractéristiques individuelles des demandeurs d'emploi ne contribuent pas efficacement à leur activation<sup>22</sup>.

Cela étant, la conception des PAMT pourrait être sensiblement améliorée, et certaines mesures récentes ont déjà été adaptées. En vertu du programme de soutien *Ich-AG*, des subventions inconditionnelles étaient accordées aux chômeurs décidant de créer leur propre entreprise. Ce programme a bénéficié à de très nombreux chômeurs, et il semblerait que durant la phase de mise en place des prestations ALGII les bénéficiaires l'aient utilisé dans une large mesure pour prolonger la durée effective d'indemnisation à un taux de remplacement élevé, une fois épuisés les droits à l'assurance chômage. Le dispositif ayant

été modifié, les chômeurs doivent désormais présenter un projet d'entreprise pour pouvoir en bénéficier. Mais il coexiste avec un programme similaire (*Überbrückungsgeld*, UG), ce qui nuit à la cohérence de la stratégie d'activation. Il faudrait fusionner les deux dispositifs. Une évaluation empirique du programme UG montre que les participants sont moins susceptibles d'exercer à nouveau un emploi, lorsque prennent fin les prestations que les personnes au chômage n'ayant pas reçu cette aide<sup>23</sup>. On ne dispose pas d'une évaluation comparable pour le dispositif *Ich-AG*, introduit trop récemment. Toute évaluation future de ses coûts et avantages devra prendre en compte ceux des autres programmes de soutien à la création d'entreprise.

Les bénéficiaires de l'ALGII peuvent être affectés à des programmes d'insertion sur le marché secondaire du travail (*Arbeitsgelegenheiten*, AG), généralement pendant 6 mois. Ces programmes, qui se sont développés rapidement, sont offerts par les communes ou par des organismes associatifs pour faciliter la transition du chômage de longue durée vers le marché primaire du travail. Il a aussi été proposé de les utiliser pour vérifier la disposition des allocataires au travail (assujettissement des allocations à l'exercice d'une activité). Le refus d'y participer est considéré comme le signe d'un manque de volonté de coopérer avec l'office du travail et est sanctionné par une réduction des prestations.

Les personnes orientées vers ces programmes continuent de percevoir les allocations ALGII à taux plein. Par ailleurs, elles reçoivent une indemnité complémentaire de 1 à 2 euros de l'heure, versée par l'office du travail, destinée à compenser les frais supplémentaires qu'elles supportent lorsqu'elles travaillent. Le montant total des indemnités perçues par les participants dépend de leur situation de famille, mais le revenu disponible du ménage, dans l'hypothèse où l'intéressé travaille 30 heures ou plus, atteint au total un niveau qui semble difficilement accessible sur le marché primaire du travail pour les salariés peu qualifiés<sup>24</sup>. De même, alors que les bénéficiaires de l'ALGII qui ne participent pas à de tels programmes sont soumis à des taux marginaux implicites de prélèvement très élevés lorsqu'ils accroissent leur offre de travail sur le marché primaire, les participants y échappent. Globalement, ces programmes comportent donc des contre-incitations financières qui dissuadent les chômeurs de longue durée d'accepter un emploi sur le marché primaire et d'y accroître leur offre de travail. En outre, comme les communes et les organismes associatifs reçoivent des subventions de l'Office fédéral du travail s'ils offrent des emplois de ce type, ils peuvent avoir intérêt à faire en sorte que des travailleurs continuent de les occuper plutôt que de les aider à passer sur le marché primaire du travail.

On peut vérifier la disposition au travail en considérant que les allocataires qui ne sont pas sérieusement disposés à travailler aux conditions du marché ne participeront pas à des programmes d'activation puisque la désutilité de la participation à de tels programmes est aussi grande que la désutilité d'un emploi aux conditions du marché, et que les participants sont rémunéré à un niveau inférieur au salaire du marché. Les programmes d'insertion AG ne semblent guère se prêter à ce genre de test, étant donnée leur générosité financière. Il faudrait revoir la rémunération des participants afin que les personnes peu qualifiées restent incitées à accepter un emploi sur le marché primaire, tout en assurant aux personnes dans le besoin qui ne trouvent pas d'emploi un revenu de remplacement qui leur permette de subsister. Au lieu d'accorder des subventions aux communes et aux organismes associatifs qui offrent de tels programmes, les employeurs concernés devraient prendre en charge une partie du coût du revenu de remplacement versé aux participants. Il a été suggéré de prolonger pendant plusieurs années la durée des programmes d'insertion AG dans le cas des chômeurs de longue durée âgés. Cette option

n'apparaît pas souhaitable, car elle aboutirait très probablement à la création d'une nouvelle passerelle vers la cessation d'activité des personnes âgées sur le marché primaire du travail. Plus généralement, le maintien d'allocataires dans des programmes d'insertion pendant de nombreux mois, voire pendant des années, risque de réduire sensiblement le temps et l'énergie que les participants peuvent consacrer à la recherche d'un emploi sur le marché primaire du travail. Des analyses empiriques donnent à penser que ce facteur peut contribuer notablement à réduire les perspectives de retour à l'emploi. En outre, il faut veiller à ne pas créer une nouvelle « industrie » des programmes d'insertion, car cela irait à l'encontre de la réduction des grands programmes de ce type en Allemagne. Il conviendrait plutôt de fonder les mesures d'activation sur les caractéristiques socioéconomiques mises en évidence par le profilage. Il faudrait évaluer rigoureusement l'efficacité des mesures en tant que moyen d'améliorer les perspectives d'emploi et de vérifier la disposition au travail, et les modifier ou les supprimer en conséquence.

### **Il est nécessaire de poursuivre la réforme institutionnelle du service public de l'emploi**

L'un des principaux aspects de la réforme du service public de l'emploi a consisté à laisser davantage de place à l'externalisation. Les agences de placement privées peuvent exercer leurs activités sans autorisation spéciale, l'office du travail peut sous-traiter des services de placement et des subventions ont été attribuées aux agences de travail temporaire (*Personalserviceagenturen*, PSA) qui acceptent d'effectuer des activités de placement à la demande des bureaux régionaux de l'Office du travail. Jusqu'ici, les contrats passés entre les bureaux et les PSA stipulent des objectifs de placement et la rémunération des PSA. Cependant, d'après des évaluations indépendantes, les taux de transition vers l'emploi normal ont été plus faibles pour les chômeurs ayant recours aux services des PSA que pour les autres chômeurs<sup>25</sup>. Depuis quelque temps, les offices régionaux du travail font moins appel aux PSA. En fait, les offices régionaux du travail ne devraient pas être obligés de créer une PSA. Plus généralement, l'externalisation des services de l'emploi devrait être fondée (comme en Australie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni) sur l'attribution de « lots » de clients sans emploi à des prestataires sous contrat, les adjudications et la rémunération étant fonction des taux de placement obtenus par les différents prestataires.

Un certain nombre de mesures initiales ont été prises en vue de réformes organisationnelles internes. En particulier, le calcul des allocations d'assurance chômage a été simplifié et la réception des clients réorganisée de manière à permettre une redistribution des ressources en faveur des activités de placement plutôt qu'à l'administration des prestations. D'après les premières évaluations réalisées par des instituts de recherche économique, l'efficacité de la prestation de services s'est notablement améliorée<sup>26</sup>. Par ailleurs, on observe une meilleure concordance entre les objectifs des différents services régionaux de l'Office fédéral du travail, fondés sur des indicateurs comme les taux de réintégration ou d'activation. Cela étant, il reste à mettre en place des structures d'incitation pour la réalisation d'un ensemble cohérent d'objectifs<sup>27</sup>. Jusqu'en 2004, le nombre de dossiers de demandeurs d'emploi traités par un conseiller semble avoir été très élevé par comparaison avec les autres pays, ce qui a probablement constitué un frein considérable à la bonne application des stratégies d'activation et de placement. De fait, d'après une analyse portant sur 2004, les activités de profilage étaient peu développées. Depuis quelque temps, le recrutement d'agents de placement et une redistribution des effectifs ont permis une amélioration très marquée du nombre de dossiers traités par conseiller. Cependant, bien que de nouveaux projets de loi prévoient de

réduire le nombre de dossiers par conseiller dans le cas des chômeurs de longue durée, de nouvelles réformes administratives s'imposent pour libérer des ressources au profit des activités d'activation et de placement pendant la première année de chômage<sup>28</sup>. En l'absence de progrès significatifs en termes de taux de placement, des voix se sont élevées pour réclamer une réforme plus radicale du service public de l'emploi, et notamment le démantèlement de l'Office fédéral du travail sous sa forme actuelle et la privatisation des services de placement et d'emploi. L'expérience d'autres pays de l'OCDE révèle que l'externalisation des services de l'emploi peut contribuer à accroître l'efficacité des politiques de l'emploi. Cela étant, seul un petit nombre de pays ont largement externalisé les fonctions de placement et d'orientation. Avec ou sans externalisation, les résultats dépendent du cadre de gestion des services de l'emploi et des prestations, et l'activité du service public de l'emploi doit principalement être déterminée par son impact sur la situation du marché du travail<sup>29</sup>. D'après ce critère, l'organisation du service public de l'emploi en Allemagne comporte encore de sérieux obstacles auxquels il va falloir remédier pour pouvoir tirer profit des réformes récentes.

Le regroupement de l'assistance chômage et de l'aide sociale en un seul dispositif de garantie de revenu soumis à conditions de ressources pour les personnes qui sont aptes au travail avait surtout pour objectif de réduire les frais administratifs inhérents à l'ancien système et d'aboutir à des stratégies d'activation plus cohérentes pour l'ensemble des allocataires qui sont capables de travailler. Cependant, le financement et les pouvoirs de décision en matière de politique de l'emploi restent dispersés à d'importants égards. Dans la plupart des régions, un nouveau niveau d'administration – associations constituées par les bureaux locaux de l'Office fédéral du travail et les communes – a été chargé d'administrer l'ALGII et de mettre au point des services de l'emploi pour les allocataires. Le personnel des associations demeure employé par différents organismes publics – Office fédéral du travail et communes concernées – en vertu de dispositions contractuelles différentes, ce qui provoque des frictions dans l'administration des associations. En outre, il s'est révélé difficile d'harmoniser les objectifs d'activation entre les régions lorsque les communes ont fait valoir que l'Office fédéral du travail nuirait à l'efficacité des activités de placement par une approche trop centralisée. Face à cette situation, le gouvernement fédéral, l'Office fédéral du travail et les communes sont convenus de laisser aux conseils de direction des associations le soin de déterminer les objectifs opérationnels de celles-ci. Cependant, le fait que l'Office fédéral du travail soit responsable du financement de l'ALGII et des services de l'emploi connexes alors que les communes partagent avec lui les pouvoirs de décision concernant les objectifs de l'ALGII risque d'inciter ces dernières à prendre des décisions inconséquentes aux dépens de l'Office fédéral du travail.

Par ailleurs, 69 communes ont obtenu de se charger elles-mêmes du versement des prestations ALGII et des services connexes. Cette option, accordée à un nombre déterminé de communes, est le résultat d'un compromis au sein de la deuxième chambre du Parlement, le gouvernement envisageant de confier la responsabilité de l'ALGII à l'Office fédéral du travail, alors que la majorité des Länder souhaitaient la confier aux communes. Les communes concernées versent les prestations ALGII, mais l'accord intervenu entre les deux chambres du Parlement se traduit par des transferts compensatoires du budget fédéral en faveur des communes. Cet arrangement accentue encore la segmentation des services de l'emploi. Il est devenu manifeste qu'il serait difficile de réaliser des économies d'échelle dans l'administration du nouveau système lorsque les communes concernées

n'ont fourni qu'avec plusieurs mois de retard des statistiques de base sur les allocataires après la mise en place du nouveau système ALGII.

Finalement, il faudrait envisager de concentrer les compétences pour les prestations et la politique de l'emploi sur un seul niveau d'administration. À en juger par l'expérience d'autres pays de l'OCDE, lorsque les responsabilités sont partagées entre l'administration centrale et les collectivités locales, il est difficile d'évaluer les effets des services de l'emploi sur la situation du marché du travail et de réformer les politiques de l'emploi en conséquence<sup>30</sup>. La concentration de toutes les responsabilités au sein de l'Office fédéral du travail aurait l'avantage de renforcer la cohérence des stratégies d'activation sur toute la durée des périodes de chômage – pour les bénéficiaires d'allocations d'assurance chômage aussi bien que pour les chômeurs de longue durée recevant l'ALGII. De plus, cette approche regrouperait les responsabilités en matière de dépenses et de financement des deux types de prestations entre les mains d'un seul acteur, réduisant ainsi le risque que certains intervenants n'adoptent des mesures qui ne seraient pas destinées à améliorer la situation de l'emploi. D'un autre côté, on considère parfois que les communes ont une meilleure connaissance des marchés du travail régionaux et qu'elles devraient être chargées des politiques concernant l'ALGII. Cependant, l'argument selon lequel les communes disposeraient d'un avantage durable par rapport aux bureaux régionaux de l'Office fédéral du travail ne semble pas totalement convaincant, parce que les bureaux régionaux de l'Office fédéral du travail sont tenus de mettre au point des méthodes de placement efficaces sur les marchés du travail régionaux pour les bénéficiaires d'allocations d'assurance chômage et parce que le secteur privé participe davantage aux services de placement et d'insertion. Néanmoins, si la responsabilité des politiques concernant l'ALGII est confiée aux communes – soit directement, soit grâce aux pouvoirs de décision dont elles disposeraient dans le cadre des associations avec l'Office fédéral du travail – il faudra prévoir pour le dispositif ALGII un mécanisme de financement incitant les communes à prendre des mesures efficaces de placement.

Face au risque qu'un intervenant prenne des décisions financières dont il ne supporterait pas les conséquences et nuise de ce fait à l'efficacité des politiques de l'emploi, certains pays de l'OCDE ont mis en place des systèmes d'incitations qui prennent mieux en compte cette préoccupation. Dans plusieurs pays de l'OCDE, les administrations régionales chargées d'administrer les prestations de chômage sont également responsables de leur financement. Il importe de bien concevoir le système de cofinancement des communes de manière à réduire au minimum les dépassements involontaires qui risqueraient de susciter des demandes de compensation auprès du gouvernement fédéral. Quel que soit le modèle retenu, il faudra veiller à ce que les budgets régionaux de l'ALGII ne bénéficient pas de transferts compensatoires du gouvernement fédéral en cas de dépassement de dépenses au titre des prestations. De fait, comme on l'a vu de façon plus détaillée au chapitre 2, lors de consultations récentes entre le gouvernement fédéral et les Länder au sujet des possibilités de réforme des relations budgétaires au sein de la fédération, les participants se sont accordés à reconnaître qu'une plus grande congruence des attributions en matière de dépenses et des pouvoirs de décision serait souhaitable aux différents échelons de l'administration. Dans cette perspective, les décideurs au niveau fédéral et à celui des Länder devraient s'employer à éviter toute nouvelle disparité entre la fonction de financement et le pouvoir de décision dans l'important domaine que constitue la réforme institutionnelle de l'administration de l'emploi.

Une bonne gestion des politiques de l'emploi exige en outre que les allocataires capables de travailler soient bien séparés de ceux qui en sont incapables. Comme précédemment, les communes conservent la responsabilité de la garantie de revenu assurée aux personnes qui ne sont pas en mesure de travailler (aide sociale). Comme l'Office fédéral du travail est chargé du financement de la garantie de revenu pour les personnes dans le besoin qui sont capables de travailler (ALGII et les deux tiers des allocations de logement), les communes peuvent avoir intérêt à faire supporter certains coûts à celui-ci en déclarant capables de travailler des personnes qui autrement auraient droit à des prestations d'aide sociale à la charge des communes. De fait, après la mise en place du nouveau système ALGII, il semblerait que certaines communes se soient ainsi déchargées de personnes qui ne pouvaient pourtant pas être jugées aptes au travail, aux dépens de l'Office fédéral du travail. Par conséquent, si l'on veut éviter des transferts de charges financières s'appuyant sur une appréciation erronée de la capacité de travail des allocataires, il faut que la fédération établisse des règles précises pour l'évaluation de la capacité de travail et que l'Office fédéral du travail exerce un certain contrôle sur le transfert des allocataires au régime ALGII.

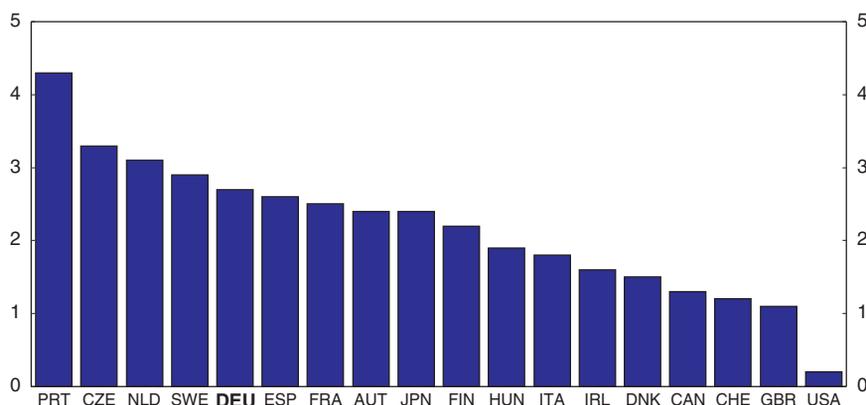
### **Il reste à réformer la protection de l'emploi**

Une législation rigoureuse en matière de protection de l'emploi (LPE) tend à allonger la durée du chômage parmi les travailleurs peu qualifiés et marginaux<sup>31</sup>. Pour tirer profit de l'intégration de plus en plus poussée des marchés de biens et de facteurs, il est par ailleurs nécessaire de permettre à la population active de s'adapter avec plus de souplesse. Jusqu'ici, les tentatives d'assouplissement de la LPE visant les emplois réguliers, relativement rigoureuse par comparaison avec les autres pays (graphique 4.6), ont été très limitées (voir l'Étude de 2004). Par contre, de nombreuses initiatives ont été prises dans le but d'accroître la flexibilité des contrats de travail en modifiant la réglementation des formes d'emploi non régulier et leur financement. Cela a contribué, depuis quelques années, à une forte augmentation des contrats atypiques comme les missions d'intérim ou les petits emplois – numériquement beaucoup plus importants – ne représentant que quelques heures par semaine (voir chapitre 1)<sup>32</sup>.

Dans une certaine mesure, les chances de trouver un emploi pourraient s'en trouver renforcées pour les chômeurs, et la transition vers un emploi régulier facilitée. Une analyse économétrique révèle qu'une proportion importante de travailleurs temporaires finissent par occuper un emploi régulier. Cependant, il semblerait que, dans le cas de l'Allemagne et de certains autres pays de l'OCDE, la rigueur de la LPE concernant l'emploi régulier incite les entreprises à recourir à des formes de contrats d'emploi plus atypiques, comme les contrats de durée déterminée ou temporaires et les emplois ne représentant que quelques heures par semaine<sup>33</sup>. Par conséquent, un assouplissement unilatéral de la LPE privilégiant l'emploi régulier, très protégé, risque de donner naissance à un marché du travail à deux compartiments, avec une proportion de plus en plus importante d'emplois marginaux ou instables. Par ailleurs, la multiplication des *mini jobs* financièrement aidés réduit les recettes du système d'assurance sociale, entraînant ainsi un alourdissement de la fiscalité du travail. Une dualisation du marché du travail pourrait aussi avoir des effets pervers sur l'amélioration des compétences des travailleurs peu qualifiés. En particulier, elle serait contre-productive dans la mesure où la demande de main-d'œuvre qualifiée s'accroît en termes relatifs. D'après certaines études économétriques concernant les années 90, les travailleurs peu qualifiés seraient généralement plus qualifiés en Allemagne que dans

### Graphique 4.6. La protection de l'emploi en cas de contrat à durée indéterminée, 2003

Indice de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif



Source : OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi*.

certaines autres pays comme les États-Unis<sup>34</sup>. De ce fait, les travailleurs allemands peu qualifiés seront peut-être moins touchés par une dégradation de la demande de main-d'œuvre due par exemple au progrès technologique, qui a pour effet de réduire la demande de travailleurs peu qualifiés tout en stimulant la demande de travailleurs très qualifiés.

Le gouvernement a l'intention de mettre un terme à la protection contre le licenciement pendant les deux premières années d'un contrat d'emploi régulier. En contrepartie, il est prévu de supprimer l'option permettant d'offrir des contrats à durée déterminée pendant les deux premières années d'une période d'emploi. Cette initiative devrait accroître la flexibilité des contrats de travail à durée indéterminée et contribuer à réduire la segmentation du marché du travail. Il convient donc de la mettre en œuvre.

À l'heure actuelle, la protection contre le licenciement fait l'objet de procédures complexes et peu transparentes. En témoignent les quelque 250 000 affaires de licenciement jugées chaque année. Comme l'indiquait la dernière *Étude*, des dispositions simplifiant les procédures de licenciement sont entrées en vigueur en 2004. En particulier, les délais de recours devant les tribunaux sont plus stricts. Les employeurs peuvent offrir aux travailleurs licenciés une indemnité équivalant à un demi-mois de salaire par année d'ancienneté, indemnité que ceux-ci peuvent accepter au lieu de contester leur licenciement devant les tribunaux. Cependant, on peut se demander si de telles dispositions permettront de réduire sensiblement les incertitudes, dans la mesure où le système actuel est fortement influencé par la jurisprudence et n'incite guère les salariés à coopérer avec les employeurs pour mettre un terme à leur contrat de travail d'un commun accord. Les salariés qui consentent à leur licenciement risquent d'être soumis à un délai de carence avant de percevoir leurs allocations de chômage. Il y aurait donc lieu d'envisager de modifier la législation qui donne aux employeurs et aux salariés la possibilité de renoncer aux indemnités de licenciement pour avoir le droit de contester le licenciement devant les tribunaux. On pourrait donner aux travailleurs et aux entreprises la possibilité de rouvrir les contrats de travail à l'issue de la période d'essai afin de fixer le montant des indemnités devant être versées aux travailleurs en cas de licenciement, en échange d'une protection moins rigoureuse contre le licenciement.

Une analyse économique incite à penser qu'il faut faire supporter certains coûts aux entreprises lorsqu'elles licencient un travailleur, afin d'éviter qu'elles se déchargent complètement sur le système d'indemnisation du chômage<sup>35</sup>. En vertu du système d'assurance chômage actuel, l'uniformité des cotisations patronales quelle que soit l'entreprise implique une certaine forme de financement croisé des employeurs qui licencient beaucoup par ceux qui licencient peu. Or, il serait possible d'internaliser ces coûts, en partie du moins, en établissant un lien entre les cotisations d'assurance chômage versées par une entreprise et le nombre de licenciements auxquels celle-ci aura procédé antérieurement au cours d'une période donnée. Réformer de la sorte le financement de l'assurance chômage assure en fait, en internalisant mieux les coûts des licenciements, une meilleure protection de l'emploi et permet donc d'en assouplir certains autres aspects. Par conséquent, il y aurait également lieu d'envisager de moduler les cotisations patronales en fonction du comportement des entreprises.

### **Pour une plus grande flexibilité dans la détermination des rémunérations et des conditions de travail**

Depuis la première moitié des années 90, on observe une tendance à une décentralisation plus poussée dans la détermination des rémunérations et des conditions de travail. Dans une large mesure, il s'agit là d'une réaction aux fortes augmentations des salaires négociés dans le cadre de conventions collectives après la réunification et à la diminution du nombre d'adhérents des associations patronales et des syndicats. Les conventions collectives entre les associations patronales et les syndicats comportent de plus en plus des clauses de dérogation qui laissent une certaine place à des accords au niveau des entreprises entre la direction et le comité d'entreprise, mais dont l'application est souvent soumise à l'approbation des partenaires des négociations collectives<sup>36</sup>. En outre, au cours des 15 dernières années, la proportion d'entreprises ayant négocié des accords entre leur direction et un syndicat a sensiblement augmenté, de même que la proportion d'entreprises qui ne sont pas du tout couvertes par des conventions collectives.

Les accords d'entreprise – s'appuyant sur des clauses de dérogation aux conventions collectives multi-entreprises, sur des conventions collectives d'entreprise ou sur des contrats individuels – ont été l'un des principaux facteurs qui ont favorisé une plus grande flexibilité des conditions de travail et des rémunérations. D'après une enquête réalisée par les chambres professionnelles, 15 % des entreprises avaient commencé à introduire une forme ou une autre d'horaire flexible en 1993. En 2004, les deux tiers des entreprises avaient adopté de telles dispositions<sup>37</sup>. Bien que les comparaisons internationales soient peu nombreuses, il semblerait que la flexibilité du temps de travail à l'échelon de l'entreprise en Allemagne soit supérieure à la moyenne de l'UE<sup>38</sup>. En particulier, une proportion importante d'entreprises ont mis en place des comptes-temps qui permettent de compenser les périodes d'heures supplémentaires par une réduction du temps de travail sur une période qui peut atteindre plusieurs années. Des recherches économétriques révèlent que les dispositions concernant la flexibilité et la prolongation du temps de travail ont eu un impact positif significatif sur la création d'emplois dans les cas où les rémunérations et les conditions de travail sont déterminées au niveau de l'entreprise. Il en va de même pour les accords d'entreprise en matière de formation. En revanche, les accords concernant des garanties d'emploi, qui ont généralement pour contrepartie des concessions de la part des salariés en termes d'augmentations de salaire, auraient selon les estimations un effet négatif sur la création d'emplois<sup>39</sup>. En effet, suivant

la portée des garanties d'emploi, les entreprises ne peuvent réduire leurs effectifs qu'en recourant aux départs volontaires, s'accompagnant d'indemnités plus élevées que ce n'aurait été le cas autrement. Certaines évolutions récentes donnent à penser que de tels accords risquent fort d'alourdir les coûts d'ajustement de la main-d'œuvre en période de baisse de la demande de produits ou de mutations structurelles rapides obligeant les entreprises à réduire sans retard leurs effectifs<sup>40</sup>.

Il faudrait réduire davantage les rigidités salariales pour lutter contre le chômage, même si, globalement, la progression des rémunérations s'est considérablement modérée depuis plusieurs années (voir chapitre 1). D'après des recherches empiriques, la sensibilité des salaires réels aux taux d'emploi locaux est relativement faible en Allemagne par comparaison avec les autres pays<sup>41</sup>. Certes, la dispersion des rémunérations entre les salariés à temps plein s'est élargie depuis le milieu des années 90, en grande partie du fait de la baisse des salaires d'entrée à l'embauche, mais certaines études révèlent d'importantes rigidités entre qualifications<sup>42</sup>. Le manque d'efficacité du système d'indemnisation et de placement en termes de réinsertion des chômeurs et de valorisation du travail explique sans doute en partie les rigidités salariales. En outre, des recherches économétriques récentes concernant l'Allemagne incitent à penser que la distribution des salaires en fonction des qualifications est d'autant plus comprimée en bas de l'échelle que l'implantation syndicale est forte dans la branche concernée<sup>43</sup>. Il semblerait que les différences de dispersion des salaires au niveau des entreprises entre les conventions collectives de branche et les accords d'entreprise se soient atténuées au cours des années 90. On observe d'ailleurs que les clauses de dérogation dans les accords salariaux de branche sont devenues beaucoup plus courantes durant la même période<sup>44</sup>. Des recherches empiriques donnent à penser qu'une plus grande flexibilité des salaires en fonction des qualifications pourrait avoir des effets significatifs au niveau de l'emploi<sup>45</sup>. Une réforme institutionnelle est donc nécessaire pour favoriser un tel ajustement.

Certaines mesures prises par le gouvernement en faveur des conventions collectives contribuent à isoler les salaires conventionnels de l'influence du marché du travail. En particulier, le pouvoir dont disposent les autorités fédérales pour imposer les résultats des négociations collectives à l'ensemble des entreprises réduit les possibilités d'accords d'entreprise en dehors des conventions collectives, notamment dans le secteur de la construction. Certains Länder ont adopté des dispositions en matière de marchés publics qui ont pour objet d'exclure les entreprises qui versent des salaires sensiblement inférieurs à ceux que pratiquent leurs concurrentes ou qui ne respectent pas certains quotas concernant l'emploi féminin. Ces dispositions alourdissent le coût des marchés publics, accroissent les coûts de transaction et réduisent la concurrence. Il conviendrait de ne procéder à l'extension administrative des conventions collectives que si l'on peut éviter les conséquences négatives pour le marché du travail. Il faudrait renoncer aux politiques qui établissent un lien entre les marchés publics et les conventions salariales. Le droit du travail donne actuellement la préférence aux conventions collectives, faisant ainsi obstacle à la détermination des rémunérations et des conditions de travail au niveau des entreprises. Comme on l'a suggéré dans de précédentes *Études*, il y aurait lieu d'envisager de laisser plus de place à la détermination des salaires au niveau de l'entreprise afin que les salaires négociés reflètent mieux la situation du marché du travail. Les conventions collectives continueraient de servir de critère par défaut dans les cas où les négociations au

niveau des entreprises n'aboutiraient pas. De fait, l'importance des négociations collectives est mise en évidence par le fait qu'une forte proportion d'entreprises appliquent les dispositions négociées collectivement entre les partenaires sociaux bien qu'elles ne soient pas membres des associations patronales<sup>46</sup>.

Des voix se sont à nouveau élevées pour réclamer l'institution de salaires minimums légaux pour l'ensemble de l'économie, afin d'empêcher les salaires de tomber à des niveaux jugés socialement inacceptables. Cette revendication a été renforcée par le sentiment que la concurrence internationale croissante sur les marchés du travail et de produits risquait d'exercer des pressions à la baisse inacceptables sur les rémunérations. De fait, des recherches empiriques conduisent à penser que les possibilités de délocalisation des activités de production ont eu un effet modérateur sur les accords de salaire en Allemagne. Cela étant, dès lors que les salaires minimums deviennent obligatoires, ils risquent d'aller à l'encontre des mesures qui visent à stimuler la demande de main-d'œuvre peu qualifiée et à accroître les perspectives d'emploi des nouveaux venus sur le marché du travail. L'expérience montre en effet que les salaires minimums sont trop souvent à l'origine d'un engrenage qui mène à l'exclusion du marché du travail<sup>47</sup>. À cela s'ajoute le fait que des pressions de plus en plus fortes s'exercent en faveur de la délocalisation des activités de production et de service à forte intensité de main-d'œuvre (voir chapitre 1).

On a proposé d'instituer des salaires minimums légaux fondés sur les résultats des négociations collectives. Les syndicats et les associations patronales détermineraient au niveau national des salaires minimums de branche qui s'imposeraient à toutes les entreprises de chaque branche, que celles-ci soient ou non soumises aux résultats des négociations collectives, par voie d'extension administrative décidée par le ministre fédéral du Travail. Or, une telle approche risquerait d'aggraver les effets pervers potentiels des salaires minimums sur la création d'emplois, car elle permettrait aux partenaires sociaux de fixer les salaires minimums à des niveaux qui favoriseraient les travailleurs « intégrés » – c'est-à-dire ceux qui ont déjà un emploi – tout en réduisant les perspectives d'accès à l'emploi des candidats à l'embauche. En effet, face aux diverses revendications salariales des syndicats, les associations patronales préféreraient sans doute accepter des relèvements plus importants des salaires minimums en échange d'augmentations plus modestes des salaires plus élevés. En outre, dans la mesure où les grandes entreprises pèsent davantage que les petites sur les négociations, l'extension administrative des salaires minimums risque de nuire à la compétitivité de ces dernières<sup>48</sup>. Par ailleurs, des salaires minimums nationaux réduiraient la sensibilité des bas salaires aux disparités régionales sur le plan de la demande et de l'offre de main-d'œuvre, faisant ainsi obstacle à l'ajustement du marché du travail entre régions. Les nouveaux Länder, en particulier, seraient désavantagés.

#### Encadré 4.1. **Recommandations concernant l'amélioration du fonctionnement du marché du travail**

##### **Les facteurs qui dissuadent les personnes âgées et les conjoints d'exercer une activité professionnelle doivent être éliminés**

- Il conviendrait de ne pas prolonger l'exemption d'obligation de recherche d'emploi accordée aux bénéficiaires âgés d'allocations d'assurance chômage. Il faudrait supprimer les subventions en faveur de l'emploi à temps partiel des personnes âgées (*Altersteilzeit*). Les dispositifs de préretraite faisant suite à de longues périodes d'indemnisation au titre de l'assurance chômage et les subventions en faveur de l'emploi à temps partiel des personnes âgées devraient être supprimés plus rapidement que cela n'est prévu actuellement.
- Les personnes à capacité réduite de travail devraient être obligées de s'inscrire auprès du service public de l'emploi afin d'être placées dans un emploi à temps partiel.
- L'âge de la retraite devrait être porté à 67 ans comme prévu, sans exceptions pour certaines catégories professionnelles. Il faudrait harmoniser l'âge minimum ouvrant droit à un régime d'imposition préférentiel des pensions de retraite privées ou professionnelles avec l'âge légal de la retraite dans le régime public général.
- Les aides financières au titre des frais de garde des enfants devraient être mieux ciblées sur les ménages biactifs, et la préférence devrait être donnée aux établissements préscolaires. Il faudrait envisager de mettre en place un système de chèques-éducation pour les jeunes enfants plutôt que des abattements fiscaux.
- Les possibilités de scolarisation à plein-temps devraient être développées.
- Il faudrait réduire le taux effectif moyen d'imposition des revenus du travail du deuxième apporteur de revenu et examiner s'il ne serait pas possible de remplacer l'imposition conjointe des revenus du ménage par une imposition individuelle. Il conviendrait d'envisager d'instituer des cotisations d'assurance maladie pour la prise en charge des conjoints qui n'exercent pas d'activité professionnelle.

##### **Les incitations au travail doivent être accrues dans le cas des allocataires sociaux**

- Les incitations des allocataires sociaux à exercer un emploi restent faibles. Une solution serait d'abaisser les taux de réduction des allocations d'assistance chômage (ALGII). Il faudrait supprimer les pics des prestations servies aux ménages ayant des enfants à charge. Il faudrait revoir les taux de remplacement afin que l'exercice d'un emploi reste incitatif.
- Il y aurait lieu de supprimer progressivement la prestation supplémentaire s'intercalant entre l'assurance chômage et l'ALGII.
- La garantie de revenu devrait surtout viser les bénéficiaires de l'aide sociale. Dans ce cas, on pourrait mettre un terme au régime préférentiel applicable aux emplois très peu rémunérés (*mini jobs* et *midi jobs*) en termes d'impôt et de cotisations sociales.

##### **Les stratégies d'activation des chômeurs doivent être adaptées**

- La participation des allocataires sociaux à des programmes d'activation devrait être strictement obligatoire une fois décidée par les conseillers de l'Office du travail. Il conviendrait d'évaluer rigoureusement l'efficacité des politiques actives du marché du travail en termes d'amélioration des perspectives d'emploi et de vérification de la disposition au travail, et de les modifier ou supprimer en conséquence.
- Il faudrait fusionner les deux dispositifs de sortie du chômage par le travail indépendant.

#### Encadré 4.1. **Recommandations concernant l'amélioration du fonctionnement du marché du travail** (suite)

- Il conviendrait de revoir la rémunération attribuée aux personnes participant à des programmes d'insertion (*Arbeitsgelegenheiten*) de manière à ce que les personnes peu qualifiées restent incitées à accepter un emploi sur le marché du travail primaire. Les employeurs participant à ces programmes devraient prendre en charge une partie du coût du revenu de remplacement versé aux participants. La durée de participation des chômeurs de longue durée âgés ne doit pas être allongée.

#### **Le service public de l'emploi devrait faire l'objet de nouvelles réformes institutionnelles**

- L'externalisation des services de l'emploi devrait se faire par attribution de « lots » de clients sans emploi à des prestataires sous contrat, les adjudications et la rémunération étant fonction des taux de placement obtenus par les différents prestataires. Les offices du travail ne devraient pas être obligés de créer une agence de travail temporaire (*Personalserviceagentur*).
- De nouvelles réformes administratives doivent être mises en œuvre afin de libérer des ressources pour les mesures d'activation et de placement.
- Il faudrait envisager de concentrer les responsabilités en matière de prestations et de politiques de l'emploi à un seul niveau d'administration. Il serait préférable d'attribuer ces responsabilités à l'Office fédéral du travail. Si la responsabilité des politiques relatives à l'ALGII est confiée aux communes – directement ou dans le cadre d'associations avec l'Office fédéral du travail –, cette mesure devrait s'accompagner d'un mécanisme de financement des prestations ALGII qui incite les communes à prendre des mesures efficaces de placement.
- Il faut établir des règles précises pour l'évaluation de la capacité de travail, tout en permettant à l'Office fédéral du travail d'exercer un certain contrôle sur le transfert des allocataires au régime ALGII.

#### **La protection de l'emploi a encore besoin d'être réformée**

- Le projet du gouvernement consistant à supprimer la protection contre le licenciement pendant les deux premières années d'un contrat d'emploi régulier doit être mis en œuvre.
- Il conviendrait d'envisager de donner aux travailleurs et aux entreprises la possibilité de rouvrir les contrats de travail à l'issue de la période d'essai afin de fixer le montant des indemnités devant être versées aux travailleurs en cas de licenciement, en échange d'une protection moins rigoureuse contre le licenciement.
- Il y aurait également lieu d'envisager de moduler les cotisations patronales d'assurance chômage en fonction du comportement des entreprises.

#### **Une plus grande flexibilité devrait être laissée dans la détermination des salaires et des conditions de travail**

- Il ne devrait y avoir extension administrative des conventions collectives que s'il est possible d'éviter les conséquences négatives pour le marché du travail.
- Il ne devrait pas y avoir de lien entre les marchés publics et les conventions salariales.
- Il conviendrait d'envisager de laisser plus de place à la détermination des salaires au niveau de l'entreprise.

## Notes

1. En cas de licenciement, le contrat de travail en vigueur est résilié d'un commun accord entre l'employeur et le salarié en vertu d'un « contrat de résiliation » (*Aufhebungsvertrag*). Les employeurs compensent souvent la différence entre la dernière rémunération nette et les allocations d'assurance chômage en versant des indemnités spéciales (*Abfindungen*).
2. Les deux dispositifs de préretraite – après perception des prestations AT ou d'allocations d'assurance chômage pendant une durée prolongée – seront progressivement supprimés. Entre 2006 et 2008, l'âge minimum de la retraite sera porté à 63 ans. Comme la cohorte née en 1951 sera la dernière à en bénéficier, ces dispositifs s'éteindront en 2016. Pour une analyse exhaustive des politiques en matière de retraite, voir OCDE (2005a).
3. Voir Eichhorst et Spro (2005).
4. Voir OCDE (2004a).
5. OCDE (2005a).
6. OCDE (2005a) et OCDE (2004b).
7. Voir OCDE (2004b) et Jaumotte (2003).
8. Voir Steiner et Wrohlich (2004) pour l'Allemagne et Immervoll et Barber (2005) pour des comparaisons internationales.
9. Voir Christensen (2005).
10. Voir Blos et Rudolph (2005).
11. On notera également que la réforme rapproche l'Allemagne de la plupart des autres pays de l'OCDE. Si la moitié environ de ceux-ci n'ont pas de système de prise en charge intermédiaire entre l'assurance chômage et l'aide sociale, dans pratiquement aucun pays le niveau des prestations d'assistance chômage n'est lié à celui de la rémunération en vertu d'un taux de remplacement fixe, comme cela était le cas dans le cadre du système d'assistance chômage allemand.
12. Voir Blos et Rudolph (2005).
13. Boss, Christensen et Schrader (2005). Étant donné le peu de recul dont on dispose depuis l'adoption de l'ALGII, les données d'observation concernant l'impact du nouveau système sur la transition vers l'emploi sont peu nombreuses. Les entrées dans les agences de travail temporaire semblent avoir augmenté avant la mise en œuvre de l'ALGII, peut-être sous l'effet d'une réaction anticipée à la modification prévue du régime, dont le calendrier était déjà connu au printemps 2004. L'expérience d'autres pays de l'OCDE incite également à penser que l'annonce de nouvelles stratégies d'insertion peut provoquer d'importantes réactions de l'offre de main-d'œuvre avant même l'entrée en vigueur du nouveau régime.
14. Voir OCDE (2003).
15. Voir Sinn *et al.* (2006).
16. Voir OCDE (2000) pour une vue d'ensemble de la question.
17. On trouvera divers exemples concernant les pays de l'OCDE dans OCDE (2005b), chapitre 4. Voir en particulier, pour des données d'observation relatives aux stages de formation à la recherche d'un emploi en Autriche, Weber et Hofer (2004).
18. Voir Van den Berg, Van der Klaauw et van Ours (2004), Ashworth *et al.* (2004).
19. Voir Gray (2003), Gerhard (2004), Wilke (2003). D'après ce dernier auteur, dans la majorité des cas, les sanctions recommandées n'ont pas été infligées.
20. Voir, dans le cas de la Suisse, Lalive, van Ours et Zweimüller (2002).
21. Voir Oschmiansky et Müller (2005). Pour une analyse empirique concernant la décision de suspendre temporairement les allocations de chômage, voir Mosley *et al.* (2005).
22. Des analyses économétriques concernant l'efficacité des PAMT en Allemagne ont été résumées dans de précédentes *Études*. Pour l'OCDE, voir Martin et Grubb (2001) et OCDE (2005c), chapitre 4.
23. Voir Caliendo et Steiner (2006).
24. Voir Boss et Elender (2005). Pour les types de ménages considérés par les auteurs, le revenu disponible se situe au total entre 926 et 2 143 euros pour 30 heures et un complément horaire de 2 euros.

25. Voir Bundesregierung (2006).
26. Voir Bundesregierung (2006).
27. Voir Schütz (2005).
28. Pour les chômeurs de longue durée recevant la nouvelle allocation chômage ALGII, l'objectif est d'atteindre un ratio conseiller/clients de 1/75 pour les jeunes et de 1/150 pour les bénéficiaires âgés. Au milieu de 2005, le ratio moyen était de l'ordre de 1/200. On constate donc une nette amélioration par rapport à la situation antérieure. Voir Schütz (2005).
29. Voir Grubb (2005b).
30. Voir OCDE (2005c), chapitre 5.
31. Voir Brandt, Burniaux et Duval (2005) et OCDE (2004c), chapitre 2.
32. Le précédent gouvernement avait adopté deux mesures de réforme réglementaire ayant des conséquences opposées pour la rentabilité des agences de travail temporaire. Depuis janvier 2004, les salariés en mission doivent bénéficier des mêmes conditions de rémunération et d'emploi que les salariés réguliers, ce qui restreint la marge de profit des agences. Simultanément, le gouvernement a supprimé la disposition interdisant la « synchronisation » (*Synchronisationsverbot*), en vertu de laquelle la durée du contrat entre l'agence et le travailleur devait être différente de la période de mise à disposition à partir de la première mission. Cela signifie qu'après la première mission d'intérim, l'agence devait verser une rémunération pendant un trimestre supplémentaire à tout travailleur qui ne pouvait pas être placé auprès d'une nouvelle entreprise. Comme l'indiquait l'*Étude* de 2002, cette réglementation, qui ne semblait exister qu'en Allemagne, se traduisait par une compression des bénéfices des agences d'intérim qui entravait le développement du marché de l'emploi temporaire. L'expansion accélérée de l'emploi intérimaire en 2004 témoigne de l'importance de cette déréglementation.
33. Dans le cas de l'Allemagne, Bookmann et Hagen (2001) observent une relation positive significative entre les coûts de licenciement des travailleurs réguliers et l'offre de contrats de durée déterminée. Voir également Brandt, Burniaux et Duval (2005), OCDE (2004c), chapitre 2.
34. Voir Nickell et Bell (1996), Freeman et Schettkat (2001), Blau et Kahn (2001). Il semblerait que les entreprises allemandes investissent plus que leurs homologues américaines dans la formation des travailleurs peu qualifiés, par comparaison avec les travailleurs très qualifiés. Voir Pischke (2005).
35. Voir, par exemple, Fath et Fuest (2005).
36. Pour un aperçu de différents types de clauses de dérogation aux conventions collectives, voir OCDE (2003).
37. Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2004). Une grande partie des conventions collectives comportent des clauses de dérogation qui permettent la conclusion d'accords sur l'aménagement du temps de travail au niveau des entreprises. Cependant, c'est aussi dans une large mesure pour obtenir plus de flexibilité en matière de temps de travail que des employeurs ont quitté l'association des employeurs. D'après une étude réalisée par Kölling et Lehman (2001) sur 13 800 entreprises de l'échantillon de l'institut IAB, 22 % d'entre elles, qui sont sorties de la convention collective entre 1996 et 1999, ont accru la durée hebdomadaire du travail d'au moins 1 heure, et 15 % de plus de 1 heure. D'un autre côté, 11 % des entreprises ont réduit la durée hebdomadaire du travail, principalement en Allemagne occidentale. Il est surprenant de constater qu'il n'y a pas eu de décalage temporel empiriquement significatif entre la date de désaffiliation de l'association des employeurs et la modification de la durée normale du travail. Cela signifie que les employeurs ont pu s'entendre rapidement avec les représentants des travailleurs sur les conditions d'emploi, en évitant parfois les périodes d'attente prévues par la réglementation. Voir Kölling et Lehmann (2001).
38. D'après une étude de la Commission européenne datant de 1999, 85 % des entreprises industrielles allemandes ont la possibilité de modifier la durée du travail au cours d'une année donnée, contre 80 % en moyenne dans l'UE-15. Étude citée dans Spitznagel et Wanger (2004).
39. Voir Hübler (2005).
40. Durant l'été 2004, la direction de Daimler-Chrysler en Allemagne et le syndicat IG Metall ont conclu un accord excluant les licenciements jusqu'en 2011. En contrepartie, les représentants des salariés ont accepté de renoncer à des augmentations de salaire déjà négociées de 2.8 % pour 2005 et d'allonger partiellement la durée du travail sans augmentation proportionnelle de la rémunération. Globalement, les concessions faites par les salariés devaient se traduire, selon les estimations, par des économies de 0.5 milliard d'euros environ. Un an plus tard, Daimler-Chrysler

a annoncé son intention de réduire de plusieurs milliers de personnes ses effectifs en Allemagne. Les coûts des indemnités de départ volontaire sont estimés à environ 1 milliard d'euros au total.

41. De Galdeano et Turunen (2005), Montuenga, Garcia et Fernandez (2003).
42. Voir par exemple Steiner et Wagner (1998), Möller (1999) pour une étude de l'évolution de la distribution des salaires jusqu'au milieu des années 90; parmi les études plus récentes, on citera Fitzenberger et Franz (2001), Möller (2005), Pfeiffer (2004), Fitzenberger et Garloff (2005), Gernand et Pfeiffer (2006) et Kohn (2006).
43. Voir Fitzenberger et Kohn (2006), Gerlach et Stephan (2005).
44. Voir Gerlach et Stephan (2005).
45. Voir notamment Fitzenberger et Franz (2001), Fitzenberger et Kohn (2005); Pfeiffer (2004).
46. Des recherches sur des données d'enquête réalisées par Franz (2001) et Franz et Pfeiffer (2005) donnent à penser que des considérations relatives au salaire d'efficacité empêchent une grande partie des entreprises de tirer parti des clauses de dérogation des conventions collectives qui donnent une certaine marge de manœuvre pour déterminer les rémunérations au niveau des entreprises.
47. OCDE (2005b). Voir également Abowed et Kramarz (2000).
48. Des recherches empiriques révèlent qu'il existe une corrélation positive entre la probabilité qu'une entreprise soit couverte par des conventions collectives multi-entreprises et la taille de cette entreprise et son ancienneté. Voir, par exemple, Hohaut et Schnabel (2003).

## Bibliographie

- Abowed, J.M. et F. Kramarz (2000), *Minimum Wages and Youth Employment in France and the United States*, dans D. G. Blanchflower et R. B. Freeman, *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, University of Chicago Press, Chicago.
- Ashworth, K., A. Cebulla, D. Greenberg et R. Walker (2004), « Meta-evaluation: Discovering what Works Best in Welfare Provision », *Evaluations* 10 2/2004.
- Blau, F. et L. M. Kahn (2001), « Do Cognitive Test Scores Explain Higher US Wage Inequality? », *National Bureau of Economic Research Working Paper*, n° 8210.
- Blos, K. et H. Rudolph (2005), « Verlierer, aber auch Gewinner », IAB Kurzbericht n° 17/2005.
- Bookmann, B. et T. Hagen (2001), « The Use of Flexible Working Contracts in West Germany: Evidence from an Establishment Panel », *ZEW Discussion Paper*, n° 01-33.
- Boss, A., B. Christensen et K. Schrader (2005), « Anreizprobleme bei Hartz IV: Lieber ALG II statt Arbeit? » *Kieler Diskussionsbeiträge* n° 421.
- Boss, A. et T. Elender (2005), « Verstärkte Arbeitsanreize durch das Arbeitslosengeld II? », *Die Weltwirtschaft* 2/2005.
- Brandt, N., J.-M. Burniaux et R. Duval (2005), « Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 429, OCDE, Paris.
- Bundesregierung (2006), *Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission «Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt»*, Bundestags-Drucksache 15/98.
- Caliendo, M. et V. Steiner (2006), Existenzgründungsförderung für Arbeitslose – Neue Ergebnisse für Deutschland, *DIW Wochenbericht*, n° 7/2006.
- Christensen, B. (2005), *Die Lohnansprüche deutscher Arbeitsloser – Determinanten und Auswirkungen von Reservationslöhnen*. Kieler Studie 333, Springer Verlag, Berlin.
- De Galdeano, A. S. et J. Turunen (2005), « Real Wages and Local Unemployment in the Euro Area », *Documents de travail de la Banque centrale européenne*, n° 471.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2004), *Individuell und flexibel – Wettbewerbsfaktor Arbeitszeitgestaltung, Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung Herbst 2004*, Berlin.
- Eichhorst, W. et C. Spross (2005), « Die Weichen führen noch nicht in die gewünschte Richtung », IAB Kurzbericht n° 16/2005.

- Fath, J. et C. Fuest (2005), « Temporary Layoffs and Unemployment Insurance: Is Experience Rating Desirable? », *German Economic Review*, n° 6, Issue 4.
- Fitzenberger, B. (1999), « Wages and Employment Across Skill Groups – An Analysis for West Germany », *ZEW Economic Studies* n° 6.
- Fitzenberger, B. et W. Franz (2001), *Jobs. Jobs? Jobs! Orientierungshilfen auf dem Weg zu mehr Beschäftigung*, dans Franz, W., Hesse, H., Ramser, H. et M. Stadler (dir. publ.), *Wirtschaftspolitische Herausforderungen an der Jahrhundertwende*, Mohr Siebeck.
- Fitzenberger, B. et A. Garloff (2005), « Unemployment, Labour Market Transitions, and Residual Wage Dispersion », *ZEW Discussion Paper*, n° 05-04.
- Fitzenberger, B. et K. Kohn (2005), « Skill Wage premia, Employment and Cohort Effects in a Model of German Labour Demand », Goethe-Universität Frankfurt, document non publié.
- Fitzenberger, B. et K. Kohn (2006), « Gleicher Lohn für gleiche Arbeit? – Zum Zusammenhang zwischen Gewerkschaftsmitgliedschaft und Lohnstruktur in Westdeutschland 1985-1997 », *ZEW Discussion Paper*, n° 06-006.
- Franz, W. (2001), « Tarifbindung und die ökonomische Rationalität von Lohnrigiditäten », *ZEW Discussion Paper* 01-01.
- Franz, W. et F. Pfeiffer (2005), « A Note on Labour Contracts and Wage Rigidities: An Empirical Investigation Using Survey Data », *Applied Economics Quarterly*, n° 2/51.
- Freeman, R. B. et R. Schettkat (2001), « Skill Compression, Wage Differentials, and Employment: Germany vs the US », *Oxford Economic Papers* 53.
- Gerhard, M. (2004), Hartz IV, « Nur mit ökonomischer Rationalität zum Erfolg, *Wirtschaftsdienst* 9/2004 ».
- Gerlach, K. et G. Stephan (2005), « Wage Distributions by Wage-Setting Regimes », *IAB Discussion Paper*, n° 9/2005.
- Gernandt, J., et F. Pfeiffer (2005), « Einstiegslohne bei unvollkommenen Arbeitsmärkten », *ZEW Discussion Paper*, n° 05-26.
- Gernandt, J., et F. Pfeiffer (2006), « Rising Wage Inequality in Germany », *ZEW Discussion Paper*, n° 06-019.
- Gorter, C., G. R. J. Kalb (1996), « Estimating the Effect of Counselling and Monitoring the Unemployed Using a Job Search Model », *Journal of Human Resources*, 31.
- Gray, D. (2003), « National versus Regional Financing and Management of Unemployment and Related Benefits: The Case of Canada », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 14, OCDE, Paris.
- Grubb, D. (2005), « Trends in Unemployment Insurance, Related Benefits and Active Labour Market Policies in Europe », dans Keum, J. (dir. publ.) (2005), *Employment Insurance and Public Employment Services in Selected Countries*, Institut coréen du travail, Séoul ([www.kli.kr](http://www.kli.kr) – forums et séminaires - 2005).
- Hohaut, S. et C. Schnabel (2003), « Tarifverträge – nein danke!? Ausmass und Einflussfaktoren der Tarifbindung west- und ostdeutscher Betriebe », *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, vol. 223, n° 3.
- Hübler, O. (2005), « Sind betriebliche Bündnisse für Arbeit erfolgreich? », *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, vol. 225, n° 6.
- Immervoll, H. et D. Barber (2005), « Can Parents Afford to Work? Childcare costs, Tax-Benefit Policies and Work Incentives », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 31, OCDE, Paris.
- Jaumotte, F. (2003), « Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 376, OCDE, Paris.
- Kohn, K. (2006), « Rising Wage Dispersion, After All! The German Wage Structure at the Turn of the Century », *IZA Discussion Paper* n° 2098.
- Kölling, A. et K. Lehmann (2001), « Arbeitszeitregelungen und Tarifbindung », in: *Beschäftigungseffekte betrieblicher Arbeitszeitgestaltung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* n° 251.
- Lalive, R., J. C. van Ours et J. Zweimüller (2002), « The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment », *IZA Discussion Paper* n° 469.
- Martin, J. et D. Grubb (2001), « What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, n° 2.

- Möller, J. (1999), Die Entwicklung der qualifikatorischen Lohn- und Beschäftigungsstruktur in Deutschland, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 219.
- Möller, J. (2005), « Die Entwicklung der Lohnspreizung in West- und Ostdeutschland ». In: Bellmann, L., O. Hübler, W. Meyer, G. Stephan (2005), Institutionen, Löhne und Beschäftigung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, n° 294.
- Montuenga, V., I. Garcia et M. Fernandez (2003), « Wage Flexibility: Evidence from five EU Countries Based on the Wage Curve », *Economics Letters* 78(2).
- Mosley, H., H. Schütz, G. Schmid, K.-U. Müller, H. Christoph et F. Oschmiansky (2005), Pergformanzvergleich und Erfolgsbedingungen der Arbeitsagenturen, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin.
- Nickell, S. et B. Bell (1996), *Changes in the Distribution of Wages and Unemployment in OECD Countries*, *American Economic Review*, Papers and Proceedings 82.
- OCDE (2000), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2001), *Études économiques, Allemagne*, Paris.
- OCDE (2003), *Études économiques, Allemagne*, Paris.
- OCDE (2004a), *Vieillissement et politiques de l'emploi, Autriche*, Paris.
- OCDE (2004b), *Études économiques, Allemagne*, Paris.
- OCDE (2004c), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2005a), *Vieillissement et politiques de l'emploi, Allemagne*, Paris.
- OCDE (2005b), *Études économiques, France*, Paris.
- OCDE (2005c), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- Oschmiansky, F. et K.-H. Müller (2005): Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen: Eine empirische Analyse zu Sperrzeiten. Dans Mosley, H., H. Schütz, G. Schmid, K.-U. Müller, H. Christoph et F. Oschmiansky, Pergformanzvergleich und Erfolgsbedingungen der Arbeitsagenturen, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin 2005.
- Pischke, J.-S. (2005), « Labour Market Institutions, Wages, and Investment: Review and Implications », *CESifo Economic Studies*, vol. 51, n° 1/2005.
- Pfeiffer, F. (2004), « Ausmass und Konsequenzen von Lohnrigiditäten », *ZEW Discussion Paper*, n° 04-13.
- Schütz, H. (2005) Prozessevaluation von Arbeitsagenturen 2004 – Übergangsphase der Arbeitsvermittlung zwischen Arbeitsamt und Kundenzentrum. Dans Mosley, H., H. Schütz, G. Schmid, K.-U. Müller, H. Christoph et F. Oschmiansky, Pergformanzvergleich und Erfolgsbedingungen der Arbeitsagenturen, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin.
- Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel et M. Werding (2006), « Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts », *ifo Schnelldienst*, n° 2/2006.
- Spitznagel, E. et S. Wanger (2004), Mit längeren Arbeitszeiten aus der Beschäftigungskrise? IAB Kurzbericht, n° 10/2007.
- Steiner, V. et K. Wagner (1998), Has Earnings Inequality in Germany Changed in the 1980s?, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 118.
- Steiner, V. et K. Wrohlich (2004), « Household Taxation, Income Splitting and Labor Supply Incentives – a Microsimulation Study for Germany », *CESifo Economic Studies*, vol. 50.
- Van den Berg, G. J., J. B. Van der Klaauw et J. C. van Ours (2004), « Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work », *Journal of Labour Economics*, 22/2004.
- Weber, A. et H. Hofer (2004), « Are Job Search Programmes a Promising Tool? – A Microeconomic Evaluation for Austria », *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA Discussion Paper*, n° 1075.
- Wilke, R. A. (2003), « Eine empirische Analyse von Sanktionen für Arbeitslose in Westdeutschland während der 1980er und 1990er Jahre », *ZEW Discussion Paper*, n° 03-71.



## Chapitre 5

# Il serait très profitable de stimuler la concurrence sur les marchés de produits

*En dépit des progrès accomplis ces dernières années, beaucoup reste à faire pour rendre la réglementation des marchés de produits plus propice à la concurrence, ce qui induira de substantiels avantages en termes de bien-être du consommateur, de productivité et d'emploi. Le droit commun de la concurrence et son cadre d'application sont dans l'ensemble efficaces, mais il faut alléger les charges administratives qui pèsent sur l'entrepreneuriat et réduire l'intervention de l'État dans les activités du secteur des entreprises, notamment par une privatisation accélérée. Il convient de réviser le dispositif favorable aux petites entreprises, pour les exposer pleinement à la concurrence et éviter de décourager leur expansion. De sérieux problèmes de réglementation persistent dans certains secteurs, notamment l'énergie et les chemins de fer, où l'accès non discriminatoire des entrants aux réseaux demande à être amélioré. Dans l'industrie des télécommunications, la concurrence sur la boucle locale peut être renforcée. La réglementation des professions libérales est parmi les plus restrictives de la zone OCDE. Dans le secteur de l'artisanat, les obstacles à l'entrée doivent être supprimés. Il convient en outre d'assouplir les restrictions qui limitent le développement des magasins de grande surface.*

**A**u cours de la décennie écoulée, l'Allemagne a pris d'importantes mesures pour ouvrir les marchés de produits à la concurrence. Les consommateurs ont pu très tôt choisir leurs fournisseurs dans les industries de réseau, notamment l'électricité et le gaz, et les obstacles à l'entrée ont été abaissés dans d'autres secteurs, en particulier l'artisanat. Nombre de ces mesures ont eu un effet perceptible sur la performance des secteurs visés, avec des baisses de prix et des gains de productivité. Cependant, en dépit d'une ouverture effective à la concurrence sur certains marchés, par exemple celui des télécommunications, le cadre réglementaire dans lequel évoluent beaucoup d'industries de réseau n'a pas encore été correctement ajusté pour susciter une concurrence durable. En outre, l'État conserve de très nombreuses participations, notamment dans les industries de réseau. Dans d'autres secteurs, beaucoup reste à faire pour supprimer les réglementations qui protègent de fait les opérateurs en place et qui entravent la progression du bien-être du consommateur, de l'emploi et de la productivité : il faut lever les barrières sectorielles à l'entrée et réduire les coûts associés aux formalités administratives, par exemple dans le commerce de détail et dans les professions libérales. Tandis que le dispositif d'application du droit de la concurrence est efficace, la priorité donnée à la protection des petites et moyennes entreprises n'est pas toujours bénéfique pour le consommateur. De fait, il existe un lien empirique notoire entre l'intensité de la concurrence sur les marchés de produits et la performance économique (encadré 5.1)<sup>1</sup>. En outre, les données d'observation montrent que les pays dotés d'une réglementation plus propice à la concurrence absorbent les chocs négatifs sur l'économie plus aisément – avec des pertes de production et d'emploi plus légères – que les pays où la réglementation entrave la concurrence. Renforcer la capacité de l'économie de surmonter les chocs est susceptible d'être particulièrement avantageux pour les pays de la zone euro tels que l'Allemagne, où les chocs économiques nationaux ne peuvent pas être amortis par des variations du taux de change nominal.

## **Il existe une relation robuste entre la concurrence sur les marchés de produits et la performance économique**

### ***Tant que les indicateurs des marchés de produits dénotent des progrès...***

L'indicateur global de la réglementation des marchés de produits établi par l'OCDE montre que, comme dans les autres pays membres, des progrès substantiels ont été accomplis ces cinq dernières années en vue de rendre le cadre réglementaire plus propice à la concurrence; l'Allemagne occupe une position médiane en ce qui concerne l'orientation proconcurrentielle de ses politiques de réglementation. Son économie étant largement tournée vers l'exportation, elle maintient une politique ouverte sur l'extérieur, avec relativement peu de réglementations applicables aux flux d'IDE, même si quelques restrictions visent des entreprises particulières, notamment le principal constructeur automobile allemand et le plus gros fournisseur de gaz et d'électricité<sup>2</sup>. Néanmoins, les flux d'investissements directs de l'étranger sont restés faibles par rapport aux entrées enregistrées dans d'autres grandes économies européennes, en dépit d'une certaine progression ces dernières années, les réformes du régime de gouvernement d'entreprise et

### Encadré 5.1. Avantages de la réforme de la réglementation en Allemagne

Les réformes de la réglementation favorisent la performance économique de diverses manières. Un environnement plus concurrentiel tend à accroître la production et l'investissement, et augmente le bien-être du consommateur en stimulant le pouvoir d'achat mais aussi l'emploi – par le biais d'une réduction des possibilités de recherche de rente. Une réforme réglementaire propice à la concurrence sur les marchés de produits accélère aussi la croissance de la productivité en favorisant l'innovation, les entreprises étant davantage incitées à adopter les meilleures pratiques. Une réforme de la réglementation des marchés de biens et services utilisés comme intrants intermédiaires (services professionnels, par exemple) fortifie la productivité dans tous les secteurs de l'économie, en favorisant une utilisation plus efficiente des biens intermédiaires<sup>1</sup>.

La croissance vigoureuse de la productivité observée ces dix dernières années dans les services de communications ainsi que dans les secteurs du gaz et de l'électricité permet de penser que la réforme de la réglementation a stimulé la performance. Par ailleurs, dans ces deux catégories d'activités, les marges moyennes estimées entre les prix et le coût moyen au cours de la même période semblent avoir été relativement élevées (graphique 5.1), encore que ces estimations ne reflètent pas intégralement les possibles évolutions récentes. Dans les services de télécommunications, en particulier, les prix ont baissé notablement ces dernières années.

Tableau 5.1. Croissance de la productivité du travail 1993-2002<sup>1</sup>

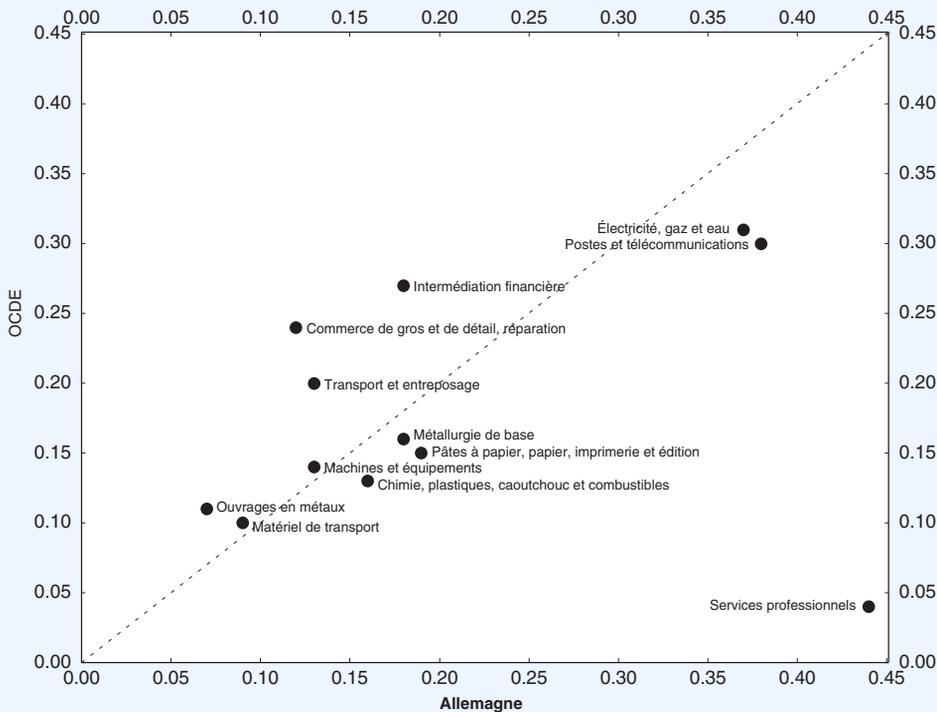
	CAN	DEU	DNK	FRA	GBR	ITA	JPN	NLD	SWE	US
Ensemble du secteur manufacturier	3.0	2.4	3.6	3.8	2.1	1.6	3.5	2.9	7.0	5.1
Machines et matériel	3.0	2.8	4.2	7.1	2.9	1.7	6.8	2.0	14.1	14.7
Machines de bureau, machines comptables et matériel de traitement de l'information	17.8	11.4	25.6	17.1	11.6	1.9	n.d.	n.d.	5.4	n.d.
Équipements et appareils de radio, télévision et communication	0.0	6.8	3.9	19.1	6.7	n.d.	n.d.	n.d.	41.3	n.d.
Électricité, gaz et eau	1.9	4.2	2.4	2.4	6.9	6.2	3.2	3.2	1.4	3.2
Services aux entreprises	1.9	1.3	1.4	0.0	2.1	0.6	1.8	0.9	1.4	2.2
Commerce de détail, sauf d'automobiles; réparation d'articles domestiques	n.d.	0.2	-0.4	1.2	2.2	0.9	n.d.	0.8	n.d.	n.d.
Transport et entreposage	2.6	3.1	5.5	1.5	3.0	1.1	-2.1	1.3	1.9	1.5
Postes et télécommunications	3.8	13.5	6.4	4.4	7.7	9.4	12.5	8.3	6.3	3.7
Intermédiation financière	3.1	3.5	2.5	-0.8	2.3	1.7	4.6	0.1	1.9	3.7

1. Valeur ajoutée en termes réels par nombre de salariés, 1993-2002 ou dernière année connue.

Source : OCDE.

Ces dix dernières années, les marges semblent aussi avoir été élevées dans le secteur des professions libérales, dont la réglementation l'une des plus restrictives de la zone OCDE. En revanche, les marges ont été faibles dans l'intermédiation financière et le commerce de détail et de gros, qui se caractérisent par des niveaux de concentration relativement bas, ainsi que dans le transport. Pour ce dernier secteur, l'étroitesse des marges peut s'expliquer en partie par une réglementation des transports aériens plus concurrentielle que dans d'autres pays européens, encore que les marges prix-coûts puissent aussi être affectées par le rôle prépondérant des collectivités locales dans les services de transport public. Comme dans la plupart des autres pays, le secteur ferroviaire devrait être davantage ouvert à la concurrence.

La réforme de la réglementation pourrait par exemple améliorer les résultats de l'innovation dans les technologies à forte intensité de R-D, notamment la biotechnologie et les TIC, où la performance de l'Allemagne apparaît moins satisfaisante que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE (voir l'Étude de 2004). De fait, les secteurs de services et manufacturiers producteurs de TIC ont affiché des taux élevés de croissance de la productivité, mais le poids économique de ces activités

Encadré 5.1. **Avantages de la réforme de la réglementation en Allemagne (suite)**Graphique 5.1. **Marges au niveau sectoriel en Allemagne et dans d'autres pays de l'OCDE<sup>1</sup>**

1. L'unité est la différence par rapport à 1; une valeur de 0,28 signifie que le rapport prix/coût est de 1,28. Période variable selon le secteur et le pays. Pour l'Allemagne, la période retenue pour l'estimation des marges est 1993-2002. La période maximale pour les autres pays est 1975-2002. La marge correspond à la moyenne pour l'ensemble de la période. Les résultats pour l'OCDE prennent en compte 17 pays membres.

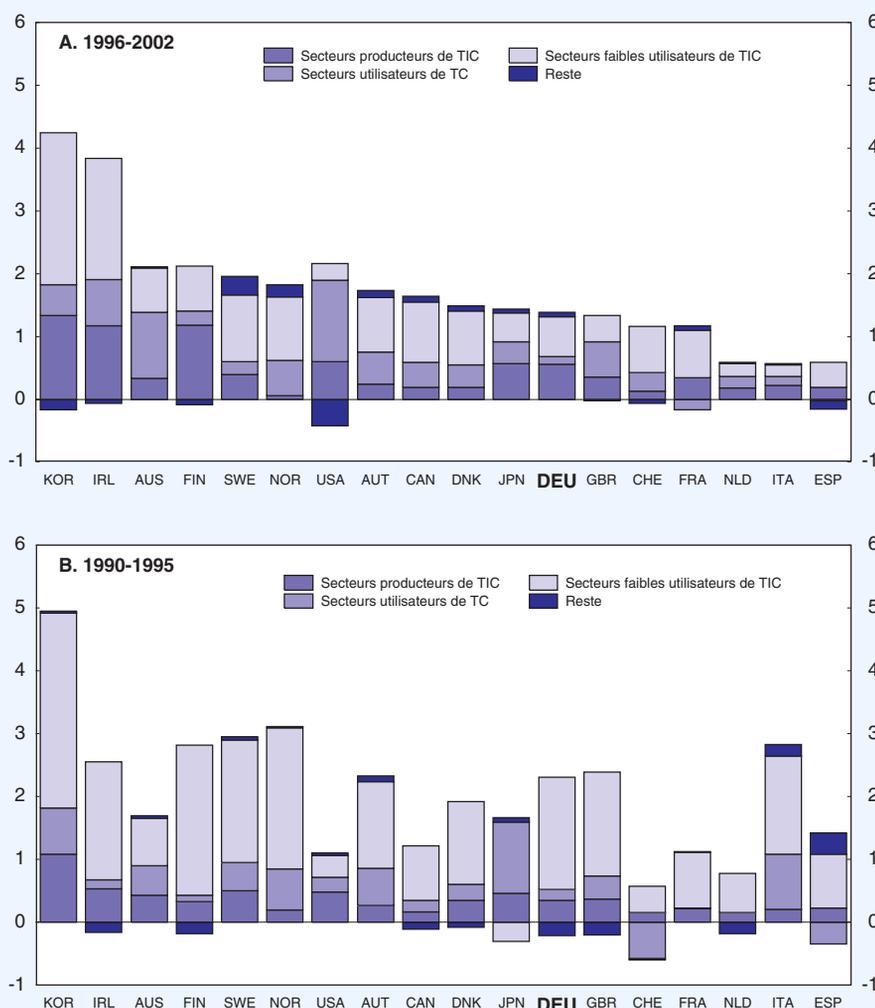
Source : OCDE, base de données STAN et calculs du Secrétariat.

est plus réduit que dans les autres pays de l'OCDE. La création d'entreprises joue un rôle particulièrement important pour l'innovation dans ces domaines. Or, le rythme des créations est resté faible en Allemagne ces dernières années. Tandis que les obstacles administratifs à la création d'entreprises exercent probablement un impact direct, les données internationales disponibles montrent que, d'une manière générale, l'ampleur de la réglementation anticoncurrentielle explique en partie les écarts de taux d'entrée d'un pays à l'autre<sup>2</sup>.

La réforme de la réglementation pourrait aussi renforcer la contribution des investissements en matériel TIC à la croissance de la productivité. L'analyse empirique montre que le niveau d'instruction et la concurrence sur les marchés de produits sont l'un et l'autre étroitement liés à l'utilisation de TIC, et que l'effet préjudiciable d'une réglementation anticoncurrentielle sur la croissance de la productivité est maximal dans les secteurs à forte intensité de TIC<sup>3</sup>. La contribution de l'utilisation de TIC à la croissance de la productivité apparaît plutôt faible en Allemagne (voir également l'Étude de 2004), et rien n'indique qu'il y ait eu un rattrapage ces derniers temps. La part des TIC dans l'investissement total en équipements reste relativement réduite, et les services utilisateurs de TIC n'ont guère contribué aux gains de productivité (graphique 5.2). En particulier, la croissance de la productivité dans le commerce de gros et de détail, l'un des secteurs qui font le plus appel aux TIC, s'est révélée médiocre, alors même que l'investissement en TIC y semble plus élevé que dans d'autres pays européens<sup>4</sup>. De fait, on le verra plus loin, la réglementation du secteur de la distribution de détail a très probablement contribué à la faiblesse relative des gains de productivité<sup>5</sup>.

Encadré 5.1. **Avantages de la réforme de la réglementation en Allemagne (suite)**Graphique 5.2. **Contribution sectorielle à la croissance de la productivité du travail<sup>1</sup>**

En pourcentage



1. Classement en fonction de la croissance totale de la productivité du travail. La productivité du travail est la valeur ajoutée par personne employée.

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE.

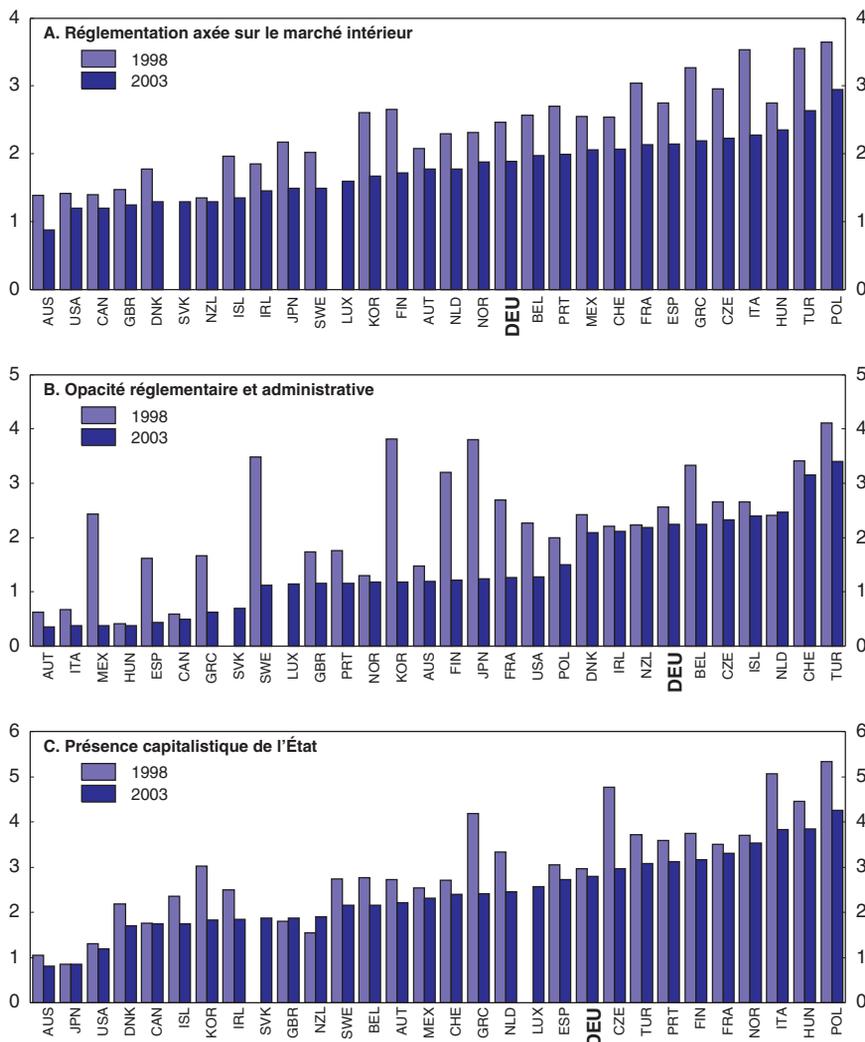
1. Voir OCDE (2005c) pour des données empiriques concernant l'impact des réformes sectorielles dans l'ensemble de l'économie via l'utilisation des biens intermédiaires.
2. Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 460, OCDE, Paris.
3. Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 460, OCDE, Paris.
4. IFO (2005) *Stand und Perspektiven der « New Economy » in ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU aus deutscher Sicht*, qui compare le niveau de l'investissement en TIC dans 4 secteurs gros utilisateurs de TIC, à savoir la banque, le commerce de gros et de détail, la construction automobile et la construction de machines, en Allemagne, en France, en Italie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède. Dans ces secteurs, l'investissement en TIC ne paraît pas plus faible en Allemagne que dans les autres pays.
5. Les comparaisons entre pays sont toutefois faussées par l'évolution des heures travaillées, la productivité étant mesurée par travailleur.

de la fiscalité du capital ayant facilité les prises de participation étrangères dans les entreprises allemandes<sup>3</sup>. Le volume d'activité des filiales de sociétés étrangères est également assez faible<sup>4</sup>. On peut en conclure que des facteurs autres que la réglementation de l'IDE réduisent sans doute l'activité des entreprises sous contrôle étranger en Allemagne.

En ce qui concerne la réglementation intérieure, l'Allemagne occupe un rang moins favorable dans les comparaisons internationales (graphique 5.3). Les obstacles à l'entrepreneuriat sont relativement élevés, en partie à cause des charges administratives assez lourdes qui pèsent sur les entreprises. Comme les formalités administratives constituent des coûts irrécupérables, elles favorisent probablement les entreprises en place aux dépens des entrants, et elles peuvent s'avérer particulièrement onéreuses pour les entrants étrangers potentiels. Par ailleurs, ces dernières années les progrès de la privatisation ont été plus lents en Allemagne que dans d'autres pays de l'OCDE.

Graphique 5.3. **Réformes de la réglementation des marchés de produits**

Indicateur de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif



Source : Conway, P., V. Janod, et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries, 1998 to 2003 », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 419, OCDE, Paris.

**... les gains induits d'une poursuite de la réforme de la réglementation seraient élevés**

À partir d'indicateurs synthétiques de l'orientation de la politique réglementaire, qui sont incorporés dans les régressions de la productivité de la main-d'œuvre, on peut avoir une idée approximative de l'impact de la réforme de la réglementation sur la performance économique. Les estimations obtenues devraient toutefois être considérées comme indiquant l'ordre de grandeur possible des effets sur la performance, car elles dépendent d'un certain nombre d'hypothèses de modélisation et sont sujettes à une incertitude statistique. De surcroît, elles ne prennent pas en compte les réformes entreprises depuis 2003. Ces réserves faites, le niveau global de la productivité du travail pourrait augmenter de quelque 5 % au bout de 20 ans à la suite de l'adoption dans sept industries de réseau de la réglementation reflétant les meilleures pratiques. Les gains d'emploi pourraient aussi être considérables<sup>5</sup>. De plus, on estime que l'adoption des réglementations sectorielles reflétant les meilleures pratiques dans les services spécialisés et le commerce de détail accroîtrait les niveaux de productivité globale de plus de 3 % au bout de dix ans<sup>6</sup>.

**Le droit commun de la concurrence et les institutions qui s'y rattachent sont efficaces**

L'Allemagne a un régime général de la concurrence bien développé, avec des règles bien comprises et des pratiques d'application stables. L'Office fédéral des ententes est un organisme d'exécution puissant et expérimenté, qui se caractérise par sa culture institutionnelle indépendante. L'Allemagne a été l'un des premiers pays d'Europe à adopter et appliquer un mécanisme de contrôle rigoureux des fusions, et son programme de lutte contre les ententes est parmi les plus efficaces.

La loi contre les restrictions de la concurrence (GWB) a été sensiblement modifiée en 2005, de nombreuses modifications s'inspirant des aménagements récents du droit de la concurrence de l'Union européenne. On peut citer la création d'un nouveau cadre analytique pour l'évaluation des accords restrictifs, l'attribution de nouveaux pouvoirs d'exécution à l'Office fédéral des ententes et le renforcement des incitations à intenter des actions privées. Toutefois, en ce qui concerne l'abus de position dominante, le droit allemand conserve l'optique traditionnelle de la « relation équitable », de sorte que la législation sur la concurrence est considérée comme un outil destiné à protéger les petites et moyennes entreprises contre une concurrence agressive de la part des grandes sociétés. Contrairement à un nombre croissant d'autres pays de l'OCDE, l'Allemagne n'a pas voulu évoluer vers une approche plus économique qui donnerait davantage d'importance à la question de savoir si le comportement des acteurs du marché a ou non des effets préjudiciables sur la concurrence et sur le bien-être du consommateur.

**Les institutions sont solides**

Le principal organisme d'exécution est l'Office fédéral des ententes<sup>7</sup>. C'est à la faveur d'une pratique cohérente affirmée de longue date et de son cadre légal que l'Office a acquis la réputation d'un organisme indépendant qui prend ses décisions sans céder aux influences politiques et sans tenir compte d'autres dispositions que celles qui visent la concurrence. Le ministre de l'Économie et de la Technologie est habilité à formuler uniquement des instructions générales concernant les décisions de l'Office, mais ce pouvoir n'a été que très rarement utilisé. L'indépendance par rapport aux instances politiques tient en outre à la structure de l'Office, les décisions étant rendues par des

« divisions » indépendantes. Le président de l'Office, qui est nommé par le ministre compétent, ne peut influencer le contenu des décisions<sup>8</sup>. Le ministre peut aussi annuler des décisions négatives de l'Office dans le domaine des fusions s'il estime que les avantages pour l'ensemble de l'économie l'emportent sur les restrictions de la concurrence. Ces interventions, rares au demeurant, suscitent la controverse et attirent l'attention des médias. Actuellement, l'Allemagne n'a pas d'organisme fédéral chargé de la protection des consommateurs, mais la législation de l'UE l'oblige à en créer un pour les litiges transfrontaliers. Il semble naturel que l'Office fédéral des ententes accueille ce nouvel organisme fédéral. L'expérience d'autres pays de l'OCDE donne à penser qu'on peut obtenir d'importants effets de synergie en regroupant au sein d'une même instance la mise en œuvre du droit de la politique de la concurrence et la protection des consommateurs. Par conséquent, l'organisme chargé de la protection des consommateurs devrait être rattaché à l'Office fédéral des ententes.

L'Office fédéral des ententes n'a pratiquement pas changé de taille au cours de la décennie écoulée, alors qu'il a assumé de nouvelles responsabilités en tant qu'instance de recours dans les affaires concernant les marchés publics. S'il est difficile de comparer avec d'autres autorités de la concurrence, on peut observer que les effectifs de l'Office sont inférieurs à ceux des organismes homologues de plusieurs autres pays de l'OCDE (Canada, France, Pays-Bas) et à peu identiques à ceux de l'Office britannique de la concurrence (Office of Fair Trading, OFT). En particulier, l'accroissement des activités d'exécution à la suite de la modernisation de l'UE et de la création du Réseau européen de la concurrence (REC) exigerait un personnel plus étoffé. Contrairement à ce qu'ont fait de plus en plus d'autorités de la concurrence dans les autres pays de l'OCDE, l'Office fédéral des ententes n'a pas créé d'unité économique distincte. De nombreuses autorités de la concurrence ont constaté que la concentration de l'expertise économique en matière d'organisation industrielle dans une unité économique séparée, sous la houlette d'un « économiste en chef », permet d'accroître la visibilité et d'améliorer la qualité de l'analyse économique dans le contexte de l'application du droit de la concurrence. Il faudrait donc renforcer les capacités d'analyse économique de l'Office. À cet effet, une unité séparée chargée de l'analyse économique devrait être installée au sein de l'Office fédéral des ententes. En outre, il apparaît souhaitable d'étoffer les effectifs de l'Office pour mieux répondre aux nouveaux besoins en matière d'application des dispositifs et d'analyse.

L'Office fédéral des ententes a essentiellement pour rôle de faire appliquer la réglementation. L'Office n'est pas officiellement mandaté pour examiner les projets de loi sous l'angle de leur impact sur la concurrence, ce qui peut limiter l'efficacité pour la défense de la concurrence; il conseille néanmoins le gouvernement pour ses projets de loi. En outre, les consultations publiques et les contributions écrites officielles occupent traditionnellement une large place dans l'élaboration des lois et règlements. Depuis les réformes de 2005, l'Office est habilité à entreprendre des enquêtes sectorielles, ce qui peut lui offrir de nouvelles possibilités de promouvoir la concurrence. D'une manière générale, les questions de politique sont du ressort du ministre, la Commission des monopoles jouant un important rôle consultatif.

## **La nouvelle législation s'inspire des modifications récentes du droit de la concurrence de l'UE**

### **Les règles sur les accords restrictifs ont été alignées sur le droit de l'UE**

Les accords entre des entreprises par ailleurs indépendantes peuvent nuire à la concurrence. Généralement, ces « accords restrictifs » limitent la rivalité horizontale entre les concurrents (c'est le cas par exemple des « ententes injustifiables ») ou contrôlent des aspects verticaux de la distribution. Les modifications de 2005 de la loi contre les restrictions de la concurrence ont créé un nouveau cadre, en parallèle avec la nouvelle approche adoptée par la Commission européenne. Les critères juridiques régissant les accords restrictifs s'appliquent désormais directement, sans procédure de notification et d'agrément. Même si le système précédent<sup>9</sup> reposait sur de solides principes économiques, des raisons pratiques ont justifié la décision de reprendre le modèle européen, compte tenu en particulier des réformes apportées en 2004 au droit de la concurrence de la Communauté européenne qui décentralisaient la mise en application et qui visaient une plus grande cohérence entre le droit national et le droit européen de la concurrence<sup>10</sup>. L'utilisation d'un cadre identique devrait limiter les conflits de compétence.

### **La réglementation de l'abus de position dominante vise toujours à protéger les petits et moyennes entreprises (PME)**

L'interdiction des pratiques abusives ne s'applique pas seulement aux entreprises considérées comme exerçant une position « dominante » sur le marché, avec des présomptions légales de domination se fondent sur des seuils relativement bas<sup>11</sup>. Les interdictions à l'encontre de la discrimination par les prix et de l'« entrave induite » sans justification objective s'appliquent aussi lorsque des petites entreprises se trouvent dans une situation de « dépendance économique »<sup>12</sup>. La loi contre les restrictions de la concurrence définit aussi la vente fréquente à perte comme un abus si elle gêne indûment les PME et n'a aucune justification acceptable.

Compte tenu de son cadre légal et de ses objectifs, le droit de la concurrence est parfois considéré comme un outil permettant de protéger les petites et moyennes entreprises contre la concurrence agressive des grandes sociétés<sup>13</sup>. Un abus peut être constaté lorsqu'il y a lieu de craindre qu'une pratique ne compromette la situation de petits concurrents, même si la pratique en cause est jugée efficiente et propre à augmenter le bien-être du consommateur. Il en est résulté des décisions qui ne peuvent pas être justifiées en termes de bien-être pour le consommateur, puisque rien n'oblige à démontrer qu'un comportement déterminé portera (probablement) préjudice à la concurrence<sup>14</sup>. Par cette approche, l'Allemagne se distingue de beaucoup d'autres pays de l'OCDE, où les autorités de la concurrence sont de plus en plus nombreuses à mettre l'accent sur les effets préjudiciables pour le bien-être des consommateurs, reconnaissant qu'une mise en application trop extensive risque de décourager une concurrence agressive mais légitime qui peut profiter aux consommateurs, et de protéger au contraire des concurrents moins efficaces<sup>15</sup>. La décision de l'Office fédéral des ententes dans l'affaire *WalMart* montre bien qu'une politique visant à protéger les petites entreprises indépendantes peut en fin de compte nuire aux consommateurs (encadré 5.2). L'Office devrait adopter une approche qui repose davantage sur l'analyse des effets économiques probables du comportement d'une entreprise et qui s'emploie moins à protéger les petites entreprises en raison même de leur faible taille.

### Encadré 5.2. **L'affaire WalMart**

Dans l'affaire WalMart, l'Office fédéral des ententes s'est fondé sur l'interdiction de la vente à perte pour interdire à trois grands distributeurs à bas prix (WalMart, Aldi, Lidl) de vendre à perte certains produits alimentaires de première nécessité, jugeant préoccupante la position de marché dominante de ces trois entreprises par rapport aux épiceries indépendantes. L'Office n'avait pas à établir que le comportement en question pouvait nuire à la concurrence, et la Cour Suprême, en confirmant pour l'essentiel la décision de l'Office, a rappelé que la constatation d'une infraction ne dépendait pas de la détermination d'un effet préjudiciable. L'Office fédéral des ententes a justifié sa décision en faisant valoir que le comportement des trois enseignes à bas prix n'était bénéfique pour les consommateurs qu'à court terme (sous la forme de prix plus bas), mais qu'il aurait probablement été préjudiciable aux consommateurs à long terme, car les détaillants indépendants auraient dû finalement sortir du marché, les trois enseignes pouvant alors augmenter leurs prix. En revanche, l'OCDE\* a exprimé ailleurs la position selon laquelle une analyse économique n'aurait pas abouti à une décision d'interdiction puisque le comportement des trois distributeurs à bas prix a en fait profité aux consommateurs (qui ont bénéficié de prix plus bas) et qu'il n'y avait pas d'éléments de preuve crédibles montrant que leur comportement porterait probablement préjudice aux consommateurs dans le long terme : il n'a pas été établi que les épiciers indépendants quitteraient en définitive le marché, pas plus qu'il n'apparaît plausible que l'un quelconque des trois distributeurs à bas prix soit finalement en mesure de relever ses prix après la sortie du marché des points de vente indépendants et des distributeurs à bas prix concurrents.

\* OCDE (2005c).

### ***Des procédures efficaces de contrôle des fusions ont été conservées***

L'Allemagne a un système bien établi de contrôle des fusions, qui repose sur des procédures efficaces et sur un critère de validation clair. L'Office fédéral des ententes peut interdire des fusions qui « créent ou renforcent une position dominante ». Le critère d'examen est resté inchangé en 2005 lors de la réforme de la loi contre les restrictions de la concurrence. Par conséquent, l'analyse des fusions se focalise toujours sur les changements structurels résultant d'une fusion et donne moins d'importance aux critères économiques pour l'évaluation des effets concurrentiels probables de la fusion. Même si une fusion crée une position dominante, l'Office fédéral des ententes peut l'autoriser si les parties démontrent que cette opération améliorera les conditions concurrentielles sur un autre marché, et que les améliorations l'emporteront sur les effets de la position dominante.

### ***La mise en application pourrait gagner en efficacité***

Les enquêtes et poursuites visant les ententes injustifiables constituent l'une des premières priorités pour l'application du droit de la concurrence, et l'Office fédéral des ententes a élaboré l'un des programmes anti-ententes les plus efficaces de la zone OCDE. Une unité des ententes spécialisée est chargée des enquêtes dans ce domaine. Les sanctions infligées aux membres d'une entente peuvent être extrêmement lourdes. À titre d'exemple, le montant total des amendes a dépassé 700 millions d'euros dans une affaire d'entente entre cimentiers, et plus récemment, des compagnies d'assurances se

sont vu réclamer quelque 150 millions d'euros. Les poursuites pénales ne sont possibles qu'en cas de trucage des offres. Dans ces affaires, l'autorité chargée des poursuites a intenté un certain nombre d'actions et a même obtenu des peines de prison. Le risque réel de lourdes sanctions rend crédible le programme de clémence de l'Office qui est en place depuis 2000.

Les réformes de 2005 ont renforcé les pouvoirs d'enquête et d'exécution de l'Office fédéral des ententes, en procédant dans nombre de cas aux ajustements exigés en vertu de la nouvelle réglementation de l'UE. La méthode de calcul des amendes a été également modifiée. Désormais, les amendes peuvent atteindre 10 % du chiffre d'affaires annuel d'une entreprise. La méthode précédente, qui prévoyait que les amendes pouvaient atteindre le triple des gains illicites obtenus à la faveur du comportement illégal, s'accordait davantage avec la théorie économique de la dissuasion. Toutefois, dans le passé, il s'est avéré difficile de déterminer l'ampleur des gains illicites, et la nouvelle méthode est plus conforme aux pratiques de la plupart des autres autorités de la concurrence en Europe. Néanmoins, les procédures actuelles, qui mettent l'accent sur l'imposition d'amendes aux personnes physiques plutôt qu'aux personnes morales, tendent à devenir compliquées et très longues. Le procureur public doit intervenir si les parties intentent une action en justice, et plusieurs années peuvent s'écouler avant qu'un tribunal confirme la condamnation à une amende. Il faut rendre plus efficaces les procédures d'imposition des amendes.

Dans les affaires de concurrence, les actions privées jouent déjà un rôle plus important en Allemagne que dans le reste de l'Europe. À titre d'exemple, depuis 2002, les parties privées sont apparues dans plus de 900 affaires de concurrence, le plus souvent dans le contexte de mesures injonctives contre des abus de position dominante. Les réformes de 2005 ont cherché à faciliter les actions privées en dommages-intérêts. Parmi les dispositions prises en 2005, on peut citer une définition plus large du groupe qui est habilité à intenter une action; des mesures qui allègent la charge de la preuve pour le demandeur sur certains points; un rôle accru des organismes de consommateurs dans les actions civiles, en leur permettant d'obtenir la restitution des gains illicites. Un élément nouveau important est la reconnaissance, devant les tribunaux allemands, des décisions de la Commission européenne, ainsi que des tribunaux et des autorités de la concurrence des États membres, qui constatent une infraction au droit de la concurrence de l'UE. En revanche, les réformes de 2005 n'ont pas abordé deux aspects qui pourraient stimuler considérablement les actions privées : les règles concernant la production d'éléments de preuve (communication de documents durant la phase d'enquête ou d'instruction) et l'octroi de dommages-intérêts multiples. Cependant, le droit constitutionnel allemand pourrait limiter dans une certaine mesure les réformes allant dans ce sens.

## Les participations de l'État et le soutien à l'industrie revêtent encore beaucoup d'ampleur

Les participations de l'État dans les entreprises restent considérables (encadré 5.3) et se concentrent plus particulièrement dans les industries de réseau, ce qui peut faire craindre des conflits d'intérêts (voir plus loin). Les aides publiques aux entreprises sont également plus généreuses que dans les autres pays, le secteur manufacturier et les charbonnages bénéficiant de niveaux élevés de soutien<sup>16</sup>. La plupart des aides à l'industrie manufacturière ont eu pour but de stimuler le développement régional, en particulier en

### Encadré 5.3. Participations de l'État dans le secteur des entreprises

L'État fédéral détient – en partie via la banque Kreditanstalt für Wiederaufbau, entièrement à capitaux publics, 41,7 % du capital du prestataire historique de services postaux, *Deutsche Post AG (DPAG)*, qui lui-même détient une participation majoritaire dans une grande banque de détail (*Postbank*) et 38 % de l'opérateur historique de télécommunications, *Deutsche Telekom AG (DTAG)*. L'État possède la totalité du capital de l'opérateur de chemins de fer, *Deutsche Bahn AG (DBAG)*. Avec le développement international des opérateurs des services postaux et ferroviaires, l'État a également acquis des participations indirectes dans des activités commerciales à l'étranger.

Dans le secteur de l'énergie, les compagnies municipales de services d'utilité publique contrôlent la plus grande partie du réseau de distribution d'électricité et de gaz, encore que certaines d'entre elles aient été privatisées. En outre, les entreprises de services publics interviennent souvent dans la prestation d'autres services, notamment les structures de loisirs (piscines, par exemple), les transports locaux et, dans certains cas, les services de télécommunications. Les Länder et les communes détiennent aussi des participations importantes dans les grandes compagnies verticalement intégrées de transport d'électricité et de gaz (*RWE, EON*). Les administrations infranationales possèdent en outre des intérêts substantiels dans le secteur bancaire, où les banques contrôlées par les Länder et les communes jouent un rôle important. Les trois niveaux d'administration ont des intérêts dans les opérateurs aéroportuaires et portuaires, plus quelques participations dans les industries manufacturières.

Allemagne orientale. Environ un tiers des aides totales ont été attribuées à titre individuel, au lieu d'être mises à la disposition des entreprises d'une région ou d'une branche particulière, par exemple à des fins de renflouement ou de restructuration, démarche qui est sans doute particulièrement préjudiciable car elle affaiblit la concurrence et dissuade les entreprises d'améliorer leur efficacité.

De nombreux programmes publics de soutien s'adressent aux PME (*Mittelstand*) : une liste officielle en recense environ 800<sup>17</sup>. Ces aides comprennent des taux d'amortissement favorables, des programmes de crédits bonifiés et de garanties de crédits et des subventions à l'innovation, dont l'octroi est souvent réservé aux entreprises en deçà d'un certain seuil de taille<sup>18</sup>. Ainsi, un programme de coopération entre les PME et les établissements de recherche est accessible aux entreprises dont l'effectif ne dépasse pas 250 salariés ou le chiffre d'affaires 50 millions d'euros. Toutefois, ces limites risquent d'avoir un effet contre-incitatif non voulu sur le développement des entreprises. De surcroît, elles peuvent fausser la concurrence entre les entreprises qui sont éligibles aux subventions et celles qui ne le sont pas. Les coûts d'information élevés sont susceptibles de freiner la participation aux programmes, les entreprises en place, familiarisées avec les dispositifs en vigueur, étant probablement avantagées par rapport aux nouveaux entrants. Les aides d'État aux entreprises devraient être progressivement supprimées, sauf s'il s'avère que l'aide est à même de compenser des pertes d'efficacité résultant d'un dysfonctionnement du marché. Des limites de taille des entreprises ne devraient être appliquées pour l'octroi des aides qu'en cas de distorsions du marché au détriment des petites entreprises.

## Les charges administratives de l'entreprise sont excessives

Le gouvernement fédéral s'est employé à réduire les coûts administratifs imposés aux entreprises et aux particuliers<sup>19</sup>. Mais les nouvelles entreprises et les petites entreprises restent touchées par la lourdeur des charges administratives. La création d'une société à responsabilité limitée nécessite des formalités relativement complexes par rapport aux autres pays; le nombre des démarches requises et les délais de démarrage sont supérieurs à la moyenne<sup>20</sup>. D'une manière plus générale, étant donné que les charges administratives totales sont largement indépendantes de la taille de l'entreprise, les réglementations pèsent tout particulièrement sur les petites entreprises. Selon une enquête réalisée auprès des petites et moyennes entreprises, le temps consacré par salarié aux tâches administratives est plus de 11 fois plus long pour les entreprises de 11 salariés au maximum que pour les sociétés de 500 salariés ou plus. En outre, la proportion d'entreprises faisant état de charges administratives lourdes ou très lourdes est passée de quelque 48 % en 1994 à 70 % en 2003<sup>21</sup>. On estime que les entreprises de 20 salariés ou moins représentent environ 90 % de l'effectif total des entreprises allemandes<sup>22</sup>, et la part de valeur ajoutée générée par les PME apparaît élevée au regard des autres pays. Dans ce contexte, l'impact d'une déréglementation administrative sur l'activité économique sera sans doute très marqué. Le gouvernement se propose de réduire encore les charges administratives. Il prépare en particulier une série de textes qui relèveront les seuils auxquels s'applique l'intégralité des règles comptables, abrègeront les délais de délivrance des autorisations, allègeront les obligations statistiques, rationaliseront les procédures de vérification et faciliteront l'application des réglementations par les entreprises privées.

Les entreprises estiment que l'évaluation de l'impôt et la rétrocession des impôts et des charges sociales aux autorités fiscales contribuent au niveau élevé des coûts administratifs. De fait, le régime allemand d'imposition des revenus et des bénéfices comprend une multitude de dispositions spéciales et d'exonérations résultant de lois, des décrets et décisions judiciaires, ce qui engendre un degré de complexité difficile à maîtriser même pour des fiscalistes.

À plusieurs égards, s'agissant par exemple des normes techniques imposées pour l'équipement ou la conception des postes de travail, des restaurants et des magasins à des fins de sécurité ou de protection de l'environnement, la réglementation affectant le comportement des entreprises est détaillée et axée sur les moyens à mettre en œuvre. En vertu de la loi sur les postes de travail, jusqu'à ces derniers temps des dispositions précises régissaient le mode de circulation de l'air, la température de chauffage et l'éclairage ainsi que les propriétés des sols, des murs, des fenêtres et des portes. Il en va de même de l'équipement de différents types de pièces telles que toilettes, sanitaires, pièces de repos et salles consacrées au travail. Les dimensions autorisées des pièces sont définies par rapport au nombre de salariés, à la durée quotidienne du travail et aux équipements intérieurs. Les dispositions techniques appliquées aux installations dissuadent les entreprises de rechercher des solutions à la fois satisfaisantes et efficaces. Cela tend à alourdir les coûts et à freiner l'innovation de produit ou de procédé. De plus, il existe parfois des dispositions différentes qui régissent des caractéristiques similaires de façons différentes, voire contradictoires<sup>23</sup>. Il faut donc s'employer à remplacer la réglementation définissant les moyens par une réglementation qui fixe les objectifs à atteindre. La mise en vigueur à l'automne 2004 d'une loi révisée sur les postes de travail est une première étape en ce sens. Les dispositions visant les moyens ont été quelque peu simplifiées, et une commission a été chargée d'élaborer de nouvelles directives techniques en vue de garantir les normes de

sécurité définies dans la nouvelle loi. Il conviendrait à cette occasion de s'orienter davantage vers des objectifs de résultat. À titre d'exemple, la spécification détaillée des caractéristiques des locaux devrait faire place à des dispositions générales prévoyant que les lieux de travail doivent être organisés de façon à répondre aux normes courantes de sécurité d'hygiène, d'ergonomie, etc. Il appartiendrait aux entreprises de respecter ces normes de la façon la plus efficiente possible, et un audit externe vérifierait que la réglementation est observée. On obtiendrait sans doute des conditions de sécurité et d'hygiène plus satisfaisantes en établissant des normes générales qu'en appliquant des prescriptions très détaillées aux moyens de production, les employeurs étant susceptibles de se donner une marge de sécurité en termes de respect des normes. De plus, il convient de recenser les domaines dans lesquels l'obligation d'agrément des installations peut être supprimée, la conformité avec les réglementations faisant simplement l'objet de contrôles.

La dispersion des compétences entre différents organismes de contrôle, par exemple en ce qui concerne les propriétés techniques des équipements, vient aggraver les charges administratives. Tandis que les autorités municipales de contrôle des activités industrielles et commerciales (*Gewerbeaufsichtsämter*) sont généralement chargées de vérifier le respect des règles de sécurité, d'autres organismes ou des entreprises agréées par les autorités publiques effectuent des contrôles supplémentaires relatifs à des prescriptions spécifiques, par exemple les règles de sécurité visant les activités de transformation de denrées alimentaires ou l'exploitation des restaurants et le fonctionnement des ascenseurs. En outre, les associations professionnelles (*Berufsgenossenschaften*), qui assurent contre les accidents du travail, contrôlent le respect des règles de prévention des accidents qu'elles ont édictées. Cette dispersion des compétences entraîne une multiplication des contrôles à des fins similaires, qui pèse sur les ressources des entreprises. Il convient donc de confier à un seul organisme toutes les opérations de contrôle à vocation analogue. Il pourrait s'agir d'une société du secteur privé dotée de l'expertise technique nécessaire, qui serait mandatée et agréée par les autorités publiques. Il faut également veiller à ce que les critères de vérification soient appropriés aux différents degrés de risque résultant de l'exploitation d'équipements dans des entreprises de différents types et de différentes tailles, de manière à éviter les contrôles excessifs.

L'inefficacité administrative vient aussi de ce que la prestation de certains services est elle-même assujettie à une réglementation pesante et n'est pas soumise aux critères du marché. En vertu du droit public, les associations professionnelles (*Berufsgenossenschaften*) ont le monopole de l'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles. Elles sont habilitées à établir des règles de prévention des accidents et à contrôler le respect de ce dispositif par les entreprises. Elles sont régies selon le principe coopératif (*Selbstverwaltung*), avec représentation paritaire des employeurs et des salariés au conseil de gestion. Cette approche administrative n'incite guère à contenir les charges administratives des entreprises associées à la prévention des accidents. De fait, les entreprises estiment que l'organisation actuelle alourdit le fardeau qu'impose déjà l'opacité administrative<sup>24</sup>. Les compétences en matière de réglementation et de contrôle doivent être séparées des activités d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.

D'une manière plus générale, pour alléger durablement la charge administrative des entreprises, il faut mettre en place une analyse d'impact des réglementations qui évalue le coût et les avantages potentiels, pour l'entreprise, des réglementations nouvelles et

existantes. Certains pays, notamment le Danemark et les Pays-Bas, se fixent des objectifs de réduction des formalités et déterminent leur législation en conséquence. Le gouvernement fédéral a créé un groupe de travail chargé de recenser les prescriptions réglementaires qui appellent un réexamen. Tandis que cette initiative a déjà déclenché des actions législatives, dans le passé les démarches de ce type ont eu un caractère sporadique. À l'échelon des Länder, la Hesse et la Bavière ont montré l'exemple en créant des commissions chargées d'évaluer les coûts bureaucratiques des nouvelles lois, et il est également prévu d'examiner la réglementation en vigueur afin de la simplifier. À tous les niveaux d'administration, on devrait mettre en place des groupes d'experts chargés d'évaluer le fardeau que la réglementation existante fait peser sur les entreprises et les ménages. De plus, une analyse obligatoire d'impact de la réglementation destinée à déterminer les coûts et avantages des nouvelles lois devrait être incorporée au processus législatif, à la fois au niveau de la Fédération et à celui des Länder.

### La réglementation pose des défis considérables dans les activités de réseau

L'Allemagne a entrepris assez tôt d'ouvrir les secteurs de réseau à la concurrence, notamment celui des chemins de fer, qui a été ouvert dès 1994 aux prestataires de services de transport, et celui de l'énergie, où tous les consommateurs choisissent librement leur fournisseur depuis 1998. Cependant, le cadre réglementaire et la structure capitalistique de ces activités n'ont pas abouti à une concurrence durable. La libéralisation rapide s'est d'abord accompagnée de modifications relativement mineures du cadre réglementaire, la détermination des conditions d'accès au réseau étant soumise à un régime d'autorégulation et non à un organisme de tutelle sectorielle, et seules des obligations limitées ont été instaurées en ce qui concerne la séparation entre la fourniture de l'accès au réseau et les activités potentiellement concurrentielles. Cette démarche contraste avec l'approche adoptée dans la plupart des autres pays de l'OCDE, dont le Royaume-Uni, qui ont ouvert les marchés de l'énergie de façon plus progressive, ce processus s'accompagnant de réformes plus profondes de la réglementation, avec notamment la création d'une autorité de régulation sectorielle et la dissociation des liens capitalistiques dans les entreprises verticalement intégrées. Dans le secteur allemand des télécommunications, où une autorité de régulation sectorielle a été mise en place dès 1998, la concurrence s'est plus fermement établie, même si elle est toujours freinée par la position de force de l'opérateur historique dans la boucle locale. Reconnaisant les carences du cadre réglementaire de l'énergie, les pouvoirs publics ont élaboré une nouvelle législation pour y porter remède. Cette section aborde d'importants aspects de la réforme de la réglementation dans les industries de réseau, l'accent étant mis sur le secteur de l'énergie.

En 2004, le gouvernement a créé une autorité indépendante de régulation pour les secteurs de l'électricité et du gaz, comme l'exigeait la législation de l'Union européenne. La régulation du secteur de l'énergie a été confiée à l'autorité de régulation des télécommunications et de la Poste (RegTP), rebaptisée Agence fédérale des réseaux (*Bundesnetzagentur*, BNA). En 2006, les autorités ont chargé la BNA de réguler l'accès au réseau ferroviaire, si bien que toutes les grandes activités de réseau sont désormais placées sous la tutelle d'un organisme unique. Le choix d'un seul régulateur pour toutes les industries de réseau peut avoir certains avantages par rapport à la solution qui consiste à mettre en place un régulateur par secteur. En particulier, cela permet d'éviter les conflits de compétences entre autorités sectorielles et les distorsions résultant d'un manque de cohérence des approches réglementaires dans les différents secteurs. La création d'un

régulateur unique des réseaux permet aussi de réduire les risques d'une capture de la réglementation par les intérêts des entreprises présentes, qui rendrait moins efficace l'action proconcurrentielle de l'autorité de régulation. Par exemple, un régulateur unique peut redéployer plus aisément ses effectifs dans les différents secteurs dont il est chargé<sup>25</sup>, ce qui permet d'engager les agents moins longtemps sur un même secteur et de diversifier leurs perspectives de carrière

La BNA est officiellement séparée de l'État, mais sa structure institutionnelle nuit à son indépendance à certains égards. Le gouvernement peut donner instruction à la BNA de prendre certaines décisions. Les décisions sur les réglementations tarifaires ne peuvent être annulées que par un tribunal et sont prises par des agents qui ne font pas l'objet de nominations politiques; en revanche, les décisions sur le point de savoir quels segments de marché devraient être soumis à une réglementation *ex ante* sont prises par la « chambre présidentielle » de la BNA, composée du président et de ses vice-présidents, qui bénéficient de nominations politiques et qui peuvent être assez facilement démis de leurs fonctions. Par ailleurs, le gouvernement peut renouveler leur mandat initial. Afin de renforcer l'indépendance de l'autorité de régulation, il faut restreindre les possibilités pour le gouvernement de révoquer le président et les vice-présidents, allonger la durée de leur mandat et en supprimer le renouvellement. L'organisme de régulation ne devrait pas recevoir d'instructions de l'administration fédérale.

Il subsiste des participations publiques dans les industries de réseau, ce qui peut entraver la concurrence, car l'accès aux réseaux, qui sont souvent des monopoles naturels, doit être réglementé par l'État. Or, l'accès des entreprises privées au réseau est susceptible d'amoindrir les bénéfices de l'opérateur public en place; d'où des conflits d'intérêts qui peuvent restreindre le champ de la concurrence. De fait, vu les bénéfices considérables que l'opérateur historique de services postaux (*Deutsche Post AG*, DPAG) retire des services assurés en vertu de sa licence d'exclusivité, on peut penser que DPAG n'a pas été contraint d'abaisser suffisamment ses tarifs, malgré les réductions imposées par l'autorité de régulation<sup>26</sup>. En janvier 2006, les prix ont été encore réduits et ils pourraient encore baisser, en particulier pour les entreprises, après l'expiration de la licence exclusive de DPAG le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Des interventions antérieures de l'État sur la réglementation des prix par le biais de l'autorité de régulation des télécommunications et de la poste (RegTP), peu avant la privatisation d'une partie de DPAG, ont sans doute renforcé le sentiment qu'il existe des conflits d'intérêts. Si l'État privatisait ses participations restantes dans les opérateurs de réseau, cela réduirait les conflits d'intérêts potentiels entre son rôle d'actionnaire et son rôle de promoteur de la concurrence.

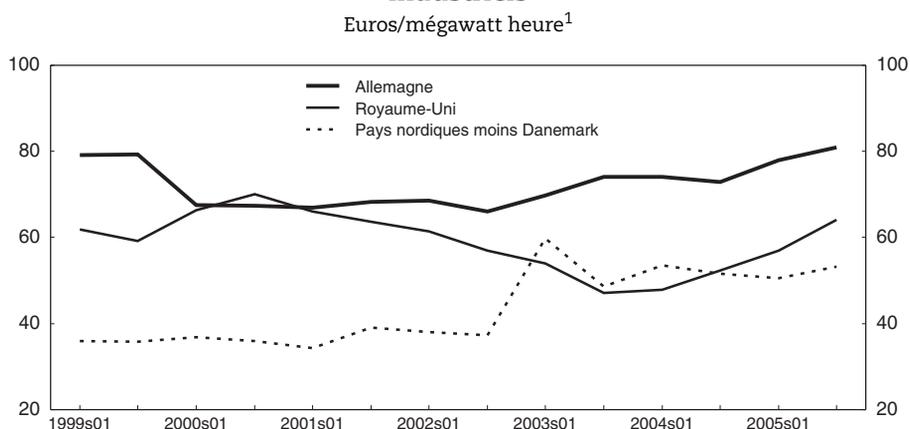
De plus, étant donné que les entreprises publiques sont sans doute moins axées sur les bénéfices que les entreprises privées, elles peuvent être enclines à utiliser les profits des activités de monopole pour fournir des services à perte dans les segments de marché concurrentiels, d'où des distorsions de prix dans les deux domaines d'activité. Les opérateurs historiques à capitaux publics – notamment la compagnie de chemins de fer ou l'opérateur de services postaux – ont été transformés en entreprises de droit privé, qui ont beaucoup plus de latitude dans leurs activités commerciales qu'elles n'en avaient lorsqu'elles étaient des entités administratives de l'État. Mais cette réforme a ouvert la porte aux subventions croisées dans d'autres branches. De fait, les opérateurs historiques de la poste et des chemins de fer sont tous deux devenus des acteurs importants dans la prestation de services logistiques. Lorsqu'elles élargissent leur gamme d'activités, les entreprises publiques peuvent aussi bénéficier de coûts de financement plus faibles que

ceux de leurs concurrents privés, ce qui fausse la concurrence et transfère à l'État les risques liés à ces activités. De surcroît, il est probable que les entreprises locales de services publics ont de très larges possibilités de pratiquer la péréquation tarifaire. En outre, sur le marché de détail du gaz et de l'électricité, ces entreprises sont sans doute moins incitées à concurrencer d'autres sociétés locales de services publics que ce ne serait le cas si elles étaient privatisées. L'État devrait accélérer la cession des participations qu'il détient encore dans les entreprises, et en particulier dans les opérateurs historiques de la poste et des télécommunications. Les administrations infranationales devraient être encouragées à privatiser les activités « électricité » et « gaz » des entreprises locales de services publics. La privatisation de l'opérateur de chemins de fer en place doit s'inscrire dans un cadre cohérent qui assure le libre jeu de la concurrence (voir ci-après).

### **Il n'y a pas de concurrence durable sur les marchés de l'énergie**

La libéralisation des marchés de l'énergie en 1998 n'a pas entraîné de baisse durable des prix. Les tarifs de l'électricité ont baissé les deux premières années suivant la libéralisation, notamment pour la clientèle de grandes entreprises, mais ils sont remontés peu après (graphique 5.4). Les prix du gaz ont réagi moins fortement à la libéralisation, car le secteur était très concentré au stade de gros lorsque le marché a été ouvert (encadré 5.5). Tandis que la taxe sur le carbone instaurée en 1999 et, plus récemment, la hausse du coût du pétrole et des permis d'émission de dioxyde de carbone, ont contribué à faire remonter les prix de l'électricité, ces facteurs représentent apparemment qu'une fraction de la hausse, l'absence de concurrence ayant sans doute joué un rôle important, compte tenu de la concentration accrue du marché (encadré 5.4)<sup>27</sup>. Les prix de détail hors taxes du gaz et de l'électricité sont parmi les plus élevés des pays de l'Union européenne, notamment pour la petite clientèle (graphique 5.5).

Graphique 5.4. **Évolution des prix de l'électricité pour les gros consommateurs industriels**



1. Prix hors taxes, catégorie Eurostat lePour 2005, uniquement premier semestre.

Source : Eurostat, New Cronos.

Les tarifs d'accès au réseau dans les secteurs de l'électricité et du gaz sont parmi les plus élevés de l'Union européenne<sup>28</sup>. De plus, vu les fortes disparités des tarifs d'accès aux réseaux locaux de distribution à l'intérieur du pays, on peut penser qu'il subsiste d'importantes marges de réduction des prix<sup>29</sup>. Ces coûts d'accès élevés ont réduit la

#### Encadré 5.4. Le marché de l'électricité

La libéralisation totale du marché de l'électricité a été suivie d'une vague de fusions. Neuf fournisseurs d'électricité verticalement intégrés (*Verbundunternehmen*), propriétaires du réseau national de transport d'électricité et de la plus grande partie des capacités de production, ont fusionné pour former quatre groupes qui contrôlent environ 80 % des capacités de production. La majeure partie des 20 % restants étant fournis par des installations pour lesquelles l'électricité est un sous-produit (production combinée de chaleur et d'électricité) ou bénéficiant d'un accès préférentiel au réseau de transport d'électricité (énergie renouvelable), la part des centrales contribuant à la formation des prix contrôlées par les quatre *Verbundunternehmen* est encore plus importante qu'il n'y paraît<sup>1</sup>. Depuis la libéralisation, il n'y a pas eu d'entrées significatives de nouvelles entreprises dans le segment de la production, même si des entreprises étrangères ont pris des participations dans les *Verbundunternehmen*, tandis que sont apparus des fournisseurs d'énergies renouvelables subventionnés. Dans d'autres pays, l'entrée s'est faite principalement par la mise en service de centrales au gaz. En Allemagne, les tentatives d'entrée avec des centrales de ce type ont échoué, les concurrents potentiels expliquant leur retrait notamment par les problèmes liés aux contrats de fourniture de gaz et par le niveau élevé des tarifs du gaz. De plus, les prix de gros sont relativement bas, ce qui rend moins rentable l'entrée dans le secteur de la production d'électricité<sup>2</sup>.

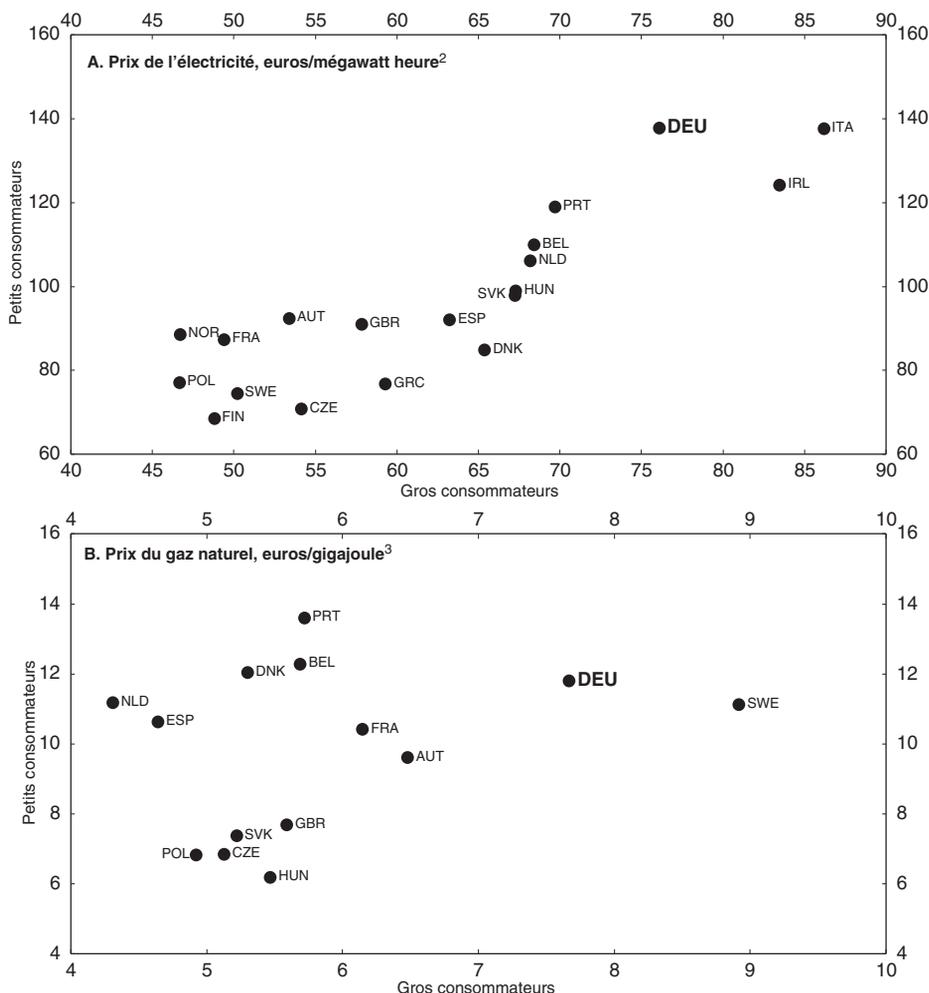
Le réseau de distribution est fragmenté à l'échelon local; on compte environ 950 petites compagnies locales principalement contrôlées par les communes (*Stadtwerke*), bien davantage que dans tout autre pays de l'Union européenne<sup>3</sup>. Les *Stadtwerke* assurent à la fois des services de distribution et de vente au détail. Ils sont également présents dans la distribution et la vente au détail de gaz, la fourniture de chaleur, l'approvisionnement en eau, la collecte des déchets et le transport public. L'intégration verticale s'est accentuée, les quatre grandes *Verbundunternehmen* ayant pris des participations dans les *Stadtwerke*. Ainsi, entre 2000 et 2002, les deux principaux propriétaires de réseaux de production et de transport d'électricité, RWE Énergie et E.ON, ont acquis des participations dans une quarantaine de compagnies locales de services publics<sup>4</sup>. L'intégration verticale est d'autant plus étroite que les communes ont des intérêts dans les *Verbundunternehmen*, notamment dans RWE.

À la suite de la libéralisation, de nouvelles entreprises sont entrées dans le segment de la vente au détail d'électricité, mais après un bon départ beaucoup d'entre elles ont quitté le marché. Les marges dans le secteur du détail apparaissent faibles : en 2004, pour 40 % du marché des ménages, les prix de détail étaient inférieurs aux coûts<sup>5</sup>. Depuis la libéralisation, 5 % seulement des petits clients ont changé de fournisseur, contre plus de 50 % au Royaume-Uni. Le changement de fournisseur a été plus fréquent chez les gros consommateurs, mais néanmoins inférieur aux niveaux observés dans les pays nordiques et au Royaume-Uni.

La capacité d'interconnexion frontalière avec plusieurs pays est réduite, ce qui restreint les possibilités de concurrence de la part des producteurs étrangers d'électricité. De surcroît, la concurrence potentielle des importations provenant de France est limitée car EDF, principal fournisseur français d'électricité verticalement intégré, détient une participation substantielle dans *Energie Baden Württemberg* (EnBW), la *Verbundunternehmen* qui couvre le sud-ouest de l'Allemagne.

1. OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : France*, OCDE, Paris.
2. Ces derniers temps, les tarifs de gros ont nettement augmenté, ce qui reflète sans doute la hausse des prix des permis de pollution.
3. Brunekreeft et Twelema (2005), « Regulation, Competition and Investment in the German Electricity Market: RegTP or REGTP », *Energy Journal*, vol. 26, numéro spécial et Commission européenne (2005a).
4. Kuhlmann, A. et I. Vogelsang (2005), *The German Electricity Sector – Finally on the Move?* CESifo DICE Report 2/2005.
5. Müller, C. et Wienken, W. (2004), « Measuring the Degree of Economic Opening in the German Electricity Market », *Utilities Policy*, vol. 12.

Graphique 5.5. **Prix de l'énergie**<sup>1</sup>  
2005, deuxième semestre



1. Prix hors taxes.

2. Le prix pour les gros consommateurs est la moyenne des prix pour les gros consommateurs industriels (catégories Eurostat Ie et Ig); le prix pour les petits consommateurs est la moyenne des prix pour les petits consommateurs industriels et pour les ménages à consommation moyenne (Ib, Dc et Dd). Les prix pour l'Allemagne comprennent les redevances communales de droit de passage.

3. Le prix pour les gros consommateurs est la moyenne des prix pour les gros consommateurs industriels (catégories I3 et I4); le prix pour les petits consommateurs est la moyenne des prix pour les petits consommateurs industriels et pour les ménages à consommation moyenne (I1, D2 et D3).

Source : Eurostat, New Cronos.

possibilité pour la concurrence de peser sur les prix de détail et permis aux entreprises verticalement intégrées de pratiquer une péréquation tarifaire au profit des marchés potentiellement concurrentiels (vente de gros et de détail de gaz et d'électricité, production d'électricité), ce qui a laminé les marges prix-coûts des concurrents potentiels.

### **La nouvelle autorité de régulation doit être fermement établie...**

Le cadre réglementaire s'est avéré inapproprié pour ramener les tarifs d'accès aux réseaux jusqu'à des niveaux comparables à ceux des autres pays. Les conditions d'accès étaient largement déterminées par voie d'autorégulation, dans le cadre des « accords

### Encadré 5.5. Le marché du gaz

La plus grande partie du gaz consommé en Allemagne est importée, la production intérieure représentant 18 % environ du total. Le marché de gros du gaz, local et importé, était déjà fortement concentré avant 1998. Depuis lors, *Ruhrgas* a gardé le contrôle de plus de 50 % de la fourniture de gaz en gros\*. *Ruhrgas* possède aussi plus d'un tiers des gazoducs de transport et une grande partie des installations de stockage. Les fournisseurs de gaz en gros ont également renforcé leurs positions en passant des contrats à long terme avec leurs clients, ce qui rend difficile l'entrée de concurrents sur le marché. Devant les coûts élevés d'accès au réseau, *Wingas*, coentreprise de BASF, gros consommateur industriel de gaz, et de *Gazprom*, producteur de gaz russe, a construit son propre réseau de gazoducs, qui double en partie celui de *Ruhrgas*.

Comme dans le secteur de l'électricité, l'intégration verticale s'est nettement développée à la suite de la libéralisation. Les propriétaires de gazoducs de transport (notamment *Ruhrgas*) ont multiplié les prises de participation dans les *Stadtwerke*, qui dominent les secteurs géographiquement fragmentés de la distribution et de la vente de détail, avec environ 730 propriétaires de réseaux de distribution sur le marché. *Ruhrgas*, par exemple, détient des intérêts dans huit compagnies régionales et dans quinze compagnies locales de distribution. De surcroît, les secteurs gazier et électrique sont étroitement imbriqués : deux des *Verbundunternehmen* productrices d'électricité sont d'importants fournisseurs de gaz en gros et détiennent une fraction substantielle du réseau de transport de gaz. Les liens capitalistiques entre les deux secteurs se sont considérablement développés lorsque *Ruhrgas* et E.ON ont fusionné en 2002, le ministère de l'Économie ayant infirmé le rejet de cette fusion par l'autorité fédérale de la concurrence. La fusion a également accentué l'intégration verticale au sein du secteur gazier, la position de *Ruhrgas* en tant que principal fournisseur de gros et propriétaire d'une grande partie du réseau de transport et de stockage de gaz se conjuguant avec les activités de distribution de gaz d'E.ON. Les changements de fournisseur de gaz ont été peu nombreux, et il n'y en a eu pratiquement aucun parmi les petits clients.

\* Commission européenne (2005g).

entre associations » (*Verbändevereinbarungen*), où étaient représentées les associations de fournisseurs et de consommateurs des marchés de l'électricité et du gaz. Les tarifs d'accès aux réseaux faisaient l'objet d'un contrôle *ex post* de l'Office fédéral des ententes en vertu du droit commun de la concurrence, notamment via l'obligation d'accorder un accès non discriminatoire aux réseaux et l'interdiction d'abus de position dominante. L'obligation de séparer les services de réseau des activités de vente de détail et de production potentiellement concurrentielles ne concernait d'abord que la séparation comptable, à l'exception du segment du transport d'électricité, pour lequel un dégroupage juridique et gestionnaire était requis, conformément à la législation de l'UE<sup>30</sup>, mais rien n'était prévu pour limiter l'intégration capitaliste verticale dans le secteur.

Plusieurs caractéristiques du cadre réglementaire ont contribué à cette évolution peu satisfaisante. Les fournisseurs en place étant autorisés à négocier collectivement les conditions d'accès aux réseaux avec les associations de clients, leurs intérêts (à la différence de ceux des entrants potentiels, qui n'étaient pas représentés) avaient toutes chances d'être dûment pris en compte dans les négociations. Du reste, les petits clients étaient sous-représentés dans les *accords entre associations*<sup>31</sup>. En outre, les pouvoirs de l'Office fédéral des ententes se sont révélés trop limités pour garantir un accès non discriminatoire aux réseaux, et l'Office ne disposait pas de données suffisantes sur les

coûts. Il ne pouvait adresser de demande officielle d'information sur les coûts qu'aux opérateurs de réseau soupçonnés d'enfreindre le droit de la concurrence, ce qui rendait difficiles les comparaisons de coûts entre fournisseurs d'accès aux réseaux<sup>32</sup>. Enfin, même si une unité spéciale de l'Office était chargée des affaires relatives au secteur de l'électricité, elle ne disposait que d'un personnel peu nombreux.

La BNA a été chargée de réglementer les conditions d'accès à la plupart des réseaux d'électricité et de gaz. Toutefois, la régulation des petits réseaux locaux<sup>33</sup> est confiée aux autorités de tutelle des Länder. Un régulateur sectoriel indépendant, en effet, peut mieux permettre de créer des conditions propices à la concurrence, car il fera en sorte d'accroître le bien-être des consommateurs tout en laissant moins de marge de manœuvre à l'opérateur historique soucieux de préserver ses droits acquis qu'avec le régime des accords entre associations. Le fait que certains opérateurs de réseaux de distribution sont régulés par les autorités des Länder et d'autres par la BNA peut entraîner des distorsions de concurrence, par exemple entre les entreprises qui utilisent l'électricité comme un intrant. La régulation au niveau des Länder pourrait aussi soulever la question des conflits d'intérêts, les Länder pouvant être proches des intérêts de leurs collectivités locales, qui contrôlent la plupart des opérateurs de réseaux de distribution d'électricité. Une commission réunissant les Länder (Länderausschuss) a été créée auprès de la BNA pour harmoniser la réglementation, mais cette harmonisation nécessaire représente sans doute un coût supplémentaire. La régulation de tous les opérateurs des réseaux d'électricité et de gaz devrait être confiée à la BNA.

***... tandis qu'une réglementation ex ante efficace est indispensable...***

En juillet 2005 est entrée en vigueur une nouvelle législation fixant les modalités de régulation de l'accès au réseau dans les secteurs de l'électricité et du gaz. Dans une phase transitoire qui devrait durer un an, la BNA et les autorités de tutelle des Länder approuvent tous les tarifs d'accès dans les deux secteurs sur la base de coûts moyens de référence pour des groupes d'opérateurs de réseau ayant des caractéristiques de coûts similaires (notamment du point de vue de la densité de la population). Les autorités de tutelle devraient ensuite appliquer une régulation par plafonnement des prix<sup>34</sup>, mais il faudra pour cela de nouvelles mesures législatives. En outre, les pouvoirs des nouveaux régulateurs ont été renforcés, par exemple en ce qui concerne l'obtention d'informations sur les coûts auprès des opérateurs de réseau. Les nouveaux régulateurs ont davantage de personnel que n'en avait l'Office fédéral des ententes, et dans les affaires judiciaires la charge de la preuve a été transférée aux opérateurs de réseau<sup>35</sup>. L'adoption d'une régulation fondée sur des coûts de référence et sur des plafonds de prix, doublée d'un renforcement des pouvoirs de l'autorité de tutelle, offre plus de possibilités d'abaisser les tarifs d'accès au réseau tout en incitant les opérateurs à réduire leurs coûts d'exploitation. Du reste, l'expérience d'autres pays montre que le plafonnement des prix a fait baisser fortement les coûts de transport dans les réseaux<sup>36</sup>. Au Royaume-Uni, par exemple, les tarifs d'accès au réseau ont baissé de 50 % depuis la mise en place de ce dispositif.

Toutefois, le nouveau cadre réglementaire pour la détermination des tarifs d'accès au réseau laisse quelques questions en suspens. Les dispositions détaillées fondées sur les coûts reposent dans une large mesure sur les règles de comptabilisation des coûts des accords entre associations<sup>37</sup>, qui ne se sont pas révélées efficaces pour garantir des tarifs d'accès réduits et qui ne laissent sans doute pas assez de marge de manœuvre à la BNA pour définir des pratiques optimales en fonction de sa propre expérience de la réglementation.

Ainsi, les taux de rendement du capital des opérateurs de réseaux d'électricité et de gaz que la BNA est tenue d'utiliser pour calculer les plafonds de prix sur la base des coûts ont été maintenus respectivement à 6.5 et 7.3 % jusqu'à la mise en place de la réglementation par plafonnement, ces taux étant probablement trop élevés compte tenu du risque relativement faible qu'implique l'exploitation des réseaux<sup>38</sup>. Le gouvernement se propose de revoir les taux réglementés de rendement du capital. De fait, l'utilisation de prix excessivement élevés pour les comparaisons de coûts peut aboutir à des prix trop élevés dans le long terme, étant donné que ces prix serviront de point de départ pour le calcul des plafonds de prix. De surcroît, des règles d'amortissement différentes s'appliquent au capital déjà installé et au capital neuf, d'où le risque de distorsions de concurrence entre les exploitants en place et les entrants potentiels. Certains observateurs craignent que les coûts de référence pour les tarifs réglementés d'accès au réseau reposent sur les coûts moyens des fournisseurs de réseau et pas sur les coûts du fournisseur de réseau le plus efficace<sup>39</sup>. Bien que la BNA dispose de pouvoirs accrus pour obtenir des informations sur les coûts auprès des opérateurs, ces données reposent toujours sur les règles comptables du droit commercial, qui ne sont pas nécessairement les plus appropriées à des fins de réglementation.

La BNA est habilitée à mettre au point un modèle cohérent pour la future réglementation par plafonnement des prix. Dans ce cadre, elle devrait être plus libre de s'écarter des règles de comptabilité analytique, si bien qu'elle pourrait faire davantage appel à sa propre expérience pour réguler les secteurs concernés dans l'avenir. Les taux réglementaires de rendement du capital qui entrent dans le calcul des plafonds de prix réglementaires devraient être alignés sur le rendement des investissements qui présentent des paramètres de risque similaires. Il faut veiller à l'égalité des chances entre les opérateurs historiques et les entrants et améliorer la qualité de l'information sur les coûts.

### **... et la très forte intégration verticale du marché appelle des mesures correctrices**

Le degré élevé d'intégration verticale dans les secteurs de l'électricité et du gaz a incité les compagnies en place à agir de façon discriminatoire envers les entrants sur les segments de marché concurrentiels, notamment la production d'électricité. Étant donné que la réglementation des tarifs d'accès au réseau va sans doute devenir plus efficace, les opérateurs de réseau verticalement intégrés seront probablement plus enclins à pratiquer une discrimination par les facteurs hors prix<sup>40</sup>. Certes, les règles concernant l'abus de position dominante s'appliqueront, mais la BNA pourrait être mieux armée pour empêcher la discrimination hors prix. Ainsi, les opérateurs de réseau verticalement intégrés dans l'électricité peuvent à tout moment résilier pour un motif important les contrats avec les concurrents, par exemple dans le secteur de la distribution de détail, ce qui leur laisse une certaine marge d'appréciation sous le contrôle des tribunaux, alors même que le régulateur n'exerce pas de contrôle particulier quant au caractère discriminatoire de ces pratiques<sup>41</sup>. Il convient donc d'accroître les pouvoirs de la BNA d'empêcher la discrimination par les facteurs hors prix.

L'intégration verticale de la production et du transport dans les compagnies d'électricité en place (*Verbundunternehmen*), en particulier, a permis aux opérateurs historiques d'exploiter leurs avantages en termes d'information par rapport aux concurrents. Le *mécanisme d'ajustement*, nécessaire pour équilibrer en permanence l'offre et la demande sur le réseau de transport d'électricité, a été une source de discrimination à l'encontre des compagnies de production concurrentes (voir l'encadré 5.6). De fait, le coût des opérations d'ajustement est beaucoup plus élevé en Allemagne que dans les autres pays européens<sup>42</sup>. Dans

### Encadré 5.6. Discrimination envers les concurrents dans la production d'électricité : l'exemple du marché de l'ajustement

En Allemagne, la fourniture d'électricité sur le marché de l'ajustement incombe aux quatre propriétaires du réseau de transport, les *Verbundunternehmen*. Le marché de l'ajustement est scindé en quatre régions qui correspondent à la couverture géographique de chacune des quatre *Verbundunternehmen*. Comme les *Verbundunternehmen* possèdent la plus grande partie des capacités de production, sur le marché de l'ajustement elles opèrent à la fois du côté de la demande et du côté de l'offre, ce qui les incite à fournir de l'électricité d'ajustement à partir de leurs propres centrales à un prix élevé, aux dépens des concurrents potentiels sur le marché de la production. La possibilité d'exercer une discrimination découle des avantages en termes d'information que possèdent les *Verbundunternehmen* sur les compagnies de production concurrentes<sup>1</sup>. Ainsi, les normes techniques que doivent respecter les fournisseurs d'électricité sur le marché de l'ajustement peuvent être fixées de manière à dissuader les concurrents.

Chacune des quatre *Verbundunternehmen* peut, en principe, fournir de l'électricité sur le marché de l'ajustement dans les régions desservies par d'autres propriétaires de réseaux de transport, mais cela ne semble pas être le cas dans la pratique<sup>2</sup>. Les écarts persistants entre le prix de l'électricité d'ajustement et le prix au comptant sur la Bourse de l'électricité montrent que le marché de l'ajustement n'est pas concurrentiel : apparemment, les participants ne profitent pas de la possibilité de faire un arbitrage en déplaçant l'offre du marché au comptant vers le marché de l'ajustement. La hausse des coûts du mécanisme d'ajustement a largement contribué à la montée des tarifs d'accès au réseau de transport haute tension.

La nécessité de gérer activement le réseau de transport pour équilibrer l'offre et la demande d'électricité fait qu'il est particulièrement difficile de détecter et de combattre les pratiques discriminatoires à l'encontre de compagnies de production concurrentes auxquelles se livrent les compagnies verticalement intégrées qui possèdent à la fois des capacités de transport et des capacités de production. De fait, l'expérience internationale montre que l'exploitant<sup>3</sup> qui effectue les opérations d'ajustement doit être totalement indépendant des compagnies de production<sup>4</sup>. Une solution consiste à séparer la propriété du réseau de transport de celle des installations de production et à laisser les propriétaires du réseau de transport effectuer les opérations d'ajustement. De fait, la séparation capitalistique entre la production et le transport a été effectuée avec succès dans de nombreux pays, notamment au Royaume-Uni et dans les pays nordiques. À défaut, on pourrait mettre en place un opérateur de système indépendant, sans lien de propriété avec les *Verbundunternehmen*. Des opérateurs indépendants de ce type ont été mis en place dans certains États des États-Unis<sup>5</sup>.

De ces deux options, la séparation capitalistique entre le transport et la production est en principe la plus appropriée. Mettre en place un opérateur de système indépendant tout en laissant le transport et la production entre les mains des *Verbundunternehmen* nécessiterait une séparation entre la propriété et la gestion des actifs de transport, ce qui pourrait être une source d'inefficience. Toutefois, en Allemagne, le transport et la production sont la propriété du secteur privé; il pourrait donc se révéler difficile d'obtenir une séparation capitalistique entre ces deux segments.

1. Brunekreeft et Twelemann (2005), « Regulation, Competition and Investment in the German Electricity Market: RegTP or REGTP », *Energy Journal*, vol. 26, numéro spécial.
2. Monopolkommission (2004), *Sondergutachten der Monopolkommission*.
3. Il s'agit de l'« exploitant de système » qui veille à ce que soient assurés les services nécessaires à une exploitation efficiente du réseau de transport (« services auxiliaires »), notamment la fourniture d'électricité sur le marché de l'ajustement.
4. Voir par exemple : OCDE (2005c); Hunt, S. (2002) *Making Competition Work in Electricity*, John Wiley and Sons: New York; AIE (2001), *Competition in Electricity Markets*.
5. Voir par exemple Hunt, S. (2002) *Making Competition Work in Electricity*, John Wiley and Sons: New York.

le secteur de l'électricité, il faudrait mettre en place un exploitant de système indépendant pour le réseau de transport, sans lien capitalistique avec le secteur de la production.

L'intégration verticale s'est accentuée après la libéralisation des marchés de l'énergie. En particulier, les prises de participation des *Verbundunternehmen* dans les entreprises locales de services publics offrent aux opérateurs en place des possibilités accrues d'exercer une discrimination à l'encontre des concurrents potentiels. En outre, ces acquisitions limitent la capacité des compagnies locales de services publics d'agir comme acheteurs indépendants d'électricité et de gaz sur le marché de gros. Étant donné la forte concentration horizontale de la production d'électricité et de la fourniture de gaz en gros, et la capacité limitée des revendeurs d'exercer des pressions concurrentielles sur les fournisseurs, l'indépendance des acheteurs et des vendeurs sur les marchés de gros est cruciale pour faire en sorte que les principaux fournisseurs de gros en place soient exposés aux forces concurrentielles. L'autorité fédérale de la concurrence a abaissé par étapes jusqu'à 10 % le seuil de participation au-dessus duquel elle ouvre une enquête sur ces acquisitions en vertu des procédures de contrôle des fusions, mais les *Verbundunternehmen* ont continué de prendre des participations en deçà du seuil. Tandis que le nouveau cadre de réglementation a durci les obligations de dégroupage, le dégroupage juridique et opérationnel s'appliquant avec effet immédiat aux opérateurs d'un réseau de transport, pour les réseaux de distribution la mise en œuvre de cette obligation a été reportée à 2007, date limite autorisée par la législation de l'UE. Les compagnies de production d'électricité et les fournisseurs de gaz en gros devraient à tout le moins se voir interdire de prendre de nouvelles participations dans les réseaux de distribution. Il serait très souhaitable que les producteurs d'électricité cèdent leurs participations dans des réseaux de distribution. Le dégroupage opérationnel et juridique devrait être mis en place dès que possible dans les réseaux de distribution.

Les conséquences préjudiciables d'une très forte concentration horizontale sont aggravées, dans le segment de la production d'électricité, par une faible interconnexion avec les pays voisins, mais aussi par la segmentation géographique du marché de l'ajustement (encadré 5.6). Il convient donc de renforcer l'interconnexion du réseau de transport avec les pays voisins. Il faudra régler le problème de la segmentation du marché de l'ajustement pour que la concurrence puisse jouer plus librement sur le marché de la production d'électricité dans le respect des objectifs de sécurité énergétique.

### ***Les objectifs environnementaux de la réglementation des marchés de l'énergie pourraient être réalisés à moindre coût***

Les objectifs environnementaux jouent un grand rôle dans la réglementation des marchés de l'énergie en Allemagne. En particulier, les autorités se sont engagées à atteindre l'objectif de Kyoto pour les émissions de gaz à effet de serre. L'accroissement de la production d'énergie renouvelable et l'amélioration de l'efficacité de la consommation énergétique seront importants pour la réalisation de cet objectif, étant donné que le gouvernement s'est aussi engagé à déclasser toutes les centrales nucléaires après 32 ans d'exploitation.

La plus grande partie de la production d'énergie renouvelable bénéficie d'aides directes et indirectes pour l'électricité produite à partir de ces sources. Les subventions indirectes découlent des tarifs d'achat garantis que les opérateurs de réseaux sont tenus de payer aux producteurs d'énergie renouvelable<sup>43</sup>. Tous les tarifs d'achat sont dégressifs dans le temps et garantis pendant 20 ans. Ces aides sont difficiles à justifier au regard de

leur impact sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, étant donné que le coût marginal de la réduction des émissions de dioxyde de carbone à partir de ces subventions est beaucoup plus élevé que le coût marginal d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre obtenue en diminuant la consommation d'électricité – par exemple, au moyen de mesures d'économies d'énergie – provenant de centrales alimentées par des combustibles fossiles. De fait, les coûts d'une réduction des émissions de dioxyde de carbone par accroissement de la production d'électricité photovoltaïque sont environ 25 fois plus élevés (environ 5 fois plus élevés pour l'énergie éolienne) que le coût de la dépollution réalisée en abaissant la consommation d'électricité produite, par exemple, par des centrales au gaz, compte tenu à la fois de la taxe sur le carbone et du prix des certificats d'émission de dioxyde de carbone<sup>44</sup>. Par ailleurs, l'AIE a estimé que la réduction programmée des tarifs d'achat garantis est plus faible que les gains d'efficacité probables de la production d'énergie renouvelable dans l'avenir. Les subventions à l'énergie renouvelable devraient être réduites plus rapidement avec le temps. Le gouvernement fédéral rend public le coût total des subventions indirectes découlant des tarifs d'achat préférentiels, mais pour une plus grande transparence du niveau total des subventions, toutes les aides devraient passer par le budget de l'État, sans prendre la forme de tarifs d'achat garantis.

Les subventions à l'amélioration de l'isolation thermique des bâtiments s'inscrivent aussi dans la stratégie gouvernementale de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, ces aides ne présentent pas le meilleur rapport coût-efficacité à cet égard. Étant donné que les subventions à l'isolation réduisent la facture de chauffage, elles incitent les ménages à augmenter la température ambiante de leur logement, aussi leur effet sur la réduction des émissions se trouve en partie annulé. De plus, les programmes de subventions impliquent probablement des coûts administratifs plus élevés. Par conséquent, pour un meilleur rapport coût-efficacité, il vaudrait mieux s'appuyer sur les incitations offertes par les prix de l'énergie pour réduire la consommation d'énergie de chauffage, par exemple en alourdissant la taxation des émissions de dioxyde de carbone, à condition que les occupants potentiels des logements disposent d'informations suffisantes sur le rapport coût-efficacité de différents logements dans le domaine du chauffage. De fait, les autorités ont récemment instauré des normes minimales concernant l'information à fournir sur l'efficacité des modes de chauffage des logements. Il faudrait abandonner les subventions en faveur de l'isolation des habitations et faire davantage appel aux prix pour créer des incitations à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les répercussions négatives sur le revenu réel des ménages défavorisés devraient être neutralisées via l'impôt et les transferts.

### ***Les clients des services de télécommunications bénéficieront d'une concurrence accrue dans la boucle locale et de la mise en place d'autres réseaux câblés***

À la différence du secteur de l'énergie, la libéralisation du secteur des télécommunications, en 1998, s'est accompagnée de la mise en place d'un régulateur sectoriel et d'un cadre réglementaire exigeant entre autres une réglementation des prix *ex ante*, conformément à la loi sur les télécommunications (modifiée en 2004, voir l'Étude de 2004). La concurrence dans le secteur des télécommunications a évolué plus favorablement que dans le secteur de l'énergie. Le nombre d'opérateurs de téléphone fixe, par exemple, a nettement augmenté<sup>45</sup>. Les tarifs de la téléphonie fixe sont plus bas que dans la majorité des pays de l'OCDE, et l'Allemagne a amélioré sa position par rapport à

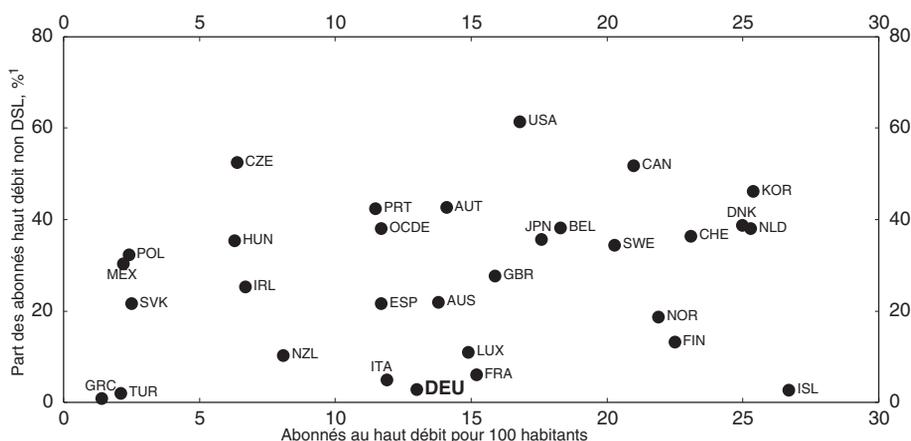
2002<sup>46</sup>. Les concurrents du prestataire historique de téléphonie fixe (DTAG) ont accru leur part de marché, qui reste toutefois inférieure à celle des concurrents dans plusieurs autres pays européens dont le Royaume-Uni, l'Autriche, les Pays-Bas et les pays scandinaves<sup>47</sup>.

L'introduction de la sélection appel par appel et de la présélection<sup>48</sup> des opérateurs concurrentiels a contribué à ouvrir les marchés à la concurrence<sup>49</sup>. En 2003, la sélection appel par appel et la présélection du prestataire ont été étendues aux appels locaux, et dans l'année qui a suivi les prix des appels locaux ont baissé de 7 % en moyenne<sup>50</sup>. Toutefois, ces changements sont intervenus beaucoup plus tard que dans les autres pays européens, au motif que la DTAG ne jugeait pas remplies les conditions techniques nécessaires, ce qui a freiné l'entrée des concurrents. Ce retard a résulté pour partie des recours systématiques de DTAG contre les décisions de l'autorité de régulation<sup>51</sup>. Il faut suivre de près les délais d'application des décisions prises par l'autorité de régulation du réseau et éviter de nouveaux retards. La procédure de recours a été récemment simplifiée : il n'y a plus désormais que deux niveaux d'instance, ce qui marque un réel progrès.

La diffusion de l'accès à l'Internet haut débit est lente, et l'Allemagne a pris du retard sur les autres pays en ce qui concerne la pénétration de la large bande<sup>52</sup>. À la différence des autres pays de l'OCDE, les réseaux de télévision câblée ou les autres plates-formes technologiques ne concurrencent guère les lignes d'abonnés numériques (DSL), même si la télévision par câble est plus largement disponible que dans d'autres pays : 70 % des ménages y sont raccordés. De surcroît, la plupart des lignes DSL sont fournies par l'opérateur historique.

La concurrence pour la large bande entre les différentes plates-formes technologiques, notamment par le biais des réseaux de télévision câblée, peut largement contribuer à accroître la diffusion du haut débit (graphique 5.6). La fragmentation de la propriété des réseaux de télévision par câble et le fait que l'opérateur historique des télécommunications possède une partie de ce réseau ont contribué dans le passé à freiner les investissements en vue d'adapter les réseaux câblés pour la large bande. La fragmentation s'atténuant et l'opérateur historique de télécommunications ayant cédé sa participation dans le réseau de télévision par câble, les investissements de modernisation ont augmenté quelque peu

Graphique 5.6. **Accès et technologie haut débit, juin 2005**



1. DSL = lignes d'abonnés numériques.

Source : OCDE, Statistiques sur le haut débit.

ces derniers temps. D'après une étude réalisée à la demande du gouvernement, les réglementations des Länder exigeant que les propriétaires de réseaux de télévision par câble diffusent certains programmes de télévision sur leurs réseaux rendaient moins attrayants les investissements d'adaptation des réseaux câblés à la large bande<sup>53</sup>. Il convient donc de revoir la réglementation des Länder sur le contenu des réseaux câblés de télévision.

L'opérateur historique conservant une position dominante pour la fourniture d'accès à la boucle locale<sup>54</sup>, cela risque de limiter la concurrence pour l'accès à l'Internet haut débit par le biais des lignes DSL, puisque les concurrents ont besoin d'un accès à la boucle locale pour offrir leurs services<sup>55</sup>. Il est indispensable d'instaurer la concurrence dans l'accès à la boucle locale pour exploiter tout le potentiel économique du réseau de téléphonie fixe, et notamment de l'Internet haut débit<sup>56</sup>.

Dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE la revente de connexions à la boucle locale<sup>57</sup> est devenue pour les entreprises concurrentes le principal moyen d'obtenir un accès à la boucle locale, et notamment aux lignes DSL. Or, en Allemagne, la revente s'est développée plus lentement que dans d'autres pays européens, même si l'opérateur historique a mis en place la revente de lignes DSL à titre volontaire<sup>58</sup>. La loi sur les télécommunications exclut la possibilité d'imposer la revente obligatoire de boucles locales dégroupées à des entreprises concurrentes jusqu'en 2008<sup>59</sup>. Il faudrait accélérer la revente obligatoire de connexions dégroupées à la boucle locale. De plus, dans nombre de cas, l'opérateur historique ne fournit pas d'accès physique aux connexions en boucle locale (co-implantation) aux entreprises concurrentes, ce qui limite encore les possibilités de concurrence<sup>60</sup>. Il faut veiller à ce que l'opérateur historique ouvre la totalité de son infrastructure de boucle locale aux entreprises concurrentes.

Les conditions légales d'une réglementation *ex ante* des tarifs d'accès aux services de gros de l'opérateur historique sont relativement strictes, puisque, à la différence des autres pays de l'Union européenne, la loi sur les télécommunications stipule qu'il doit y avoir position dominante à la fois sur le marché de gros et sur le marché de détail pour que la BNA soit obligée d'appliquer une réglementation *ex ante*. S'il n'y a position dominante que sur le marché de gros, la BNA dispose d'une certaine latitude. De ce fait, l'accès de gros à la boucle locale pour la fourniture de services DSL risque de ne pas pouvoir être assujéti à une réglementation *ex ante* dans l'avenir, dès lors que les entreprises concurrentes auront obtenu une plus grande part de marché sur le segment du détail<sup>61</sup>. La latitude du régulateur pour l'application ou la non-application d'une réglementation *ex ante* pose de nouveau la question de l'indépendance de la chambre présidentielle de la BNA vis-à-vis du pouvoir politique et souligne la nécessité de rendre plus crédible l'autonomie de l'autorité de régulation. La réglementation *ex ante* des tarifs d'accès aux réseaux ne devrait pas se limiter aux situations dans lesquelles le fournisseur exerce aussi une position dominante sur le marché de l'utilisateur final.

### **La réforme des chemins de fer a amélioré l'efficacité, mais il faut aller plus loin pour stimuler la concurrence**

En Allemagne, la réforme structurelle du secteur ferroviaire a commencé relativement tôt, dès 1994, avec la transformation des chemins de fer en société anonyme de droit privé (*Deutsche Bahn AG, DBAG*), ce qui a permis d'accroître l'autonomie de gestion et de soumettre DBAG aux règles comptables et au droit des sociétés privées, bien que l'entreprise soit restée sous le contrôle de l'État. Parallèlement, le réseau ferroviaire a été

ouvert à la concurrence pour le transport de fret et de passagers, et une autorité de régulation a été chargée d'assurer un accès non discriminatoire des entrants au réseau ferré.

Ces réformes ont apparemment contribué à une nette amélioration de la productivité par rapport aux autres réseaux ferroviaires européens durant la seconde moitié des années 90<sup>62</sup>. Les aides publiques ont légèrement diminué en termes réels, même si elles demeurent plus élevées que dans certains pays – par exemple la France – au regard du volume des activités de transport de passagers et de marchandises. Parmi les autres réformes, on peut citer la création de plusieurs filiales de l'opérateur historique, qui a entraîné la séparation entre les services de transport et les services de réseau. Cependant, la société holding, DBAG, est restée entièrement propriétaire de ces compagnies. DBAG a bénéficié d'une grande latitude pour développer son organisation, les filiales n'ayant qu'une autonomie limitée<sup>63</sup>. Les mesures législatives adoptées en 2005 pour mettre en œuvre les directives de l'UE ont renforcé dans une certaine mesure la séparation gestionnaire, mais la société holding DBAG conserve des marges de manœuvre considérables. Par exemple, la nouvelle législation oblige DBAG à concevoir sa gouvernance de telle sorte que le personnel chargé de déterminer au sein de la filiale qui s'occupe du réseau les conditions d'accès au réseau soit autonome dans ses décisions par rapport à la holding et à ses filiales responsables des services de transport. Mais les membres du conseil de surveillance de la filiale de DBAG qui s'occupe du réseau peuvent être également membres du directoire de la filiale responsable des services de transport, et les membres du directoire de la filiale en charge du réseau peuvent être également membres du directoire de DBAG<sup>64</sup>.

En dépit du nombre relativement élevé des compagnies autorisées à fournir des services de transport par rail, la concurrence dans les services ferroviaires s'est développée lentement : les concurrents de l'opérateur sous contrôle de l'État fédéral avaient porté leur part de marché à près de 10 % en 2005<sup>65</sup>. Ils se sont montrés particulièrement actifs dans le trafic banlieue, où la concurrence se limite à des appels d'offres des Länder pour un service de monopole, avec versement à l'opérateur de subventions pour la prestation d'un certain volume de services, à des prix déterminés<sup>66</sup>. Sur ce segment de marché, les entrants ont obtenu 41 % des services pour lesquels les Länder ont lancé un appel d'offres. Certes, les appels d'offres auraient permis des réductions de coûts comprises entre 20 et 40 %, mais seulement 19 % du volume des contrats pour les services de trains de banlieue font l'objet d'appels d'offres concurrentiels, ce qui réduit le champ de la concurrence<sup>67</sup>. Le recours aux appels d'offres concurrentiels pour tous les contrats faciliterait la comparaison des offres, pour une prestation aussi efficiente que possible. Les appels d'offres concurrentiels sur les contrats de services ferroviaires de banlieue devraient devenir obligatoires.

On a pu constater plusieurs cas de discrimination vis-à-vis des concurrents dans l'accès au réseau ferroviaire de DBAG. Ainsi, les remises quantitatives sur les redevances d'accès au réseau et sur le prix de l'électricité fournie par la filiale électrique de DBAG ont été jugées discriminatoires et annulées par l'Office fédéral des ententes et par les tribunaux, au motif que seule la compagnie de transport ferroviaire de DBAG en bénéficiait. Les tarifs d'accès au réseau, notamment pour les trains de voyageurs, sont parmi les plus élevés en Europe, ce qui peut s'expliquer dans une certaine mesure par le fait que les tarifs d'accès doivent refléter les coûts moyens, nets des subventions. Cependant, cette règle de tarification de l'accès risque d'affaiblir les incitations à réduire les coûts. Depuis janvier 2006, la BNA est chargée de réguler l'accès au réseau ferroviaire, mais les tarifs d'accès sont toujours fixés par la filiale réseau de DBAG, sous réserve de l'agrément

ultérieur de la BNA. La séparation incomplète au niveau de la gestion (voir ci-dessus) et le fait que la tarification de l'accès est confiée à la filiale réseau ne permettent pas d'espérer un accès non discriminatoire satisfaisant. Une réglementation *ex ante* des tarifs d'accès offrirait de plus grandes possibilités de combattre les pratiques discriminatoires et – par le biais d'un plafonnement des prix – renforcerait les incitations à réduire les coûts dans la prestation d'accès au réseau. Il faut donc mettre en place une réglementation *ex ante* des tarifs d'accès au réseau ferroviaire. De nouvelles réformes devraient être entreprises pour réaliser une séparation verticale plus efficace entre l'opérateur de réseau et les services de transport concurrentiels, par exemple en dissociant l'opérateur de réseau de la structure du holding.

Le gouvernement fédéral est en train d'examiner les options pour la privatisation de DBAG. En particulier, les autorités se demandent si la société holding intégrée devrait être privatisée dans son ensemble ou s'il faut séparer la propriété du réseau ferré de celle des services de transport, seuls ces derniers étant privatisés. Il convient de jauger avec soin les coûts et avantages en termes d'efficacité d'une séparation capitaliste des services de réseau et des services de transport dans le secteur ferroviaire<sup>68</sup>. Compte tenu des contraintes constitutionnelles actuelles, cette séparation présenterait l'avantage de rendre possible une privatisation intégrale des services de transport de l'exploitant historique<sup>69</sup>.

Le refus de DBAG d'accorder l'accès à son matériel roulant est une autre source potentielle de discrimination envers les entreprises concurrentes. Celles-ci reprochent à DBAG de ne pas mettre à leur disposition son matériel roulant en surplus. À vrai dire, l'accès au matériel roulant de l'exploitant historique n'est pas du ressort de l'autorité de régulation et, sur le plan juridique, l'opérateur historique n'a aucunement l'obligation de mettre à la disposition de ses concurrents une partie de son matériel roulant<sup>70</sup>. À en juger par l'expérience d'autres pays de l'OCDE, il est important que les entreprises aient un accès non discriminatoire au matériel roulant, car les exploitants historiques détiennent un monopole de fait sur celui-ci<sup>71</sup>. L'autorité de régulation des chemins de fer devrait contraindre l'opérateur historique à louer son matériel roulant à des conditions non discriminatoires.

Par ailleurs, on a quelques raisons de craindre que les décisions d'investissement dans le secteur ferroviaire ne soient faussées au détriment des segments du réseau qui sont principalement utilisés par les concurrents, en particulier dans les réseaux de banlieue pour lesquels les entreprises concurrentes ont obtenu des contrats avec les Länder. Avec la nouvelle législation transposant les directives de l'UE, les fournisseurs concurrents de services de transport ferroviaire se sont vu accorder la possibilité de soumettre des projets d'investissement à l'administration fédérale dans le cadre de procédures formelles de planification de l'investissement, alors qu'auparavant cette faculté n'était offerte qu'à l'opérateur historique et aux Länder. Cela devrait contribuer à remédier à la discrimination dont les entreprises concurrentes peuvent faire l'objet pour le choix des projets d'investissement.

## Le secteur des services doit être plus ouvert

La réduction des obstacles à l'entrée a fait des progrès, mais dans plusieurs secteurs la concurrence est entravée par une réglementation sectorielle de l'entrée. Dans les professions artisanales, si la législation a abaissé les conditions de qualification requises pour l'entrée (voir l'Étude de 2004), la plupart des entreprises existantes restent soumises à

l'obligation de détenir un certificat de maîtrise ou de faire état d'une expérience professionnelle, et dans certaines professions le certificat de maîtrise traditionnel reste obligatoire, d'où des coûts d'entrée considérables, qui sont pris en charge dans une certaine mesure par des subventions publiques et des prêts bonifiés. La création d'entreprises a nettement progressé dans les professions artisanales depuis la déréglementation partielle, en particulier dans les professions qui ont été amplement déréglementées; on voit donc que la déréglementation a eu un large impact, même si le dispositif subventionné de travail indépendant en faveur des chômeurs de longue durée (voir le chapitre 4) a sans doute joué un grand rôle.

Les conditions d'entrée qui subsistent ont été justifiées par le souci de protéger la sécurité des consommateurs mais aussi par la contribution des professions artisanales à l'offre de stages de formation. Mais en maintenant les prix des services à des niveaux relativement élevés, l'obligation de détention d'un certificat de maîtrise risque fort de réduire la demande de main-d'œuvre, y compris de travailleurs qualifiés. Les prescriptions en matière de qualification ont en outre empêché les entreprises de combiner différents services professionnels. Il faut supprimer les critères d'entrée liés aux qualifications dans le secteur de l'artisanat.

Les obstacles à l'entrée restent élevés dans le domaine des marchés publics, où la complexité des dispositifs et la participation des associations professionnelles à l'élaboration des règles avantagent les entreprises en place par rapport aux entrants potentiels, notamment étrangers. Les contrats importants doivent faire l'objet d'appels d'offres conformément aux règles de l'UE, mais en Allemagne les marchés publics sont souvent fractionnés pour faciliter la participation des PME, et c'est alors la réglementation allemande qui s'applique. La diversité des régimes de passation de marchés des Länder alourdit encore les coûts administratifs, freinant l'entrée d'opérateurs étrangers et, partant, la concurrence. Certains Länder maintiennent des dispositions législatives stipulant que l'attribution des marchés dans la construction est liée aux conditions locales de rémunération, ce qui limite d'autant plus la concurrence (voir également l'Étude de 2004).

### **La distribution de détail pourrait encore gagner en efficience...**

Dans le secteur de la distribution, la concentration et les marges prix-coûts sont faibles sur le plan international<sup>72</sup>, mais la croissance de la productivité semble avoir été médiocre (tableau 5.1 et graphique 5.2) et l'emploi n'a que peu augmenté<sup>73</sup>. L'atonie observée de la productivité – mesurée en termes de production par travailleur – peut s'expliquer en partie par le développement de l'emploi à temps partiel dans la distribution de détail, sans doute plus rapide en Allemagne que dans d'autres pays de l'OCDE. Selon des estimations dans l'optique des comptes nationaux, la croissance de la productivité horaire dans le commerce de détail en Allemagne pourrait être de 1.5-2 % par an en moyenne. La faible progression de la consommation privée ces dernières années a pu aussi jouer un rôle dans cette évolution, car elle est à l'origine de surcapacités qui ont elles-mêmes probablement contribué à la contraction des marges prix-coûts.

Il est donc difficile d'interpréter les taux effectifs de productivité et, comme dans les autres pays, la distribution a profondément évolué en Allemagne, les chaînes les moins efficaces étant contraintes à quitter le marché et les technologies de l'information et des communications étant de plus en plus utilisées. Toutefois, la faiblesse des gains de productivité peut aussi s'expliquer par des facteurs structurels. En particulier, les règles

d'urbanisme pourraient freiner encore les gains de productivité dans le secteur du détail, en empêchant l'entrée de grandes surfaces. Les règles d'urbanisme résultent de la législation de l'administration fédérale et des Länder, et les communes doivent les observer dans leurs décisions qui concernent cette matière. Les restrictions à l'ouverture de grandes surfaces en Allemagne visent à préserver le développement des centres-villes, et aussi à réduire les effets négatifs que ces points de vente peuvent avoir sur le commerce de proximité et sur l'environnement (en intensifiant la circulation, par exemple). Entre autres critères utilisés en pratique pour déterminer si l'implantation de grandes surfaces peut être autorisée par les communes, on tient compte, dans certaines conditions, de l'impact de la grande surface sur le chiffre d'affaires dans les communes avoisinantes<sup>74</sup>. Cela peut avoir incidemment pour effet de protéger les détaillants en place et d'affaiblir ainsi la concurrence. La législation fédérale prévoit que les points de vente de détail d'une surface supérieure en règle générale à 700 mètres carrés<sup>75</sup> ne peuvent être implantés que dans les centres urbains ou dans des zones désignées. Dans les régions limitrophes de pays où la réglementation des grandes surfaces de vente au détail est plus libérale, notamment la République tchèque et une partie de l'Autriche, les détaillants opérant en Allemagne ont apparemment des difficultés à concurrencer les grandes surfaces implantées de l'autre côté de la frontière, ce qui donne à penser que la demande de services de grande distribution n'est pas suffisamment satisfaite à l'intérieur du pays.

Les données provenant d'autres pays de l'OCDE montrent que les grandes surfaces ont stimulé la productivité du secteur, en exploitant les rendements d'échelle, en partie par le recours aux TIC, si bien que le bien-être des consommateurs a augmenté à la faveur des baisses de prix<sup>76</sup>. De fait, les grandes surfaces ont contribué à la productivité plus élevée du secteur de détail aux États-Unis, qui elle-même représente les deux tiers de l'écart de croissance de la productivité globale entre les États-Unis et l'Union européenne<sup>77</sup>. L'expérience acquise dans un certain nombre d'autres pays de l'OCDE, notamment le Japon et les Pays-Bas, souligne aussi les effets positifs d'une réglementation moins restrictive de la distribution de détail sur les performances du secteur<sup>78</sup>. En République tchèque, la déréglementation des grandes surfaces ces dernières années a également induit une baisse notable des prix moyens à la consommation.

S'il est vrai que les règles d'urbanisme visent à établir un équilibre entre les impératifs de développement urbain et de protection de l'environnement, d'une part, et les préoccupations économiques, d'autre part, un assouplissement des restrictions de zonage applicables aux grandes surfaces offrirait des avantages économiques substantiels. Il convient d'envisager d'alléger les restrictions visant l'ouverture de grandes surfaces de détail. Les conséquences négatives sur le chiffre d'affaires des détaillants en place ne devraient pas peser sur la décision d'autoriser la création d'une grande surface.

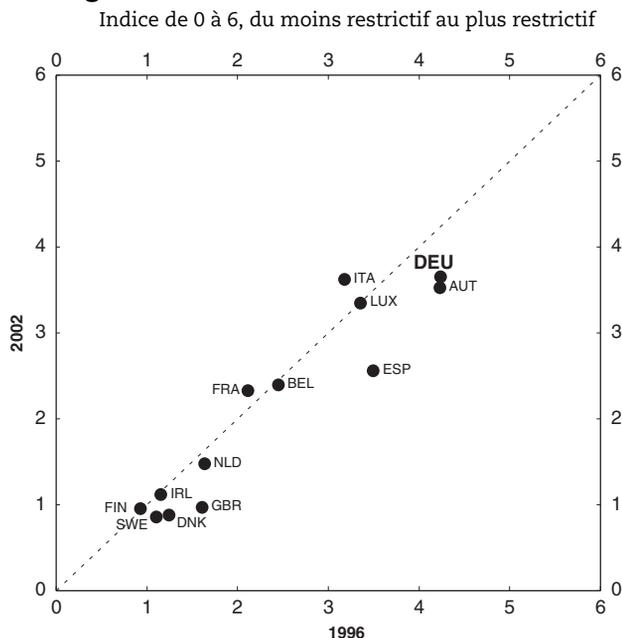
L'interdiction de vendre à perte peut aussi réduire la possibilité pour les grandes chaînes de détaillants de faire jouer les économies d'échelle et d'exercer des pressions concurrentielles sur les concurrents moins efficaces dans le secteur (voir ci-dessus)<sup>79</sup>. De fait, les observations faites dans d'autres pays de l'OCDE indiquent que la concentration croissante dans le secteur de la distribution de détail a été dictée par les avantages de coûts des chaînes de grandes surfaces, et qu'elle a donc stimulé la croissance de la productivité. Un degré relativement élevé de concentration apparaît compatible avec la concurrence, vu le niveau assez bas des coûts d'entrée dans le secteur du détail<sup>80</sup>. Au Royaume-Uni, l'autorité de la concurrence est parvenue à la conclusion que l'interdiction de la vente à perte n'aurait pas dans l'ensemble d'effets bénéfiques sur le bien-être des consommateurs.

Les horaires des magasins ont été assouplis ces dernières années : la durée d'ouverture maximale a été portée à 84 heures par semaine. Les horaires restent plus restrictifs que dans les autres pays européens, qui ne fixent parfois aucune limite (Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni, par exemple). De fait, l'expérience des pays qui ont libéralisé les heures d'ouverture des magasins montre que l'extension des horaires accroît l'emploi dans le secteur ainsi que le bien-être des consommateurs, comme en témoigne l'évolution des habitudes d'achat<sup>81</sup>. Dans les projets actuels de réforme de la constitution, il est prévu de transférer la compétence législative pour les horaires d'ouverture des magasins aux Länder, dont la plupart se proposent de renoncer aux restrictions, sauf celles qui s'appliquent le dimanche.

### ... tandis que les obstacles à la concurrence dans les services professionnels doivent être réduits

Dans plusieurs pays de l'OCDE, y compris l'Allemagne, les services utilisés comme intrants par les entreprises – notamment les services comptables et juridiques, les services d'ingénierie et les services d'architecte – ont connu une forte expansion et jouent un rôle important dans la réorganisation de l'activité entrepreneuriale et dans la réalisation de gains de productivité. Les indicateurs de la réglementation sectorielle établis par l'OCDE montrent que la réglementation des professions fournissant des services aux entreprises est parmi les plus rigoureuses de la zone OCDE (graphique 5.7). Le régime d'entrée apparaît relativement strict pour les comptables, les conseillers fiscaux, les architectes et les ingénieurs, ces derniers étant soumis à une réglementation des prix. L'Allemagne se situe également au-dessus de la moyenne OCDE en ce qui concerne le nombre de tâches réservées à ces professions<sup>82</sup>. Les conditions d'exercice apparaissent également très strictes, la publicité étant interdite pour certaines professions. L'adhésion aux associations

Graphique 5.7. **Réglementation dans le secteur des services professionnels**<sup>1</sup>



1. Comptabilité, droit, ingénierie et architecture.

Source : OCDE (2005), *Réformes économiques : Objectif croissance*.

### Encadré 5.7. **Recommandations pour une réglementation plus propice à la concurrence**

#### **Renforcer l'efficacité du droit de la concurrence et de son application**

- Un organisme chargé de la protection des consommateurs devrait être créé sous l'égide de l'Office fédéral des ententes.
- Il faut renforcer la capacité d'analyse économique de l'Office fédéral des ententes et envisager d'accroître ses effectifs. L'Office devrait adopter une approche plus axée sur l'analyse des effets économiques probables des pratiques des entreprises sans privilégier la protection des petites entreprises pour le fait qu'elles sont précisément de petite taille. Les procédures en matière d'amendes doivent gagner en efficacité.
- Il convient de renforcer l'autonomie de l'Agence fédérale des réseaux (BNA), en réduisant la latitude qu'a le gouvernement pour mettre fin aux fonctions du président et des vice-présidents et en supprimant la possibilité de renouvellement du mandat. L'organisme de régulation ne devrait pas recevoir d'instructions de l'administration fédérale.

#### **Réduire encore l'intervention de l'État dans les activités des entreprises**

- L'État devrait accélérer la privatisation de ses participations restantes, notamment dans les opérateurs historiques de la poste et des télécommunications. Les administrations infranationales devraient être encouragées à privatiser les branches « électricité » et « gaz » des entreprises locales de services d'utilité publique.
- Les aides d'État aux entreprises devraient être progressivement supprimées, sauf s'il s'avère que l'aide peut compenser les pertes d'efficacité résultant d'un dysfonctionnement du marché.

#### **Atténuer l'opacité administrative**

- Les mesures de contrôle de l'application des réglementations de sécurité devraient être confiées à un organisme unique.
- Des groupes d'experts devraient être mis en place à tous les niveaux d'administration pour évaluer la charge que la réglementation existante fait peser sur les entreprises et les ménages. Une analyse obligatoire de l'impact de la réglementation prenant en compte les coûts et les avantages des nouvelles lois devrait être intégrée au processus législatif, à la fois au niveau de la Fédération et au niveau des Länder.
- L'assurance des risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles devrait être confiée au marché.

#### **Accroître encore l'efficacité de la régulation des marchés de l'énergie**

- La régulation de tous les opérateurs de réseaux d'électricité et de gaz doit être confiée à la BNA. La BNA devrait avoir davantage de latitude pour s'écarter des règles de comptabilité analytique et pouvoir se fonder davantage sur sa propre expérience. Il faut élargir les possibilités d'abaisser les tarifs d'accès au réseau réglementés, en alignant les taux réglementaires de rendement du capital sur le rendement des investissements présentant des paramètres de risque similaires et en améliorant la qualité de l'information sur les coûts. Il faudrait examiner minutieusement si, dans le secteur de l'énergie, les tarifs d'accès au réseau sont effectivement déterminés en fonction des coûts des fournisseurs les plus efficaces. La BNA devrait être dotée de pouvoirs accrus pour empêcher les entreprises verticalement intégrées de pratiquer une discrimination sur les facteurs hors prix à l'encontre des fournisseurs concurrents.
- Les services d'accès au réseau devraient être plus strictement séparés des activités potentiellement concurrentielles. En particulier, il faut mettre en place un opérateur de système indépendant pour le réseau de transport d'électricité, sans lien capitalistique avec les compagnies de production d'électricité. Un dégroupage opérationnel et juridique des réseaux de

### Encadré 5.7. **Recommandations pour une réglementation plus propice à la concurrence** (suite)

distribution devrait être imposé dès que possible; les fournisseurs de gaz en gros et les compagnies de production d'électricité devraient être empêchés d'acquérir de nouvelles participations dans les réseaux de distribution.

- L'interconnexion du réseau de transport avec les pays voisins devrait être renforcée.
- Pour mettre fin à la segmentation du marché de l'ajustement, il faudrait faire jouer davantage la concurrence sur le marché de la production d'électricité, dans le respect de la sécurité énergétique.

#### **Réduire les coûts de réalisation des objectifs environnementaux**

- Les subventions à l'énergie renouvelable devraient être réduites plus rapidement au fil du temps. Pour une transparence accrue du niveau global des subventions, toutes les aides devraient transiter par le budget de l'État, ce qui suppose la suppression des tarifs d'achat garantis.
- Il faut supprimer les subventions à l'amélioration de l'isolation des logements et recourir plus largement aux prix pour créer des incitations à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

#### **Promouvoir davantage la concurrence dans les services de télécommunications**

- Il faut suivre les délais de mise en œuvre des décisions du régulateur des réseaux et éviter de nouveaux retards éventuels.
- La réglementation des Länder concernant le contenu devrait être révisée pour les réseaux de télévision par câble
- Il faudrait accélérer l'instauration de la revente d'accès dégroupé à la boucle locale. L'opérateur historique devrait ouvrir la totalité de son infrastructure de boucle locale aux entreprises concurrentes.
- La réglementation *ex ante* des tarifs d'accès au réseau devrait être appliquée aux situations dans lesquelles le fournisseur exerce une position dominante sur le marché de gros, mais pas sur le marché de détail.

#### **Améliorer les conditions de concurrence dans les services ferroviaires**

- Les appels d'offres concurrentiels pour les contrats de services ferroviaires régionaux doivent devenir obligatoires.
- Les tarifs d'accès au réseau ferré devraient être contrôlés plus efficacement, grâce à la mise en place d'une réglementation *ex ante*.
- L'opérateur historique devrait être tenu de louer son matériel roulant à des conditions non discriminatoires.
- Il faudrait établir une séparation plus efficace entre les services de réseau et les services de transport concurrentiels.

#### **Assouplir encore la réglementation des professions libérales et des métiers artisanaux**

- Les barèmes de prix réglementaires applicables aux professions libérales devraient être progressivement supprimés dès que possible, sans être remplacés par des tarifs recommandés. La réglementation des conditions d'exercice doit être réexaminée.
- Les critères de qualification applicables à l'entrée dans le secteur de l'artisanat devraient être supprimés.

### Encadré 5.7. **Recommandations pour une réglementation plus propice à la concurrence** (suite)

#### **Éliminer les obstacles réglementaires à l'amélioration du bien-être des consommateurs dans les services de distribution de détail**

- Les effets négatifs de l'implantation de nouveaux points de vente de détail à grande surface sur le chiffre d'affaires des détaillants en place ne devraient pas intervenir dans les décisions concernant l'ouverture de grandes surfaces. Il est souhaitable d'assouplir les restrictions à l'implantation de grandes surfaces.
- Les horaires d'ouverture des magasins devraient être encore assouplis.

professionnelles est obligatoire. Le fait que les associations professionnelles participent à l'élaboration de la réglementation des conditions d'exercice porte en germe le risque d'un renforcement du pouvoir des acteurs en place au détriment des entrants. Pour faire en sorte que les prix soient totalement déterminés par le marché, il faut supprimer dès que possible les barèmes fixés par voie réglementaire, sans les remplacer par des tarifs recommandés. La réglementation des conditions d'exercice doit être réexaminée.

#### **Notes**

1. OCDE (2002a).
2. Aucun actionnaire de *Volkswagen* n'est autorisé à détenir une participation supérieure à celle du Land de Basse-Saxe. Des restrictions visent les prises de participation étrangères dans le fournisseur d'électricité et de gaz E.ON.
3. Une très grosse opération de rachat d'une entreprise allemande de télécommunications en 2000 s'est traduite par un volume d'entrées exceptionnellement élevé cette année-là.
4. Nicoletti et al. (2003).
5. Nicoletti et Scarpetta (2005a). Pour des données confirmant l'ampleur des effets sur l'emploi d'une réglementation des marchés de produits propice à la concurrence, voir Nicoletti et Scarpetta (2005b). La réglementation reflétant les meilleures pratiques est définie comme la réglementation la plus propice à la concurrence dans les pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles dans chacune des sept branches suivantes : électricité, gaz, chemins de fer, télécommunications, poste, fret routier et transports aériens.
6. Les effets de la réforme de la réglementation dans les services professionnels et le commerce de détail sont estimés dans l'hypothèse où des mesures ne sont prises que dans le secteur concerné. Voir Nicoletti et Scarpetta (2005a).
7. Les offices des ententes des Länder font également appliquer la loi contre les restrictions de la concurrence. Même s'ils jouent dans l'ensemble un rôle moins important, ils exercent une certaine influence sur l'établissement des priorités d'exécution dans leur juridiction respective. Outre son rôle dans la mise en œuvre du droit de la concurrence, l'Office fédéral des ententes statue sur les recours contre des décisions en matière de marchés publics.
8. Cela offre une garantie supplémentaire d'indépendance décisionnelle, mais entrave aussi la marge de manœuvre du président de l'Office des ententes pour la fixation des priorités en termes de sélection des affaires et de formulation des politiques de mise en œuvre.
9. Les accords horizontaux étaient généralement interdits à moins qu'ils ne soient autorisés par l'Office fédéral des ententes ou caractérisés comme « non contentieux » par la loi. Les restrictions résultant d'accords verticaux faisaient l'objet de dispositions plus souples, et la plupart des restrictions étaient autorisées à moins de s'avérer illicites et d'être interdites à l'avenir. OCDE (2004a).
10. Les réformes n'ont pas été saluées partout avec enthousiasme. À la volonté de défendre la pertinence du modèle traditionnel, plus clément envers les restrictions verticales, s'ajoutait la

crainte que la suppression du système de notification ne réduise la capacité des autorités de la concurrence d'intervenir contre les accords anticoncurrentiels. Monopolkommission (2003) 7-9.

11. Article 19(3) de la loi contre les restrictions de la concurrence : présomption de position dominante sur le marché pour une entreprise (un tiers du marché), trois entreprises ou moins (50 % de parts de marché) et cinq entreprises ou moins (les deux tiers du marché).
12. Voir l'article 20(2) de la loi contre les restrictions de la concurrence. Parmi les facteurs à prendre en compte pour évaluer si certains agissements sont réputés abusifs, il convient de citer les objectifs primordiaux de la loi, à savoir assurer la « liberté de livrer concurrence » et protéger les structures de marché concurrentielles. En outre, la loi contre les restrictions de la concurrence stipule que la vente à perte constitue un abus lorsqu'elle gêne indûment les petites et moyennes entreprises, qu'elle est plus qu'occasionnelle et qu'elle n'a pas de justification objective.
13. OCDE (2004a).
14. OCDE (2005c).
15. Ainsi, la Commission européenne est en train de revoir sa jurisprudence sur l'abus de position dominante et d'élaborer des lignes directrices soulignant la nécessité d'effectuer une analyse économique. Le Groupe consultatif pour la politique de la concurrence (rattaché à l'économiste en chef de la direction générale de la concurrence) a récemment préconisé une analyse davantage fondée sur des critères économiques. À l'OCDE, un récent examen par les pairs de la Commission européenne a donné lieu à des recommandations similaires. Voir OCDE (2005).
16. Voir OCDE (2004d) et Commission européenne (2005c), qui présentent des données pour 2003. Les subventions aux charbonnages sous forme de transferts absorbent environ 0.2 % du PIB, à quoi s'ajoutent des exonérations d'impôt. Étant donné que le charbon ne couvre qu'une faible part de la demande d'énergie primaire et qu'il peut être importé d'un grand nombre de pays, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) a estimé que la production intérieure n'était pas nécessaire pour garantir l'approvisionnement en énergie de l'Allemagne. Voir AIE (2002).
17. Chiffres cités dans Hommel et Schneider (2003), pp. 52-90.
18. BMWA (2005).
19. Voir notamment OCDE (2004b, 2004d).
20. Banque mondiale (2005).
21. Voir Institut für Mittelstandsforschung Bonn (2004).
22. Données correspondant aux définitions de l'Institut fuer Mittelstandsforschung.
23. Pour des exemples, voir Bayerische Staatsregierung Deregulierungskommission (2003).
24. Bayerische Staatsregierung Deregulierungskommission (2003).
25. OCDE (1999).
26. Monopolkommission (2003) et Monopolkommission (2005a).
27. Kuhlmann et Vogelsang (2005).
28. OCDE (2004b).
29. Voir par exemple Müller et Wienken (2004), pp. 283-290.
30. Voir OCDE (2003a) et OCDE (2004b) pour plus de détails.
31. OCDE (2004b).
32. De surcroît, les décisions de l'Office fédéral des ententes n'étaient généralement pas exécutoires en cas de recours (cette disposition a été annulée en 2005) et elles ont souvent été infirmées par les tribunaux (voir Böge, 2004).
33. Il s'agit des réseaux qui ne couvrent pas plus d'un Land et qui comptent moins de 100 000 abonnés. Ces réseaux représentent environ 20 % du marché dans le secteur gazier et 10 % dans le secteur de l'électricité.
34. Les opérateurs de réseaux dont les tarifs d'accès excèdent la moyenne des coûts d'un groupe d'opérateurs ayant des caractéristiques structurelles similaires (densité de la population, par exemple) seront tenus d'abaisser leurs tarifs d'accès au réseau.
35. Schmitt (2005), pp. 93-100.
36. AIE (2001).

37. Toutefois, pour le secteur du gaz, la législation prévoit des règles d'accès améliorées, sur lesquelles les parties prenantes n'ont pas pu s'entendre lors de la dernière tentative d'aménager l'Accord entre associations pour le secteur gazier.
38. OCDE (2004b).
39. Avec le régime futur de réglementation par plafonnement des prix, le régulateur a l'intention d'utiliser comme référence les coûts du fournisseur de réseau le plus efficient. Si les coûts d'un fournisseur de réseau sont supérieurs aux coûts moyens, ce fournisseur devra prouver qu'il est efficient. Si les coûts du fournisseur de réseau sont inférieurs à la moyenne tout en étant supérieurs à ceux du fournisseur le plus efficient, la preuve incombera à la BNA.
40. Kuhlmann et Vogelsang (2005) et Brunekreeft et Tweleemann (2005).
41. Kuhlmann et Vogelsang (2005).
42. Commission européenne (2005b) et Monopolkommission (2004).
43. Kuhlmann et Vogelsang (2005).
44. Selon OCDE (2004f), les coûts de dépollution implicites des subventions à l'énergie photovoltaïque et éolienne s'élevaient respectivement à 1 217 euros et 167 euros par tonne. Les taxes sur le carbone applicables aux centrales au gaz s'élèvent à quelque 17 euros par tonne, à quoi s'ajoute le prix des certificats d'émission de dioxyde de carbone, de l'ordre de 25 euros par tonne.
45. Commission européenne (2005a).
46. Voir OCDE (2003a).
47. Commission européenne (2005a).
48. La sélection appel par appel permet aux consommateurs de changer d'opérateur pour chaque appel; la présélection autorise les consommateurs à changer d'opérateur pour tous les appels suivant ce changement.
49. L'introduction de la sélection appel par appel et de la présélection pour les appels locaux était déjà exigée en 2004 par la Commission européenne.
50. Hempell *et al.* (2005).
51. OCDE (2004b).
52. La croissance des connexions à large bande a été inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE en 2004. Voir OCDE (2004c).
53. Büllingen *et al.* (2002). Étude pour le ministère de l'Économie.
54. La boucle locale est le câble reliant un ménage ou une entreprise au réseau téléphonique.
55. En France, par exemple, les concurrents ont porté leur part de marché aux environs de 50 % et la pénétration de la large bande a doublé en 2004. Voir OCDE (2005a) et Commission européenne (2005a).
56. OCDE (2004e).
57. La revente de connexions à la boucle locale est l'opération par laquelle des entreprises concurrentes achètent des connexions à la boucle locale à l'opérateur historique et les revendent à des tierces parties, ce qui permet à l'acheteur d'obtenir un accès à la boucle locale sans pouvoir modifier les services fournis par le biais de la boucle locale, alors que diverses formes de dégroupage de la boucle locale permettent à l'acheteur de réaliser ses propres investissements pour améliorer les services.
58. Au Royaume-Uni, par exemple, où les entreprises concurrentes de l'opérateur historique détiennent une part de marché de 60 % dans la prestation de services DSL, 50 % des lignes DSL étaient fournies dans le cadre d'une opération de revente – 25 % en France – au deuxième trimestre 2004. Voir ZEW (2005). En Allemagne, la part correspondante était de 3.5 % au deuxième trimestre 2004 et de 9 % au deuxième trimestre 2005.
59. Jusqu'en 2008, la loi sur les télécommunications n'autorise le régulateur à instaurer la revente obligatoire que pour les connexions à la boucle locale qui sont groupées avec des services de communications. (Voir par exemple Monopolkommission, 2005.) Le groupage de l'accès à la boucle locale avec d'autres services désavantage les concurrents qui ont créé leur propre réseau téléphonique, car ces entreprises n'ont pas besoin d'acheter des services de communication en même temps que l'accès à la boucle locale.

60. Monopolkommission (2005b).
61. Commission européenne (2005a). Voir également Monopolkommission (2004).
62. Voir Friebel *et al.* (2004), L'efficacité est mesurée d'après la moyenne pondérée des passagers-kilomètres et des marchandises-kilomètres. Ce chiffre est corrigé en fonction de la taille du réseau, des effectifs, des tendances nationales à long terme de la productivité et de l'impact moyen des réformes organisationnelles dans les 11 pays européens étudiés.
63. Lodge (2003).
64. Voir Booz-Allen-Hamilton (2006).
65. Voir également Booz-Allen-Hamilton (2006).
66. Étant donné que les Länder subventionnent la prestation de ces services, il n'y a pas de possibilité d'entrée en dehors des contrats offerts par les administrations des Länder.
67. Gleeve (2003) et Booz-Allen-Hamilton (2006).
68. OCDE (2006).
69. Si le groupe intégré est privatisé en totalité, les contraintes constitutionnelles n'autoriseraient la privatisation de l'opérateur historique des chemins de fer que dans une proportion inférieure à 50 %.
70. Si l'on en juge par la description des compétences du régulateur. Voir Eisenbahn-Bundesamt (2004).
71. Les fournisseurs de services concurrents sont liés par des contrats à court terme, ce qui ne les incite guère à investir eux-mêmes dans le matériel roulant. De plus, la variation des normes de sécurité d'un pays à l'autre empêche les entreprises étrangères de fournir du matériel roulant. Voir OCDE (2005d).
72. Voir OCDE (2005d) pour une comparaison internationale des indicateurs de concentration dans la distribution de détail, cette comparaison portant sur l'année 1999.
73. OCDE (2005b).
74. Si les entreprises en place dans les communes voisines peuvent s'attendre à perdre plus de 20 % de leur chiffre d'affaires par suite de l'ouverture d'un nouveau magasin à grande surface, l'autorisation d'implantation n'est pas normalement accordée; voir Bundesamt für Bauordnung und Raumordnung (2000). Si l'ouverture d'une grande surface est susceptible d'avoir un impact sensible sur le chiffre d'affaires du commerce de détail dans une commune voisine, les décisions d'urbanisme doivent être prises en coopération avec la commune voisine dont le commerce de détail subirait une baisse de son chiffre d'affaires.
75. Dans certains cas, ces restrictions peuvent s'appliquer aux points de vente de plus de 800 mètres carrés.
76. OCDE (2003b).
77. OCDE (2005d).
78. OCDE (2002b).
79. Voir Monopolkommission (2004), qui signale qu'une chaîne allemande de points de vente de détail a été empêchée de pratiquer la vente à perte (Rossmann) en raison de l'effet préjudiciable de cette tarification sur les petits détaillants.
80. OCDE (2005d).
81. OCDE (2005d).
82. Voir aussi Paterson *et al.* (2003).

## **Bibliographie**

- AIE (2001), *Competition in Electricity Markets*.
- AIE (2002), *Energy Policies of IEA Countries, Germany 2002 Review*.
- Banque mondiale (2005), *Doing Business*, Washington, DC.
- Bayerische Staatsregierung Deregulierungskommission (2003), *Entbürokratisieren, deregulieren, flexibilisieren*, Munich.
- BMWA (2005), *Wirtschaftliche Förderung, Hilfen für Investitionen und Arbeitsplätze*.

- Böge, U. (2004), *Der neue Energierechtsrahmen- Fortschritt, Rückschritt oder Stagnation*.
- Booz-Allen-Hamilton (2006), *Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn AG*, étude établie à la demande du ministère fédéral des Finances et du ministère fédéral des Transports, de la Construction et du Développement urbain.
- Brunekreeft, G. et S. Tweleemann (2005), « Regulation, Competition and Investment in the German Electricity Market: RegTP or REGTP », *Energy Journal*, vol. 26, numéro spécial.
- Büllingen, F. et al. (2002), *Förderung der Marktperspektiven und der Wettbewerbsentwicklung der Breitbandkommunikationsnetze in Deutschland*.
- Bundesamt für Bauordnung und Raumordnung (2000), *Factory Outlet Center, Arbeitspapiere 2/2000*.
- Commission européenne (2005a), *Annexe au rapport sur la réglementation et les marchés des communications électroniques en Europe (11<sup>e</sup> rapport)*.
- Commission européenne (2005b), *Technical Annexes to the Report from the Commission on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market*.
- Commission européenne (2005c), [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/indicators/k9.html](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/indicators/k9.html).
- Eisenbahn-Bundesamt (2004), *Kompetenz und Verantwortung*.
- Friebel G., M. Ivaldi et C. Vibes (2004), *Déréglementation des chemins de fer : comparaison d'efficience au niveau européen*, document non publié, Université de Toulouse.
- Gleeve, S. (2003), *EU Rail Liberalisation: Extended Impact Assessment, Regulatory Overview of Germany*, Technical Note, décembre.
- Hempell, T., J. Ohnemus, An. Schäfer, M. vanberg (2005), *Benchmark Internationale Telekommunikationsmärkte*, ZEW.
- Hommel, U. et H. Schneider (2003), « Financing the German Mittelstand », *EIB Papers*, vol. 8, n° 2.
- Hunt, S. (2002), *Making Competition Work in Electricity*, John Wiley and Sons: New York.
- IFO (2005), *Stand und Perspektiven der «New Economy» in ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU aus deutscher Sicht*
- Institut für Mittelstandsforschung Bonn (2004), *Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen – Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit*, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden.
- Kuhlmann, A. et I. Vogelsang (2005), « The German Electricity Sector – Finally on the Move? », *CESifo DICE Report*, 2/2005.
- Lodge, M. (2003), « Institutional Choice and Policy Transfer: Reforming British and German Railway Regulation », *Governance*, vol. 16/2.
- Monopolkommission (2003), *Telekommunikation und Post 2003: Wettbewerbsintensivierung in der Telekommunikation – Zementierung des Postmonopols Sondergutachten n° 39*.
- Monopolkommission (2004), *Wettbewerbspolitik im Schatten « Nationaler Champions »*, 15. Hauptgutachten.
- Monopolkommission (2005a), *Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2005: Beharren auf alten Privilegien. Sondergutachten n° 44*
- Monopolkommission (2005b), *Wettbewerbsentwicklung bei der Telekommunikation 2005: Dynamik unter neuen Rahmenbedingungen*.
- Müller, C. et W. Wienken (2004), « Measuring the Degree of Economic Opening in the German Electricity Market », *Utilities Policy*, vol. 12.
- Nicoletti, G., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza et K. Yoo (2003), « Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 359, OCDE, Paris.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005a), « Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 460, OCDE, Paris.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005b), « Product Market Reforms and Employment in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 472, OCDE, Paris.
- OCDE (1999), *Relationship between Regulators and Competition Authorities*, OCDE, Paris.

- OCDE (2002a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b), *Product Market Competition and Economic Performance: A Framework for EDRC Review*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne 2002*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), « Competition Framework », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *The Role of Competition Policy in Regulatory Reform*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *La réforme de la réglementation en Allemagne – Un élément indispensable du renouveau économique et social*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *OCDE Broadband Statistics*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004d), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, vol. 12, OCDE, Paris.
- OCDE (2004e), *La tarification de l'accès dans le secteur des télécommunications*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004f), *Développement durable dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : France*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *The Impact of Structural Policies on Trade-Related Adjustment and the Shift to Services*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Competition Law and Policy in the European Union*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), « Competition Synthesis Paper », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, OCDE, Paris (à paraître).
- OCDE (2006), *Structural Reform in the Rail Industry*, OCDE, Paris (à paraître).
- Paterson, I., M. Fink et A. Ogus (2003), « Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different Member States », *Study for the European Commission, DG Competition, Institute for Advanced Studies*, Vienne.
- Schmitt, D. (2005), *Wie viel und welche (De-)Regulierung braucht die Energiewirtschaftsbranche?* *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, vol. 1/2005.
- ZEW (2005), *Benchmark « Internationale Telekommunikationsmärkte »*.

## Glossaire

<b>AIE</b>	Agence internationale de l'énergie
<b>ALGII</b>	Allocation chômage II
<b>AT</b>	Programmes d'emploi à temps partiel pour les salariés âgés ( <i>Altersteilzeit</i> )
<b>BNA</b>	Agence fédérale des réseaux ( <i>Bundesnetzagentur</i> )
<b>BVP</b>	Plan fédéral de construction routière ( <i>Bundesverkehrswegeplan</i> )
<b>DBAG</b>	Deutsche Bahn AG (Chemins de fer)
<b>DPAG</b>	Deutsche Post AG (Poste)
<b>DSL</b>	Lignes d'abonnés numériques
<b>DTAG</b>	Deutsche Telekom AG (Télécommunications)
<b>FPR</b>	Conseil de planification financière ( <i>Finanzplanungsrat</i> )
<b>GA</b>	Missions budgétaires communes ( <i>Gemeinschaftsaufgaben</i> )
<b>GL</b>	Prestations en espèces ( <i>Geldleistungsgesetze</i> )
<b>GWB</b>	Loi contre les restrictions de la concurrence
<b>Ich-AG</b>	Programme de subventions aux chômeurs créant leur propre entreprise
<b>IDE</b>	Investissement direct étranger
<b>IH</b>	Aides à l'investissement ( <i>Investitionshilfen</i> )
<b>LF</b>	Système de péréquation financière ( <i>Länderfinanzausgleich</i> )
<b>LPE</b>	Législation relative à la protection de l'emploi
<b>MFP</b>	Plan financier à moyen terme ( <i>Mittelfristiger Finanzplan</i> )
<b>OFT</b>	Office of Fair Trading (autorité de la concurrence du Royaume-Uni)
<b>PAMT</b>	Politiques actives du marché du travail
<b>PECO</b>	Pays d'Europe centrale et orientale
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PISA</b>	Programme pour l'évaluation internationale des acquis des élèves
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PPP</b>	Partenariat public-privé
<b>PSA</b>	Agences de travail temporaire ( <i>Personalserviceagenturen</i> )
<b>R-D</b>	Recherche-développement
<b>REC</b>	Réseau européen de la concurrence
<b>RegTP</b>	Autorité de régulation des télécommunications et de la poste
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et des communications
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée



LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2006 08 2 P) ISBN 92-64-02517-0 – n° 55194 2006

# Allemagne

Thème spécial : Stimuler la concurrence sur les marchés de produits

## Études économiques

### *Dernières parutions*

#### **Allemagne, mai 2006**

Australie, juillet 2006

Autriche, juillet 2005

Belgique, mai 2005

Canada, juin 2006

Corée, novembre 2005

Danemark, mai 2006

Espagne, avril 2005

États-Unis, décembre 2005

Finlande, mai 2006

France, septembre 2005

Grèce, septembre 2005

Hongrie, juillet 2005

Irlande, mars 2006

Islande, août 2006

Italie, novembre 2005

Japon, juillet 2006

Luxembourg, juillet 2006

Mexique, novembre 2005

Norvège, octobre 2005

Nouvelle-Zélande, septembre 2005

Pays-Bas, décembre 2005

Pologne, juin 2006

Portugal, avril 2006

République slovaque, septembre 2005

République tchèque, juin 2006

Royaume-Uni, novembre 2005

Suède, août 2005

Suisse, janvier 2006

Turquie, octobre 2006

Zone euro, septembre 2005

## Économies des pays non membres

### *Dernières parutions*

Brésil, février 2005

Bulgarie, avril 1999

Chili, novembre 2005

Chine, septembre 2005

Les États baltes, février 2000

Roumanie, octobre 2002

Fédération de Russie, septembre 2004

Slovénie, mai 1997

République fédérale de Yougoslavie,

janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

**SourceOECD@oecd.org**

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2006  
(18 NUMÉROS)



**ÉDITIONS OCDE**